Лекция 11. Муниципальная служба: сущность и основы организации

1. Понятие, задачи и функции муниципальной службы, ее основные признаки
2. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной службы в РФ
3. Система принципов муниципальной службы и ее организация в РФ
4. Финансирование и программы развития муниципальной службы в РФ

1. Понятие, задачи и функции муниципальной службы, ее основные признаки

Муниципальная служба является одним из главных инструментов организации деятельности местного самоуправления.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ.

Местное самоуправление в РФ –
форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, 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. 1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2 Федерального закона №131 -ФЗ).

Понятия «муниципальная служба» до принятия в 1993 г. Конституции РФ в России фактически не существовало.

Лица, работавшие в местных органах власти, считались государственными служащими.

Первым законом, определившим общие принципы организации муниципальной службы и основы правового РФ,
явился Федеральный закон
от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ
«Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 2 этого Закона
под муниципальной службой
понималась
профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Действующее определение муниципальной службы

содержится в ст. 2 нового Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

В юридической науке
под муниципальной службой
принято понимать:

– институт муниципального права,
представляющий собой совокупность правовых норм, устанавливающих и регулирующих общественные отношения, связанные с организацией службы в органах местного самоуправления и деятельностью находящихся на ней граждан;

– профессиональную деятельность в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и обеспечению исполнения полномочий данными органами;

– совокупность людей,
находящихся на службе
муниципального образования,
исполняющих свои профессиональные
обязанности на основе
трудового договора (контракта).

Муниципальной службе
присущи отличительные признаки,
которые предопределяются
конституционным статусом
местного самоуправления,
его местом и ролью
в системе народовластия.

Во-первых,
муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти,
ибо муниципальная деятельность является публично-властной деятельностью.

Эта черта муниципальной службы сближает ее с государственной службой, тоже относящейся к сфере публичной власти.

Муниципальная власть (местное самоуправление) и власть государственная есть формы публичной власти,

у них *единый источник – власть народа.*

Государственные и муниципальные служащие
участвуют в реализации функций государственных
и муниципальных органов,
осуществляя свою деятельность
в сфере публичной власти.

Во-вторых,
в обществе существует
взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы.

Согласно ст. 7 Федерального закона № 79-ФЗ (а также ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ) данная взаимосвязь обеспечивается посредством:

– единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

– единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

– единства требований к подготовке кадров для гражданской и муниципальной службы и дополнительному профессиональному образованию;

– учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

– соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

– соотносительности основных условий пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

В-третьих,
муниципальная служба –
это профессиональная деятельность.

Это означает, что муниципальный служащий должен иметь определенные профессиональные знания, навыки и умения.
В связи с этим устанавливаются квалификационные требования к должностям муниципальной службы (по уровню образования, стажу службы, профессиональным знаниям и навыкам).

В-четвертых,
муниципальная служба
осуществляется на постоянной основе.

При этом должность
муниципальной службы
должна быть предусмотрена
в специальном Реестре должностей
муниципальной службы
и в штатном расписании
соответствующего органа
местного самоуправления.

В-пятых,
субъектами муниципальной службы
являются граждане РФ
и граждане иностранного государства –
участника международного договора РФ,
в соответствии с которым
иностранный гражданин имеет право
находиться на муниципальной службе.

В-шестых,
муниципальная служба, как правило,
осуществляется в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными.

В связи с этим
выборные должностные лица этих органов не относятся к муниципальным служащим. Кроме того, ими не являются работники муниципальных учреждений и предприятий, а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

В-седьмых,

должность муниципальной службы замещается путем заключения трудового договора (контракта).

Согласно ст. 2 Федерального закона № 25-ФЗ нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

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).

В-восьмых,

на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства РФ с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ.

В-девятых,
правовой статус муниципального служащего имеет общие черты с правовым статусом гражданского служащего:

- стаж муниципальной службы приравнивается к стажу государственной службы;

- на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего и т.п.

В-десятых,
финансирование муниципальной службы осуществляется
за счет средств местного бюджета.

Муниципальная служба
имеет свои специфические задачи,
связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления.

Основными задачами муниципальной службы являются:

1) обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования
(эта задача вытекает из положения ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина определяют деятельность не только государственной власти, но и местного самоуправления);

2) обеспечение реализации положений Конституции РФ, федерального законодательства, законов субъектов РФ, устава муниципального образования, правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления 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 местных традиций;

4) формирование условий для практического осуществления функций органов и должностных лиц местного самоуправления и профессиональное обеспечение реализации их полномочий, предусмотренных действующим законодательством;

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 в установленном законом порядке содействия федеральным органам государственной власти, расположенным на территории муниципального образования, и органам государственной власти соответствующего субъекта РФ в осуществлении их полномочий.

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

В соответствии с задачами муниципальной службы формируются и определяются ее функции.

Функции муниципальной службы – это ее основные направления.

К <u>общим</u> функциям муниципальной службы относятся:

1) *планирование* (разработка муниципальных программ, планов деятельности органов местного самоуправления по решению стоящих перед ними задач; подготовка и принятие муниципальных правовых актов);

2) *организация и регулирование*
(упорядочение общественных отношений, возникающих в сфере местного самоуправления, налаживание связей между субъектами этих отношений, приведение системы управления делами муниципального образования в такое состояние, которое обеспечивает эффективную работу всех элементов местного самоуправления);

3) *распорядительство*
(дача конкретных указаний исполнителям муниципальных правовых актов по выполнению конкретных видов работ, совершению действий в установленном порядке и в определенный срок);

4) *координация* (установление взаимосвязей между органами местного самоуправления и различными внешними (гражданами, организациями, органами местного самоуправления иных муниципальных образований, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти и пр.) и внутренними (структурными подразделениями органа местного самоуправления, муниципальными служащими и пр.) субъектами;

5) *контроль* (проверка качества, полноты и своевременности выполнения субъектами муниципальных правовых отношений поставленных перед ними целей и задач, исполнения решений, принятых органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления);

6) *учет и информационное обеспечение*
(регулярный сбор и регистрация информации о результатах деятельности органов местного самоуправления и их кадровом составе, о движении муниципальных финансовых и материальных ресурсов, об объектах муниципальной собственности и т. д.; обеспечение органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих, населения муниципального образования необходимой информацией, ее обработка, хранение, анализ и представление в требуемом виде (бумажном или электронном)).

Помимо общих функций муниципальной службы можно выделить специфические, которые присущи профессиональной деятельности в отдельных подразделениях органов местного самоуправления и выполняются работающими в них муниципальными служащими.

2. Нормативно-правовое обеспечение муниципальной службы в РФ

Система правового регулирования муниципальной службы имеет три уровня: федеральный, субъектов РФ и муниципальный.

Однако это не может обусловливать при наличии общих основ определенные различия в статусе муниципальных служащих различных муниципальных образований.

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации образуют:

– Конституция РФ;

– Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в части пенсионного обеспечения муниципальных служащих);

– другие федеральные законы, регулирующие отдельные вопросы муниципальной службы;

– иные нормативные правовые акты РФ, касающиеся муниципальной службы;

– конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

– уставы муниципальных образований;

– решения, принятые на сходах граждан;

– иные муниципальные правовые акты.

Российское законодательство
о муниципальной службе
основывается на Конституции РФ.

Правда, она прямо не регулирует вопросы,
связанные с организацией
муниципальной службы,
да и сам термин «муниципальная служба»
в Конституции РФ не употребляется.

Вместе с тем Конституция РФ устанавливает, что
органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Именно это предопределяет организационное отделение муниципальной службы от государственной службы.

Кроме того, в п. "н" ст. 72 Конституции РФ предусматривается, что установление общих принципов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Согласно этому конституционному положению законодательное регулирование муниципальной службы осуществляется на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

В то же время ст. 130 Конституции РФ предусматривает, что

местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

На федеральном уровне устанавливаются основы муниципальной службы в Российской Федерации.

Здесь же определяется круг вопросов, подлежащих регулированию субъектами РФ и муниципальными образованиями.

В ст. 42 Федерального закона № 131 -ФЗ,
которая носит название «Муниципальная служба»,
устанавливается, что
правовое регулирование муниципальной службы,
включая требования к должностям
муниципальной службы,
определение статуса муниципального служащего,
условия и порядок прохождения
муниципальной службы,
осуществляется федеральным законом,
а также принимаемыми в соответствии с ним
законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Федеральный закон № 25-ФЗ

регулирует отношения, связанные с:

1) поступлением на муниципальную службу граждан РФ, граждан иностранных государств – участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе,

2) прохождением и прекращением муниципальной службы,

3) определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

Структура Федерального закона № 25-ФЗ включает в себя 10 глав:

– ***гл. 1 "Общие положения"***

**(ст. 1–5: "Предмет регулирования настоящего Федерального закона";
"Муниципальная служба";
"Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации;
"Основные принципы муниципальной службы";
"Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации");**

– *гл. 2 "Должности муниципальной службы“*

**(ст. 6–9.1: "Должности муниципальной службы";
"Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации";
"Классификация должностей муниципальной службы";
"Основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы";
"Классные чины муниципальных служащих");**

– *гл. 3 "Правовое положение (статус) муниципального служащего"*

**(ст. 10–15): "Муниципальный служащий";
"Основные права муниципального служащего";
"Основные обязанности муниципального служащего";
"Ограничения, связанные с муниципальной службой";
"Запреты, связанные с муниципальной службой";
"Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе";
"Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера");**

– *гл. 4 "Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения"*

**(ст. 16–19: "Поступление на муниципальную службу";
"Конкурс на замещение должности муниципальной службы";
"Аттестация муниципальных служащих";
"Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим");**

– *гл. 5 "Рабочее (служебное) время и время отдыха"*

ст. 20 и 21: "Рабочее (служебное) время", "Отпуск муниципального служащего");

– *гл. 6 "Общие принципы оплаты труда муниципального служащего. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Стаж муниципальной службы"*

**(ст. 22–25: "Общие принципы оплаты труда муниципального служащего";
"Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему";
"Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи";
"Стаж муниципальной службы");**

– *гл. 7 "Поощрение муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего"*

**(ст. 26–27.1: "Поощрение муниципального служащего";
"Дисциплинарная ответственность муниципального служащего";
"Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции");**

– *гл. 8 "Кадровая работа в муниципальном образовании"*

**(ст. 28–33: "Кадровая работа в муниципальном образовании";
"Персональные данные муниципального служащего";
"Порядок ведения личного дела муниципального служащего";
"Реестр муниципальных служащих в муниципальном образовании";
"Приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы";
"Кадровый резерв на муниципальной службе");**

– *гл. 9 "Финансирование и программы развития муниципальной службы"*

(ст. 34 и 35: "Финансирование муниципальной службы"; "Программы развития муниципальной службы");

– *гл. 10 "Заключительные положения“*

**(ст. 36–38: "Признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации";
"Применение законов и иных нормативных правовых актов о муниципальной службе в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона";
"Вступление в силу настоящего Федерального закона").**

Федеральным законом № 25-ФЗ
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,
с правом решающего голоса.

Это обусловлено тем, что
депутаты и /другие указанные лица,
замещающие муниципальные должности,
не являются муниципальными служащими.

Федеральный закон № 25-ФЗ
вступил в силу с 1 июня 2007 г.

До этого момента действовал,
как отмечалось ранее,
Федеральный закон
"Об основах муниципальной службы
в Российской Федерации".

На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом № 25-ФЗ.

В ТК РФ регулируются, в частности, такие вопросы, как:

– понятие трудового договора;
– оплата труда и другие выплаты;
– отдых, в том числе продолжительность рабочего (служебного) времени, предоставление выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

– порядок объединения, включая право создавать профессиональные союзы;
– рассмотрение индивидуальных трудовых споров;
– основания для расторжения трудового договора;
– гарантии па муниципальной службе, включая пенсионное обеспечение;
– порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий;
– вопросы кадровой работы, в том числе порядок работы с персональными данными муниципального служащего и др.

В ряде федеральных законов
есть отдельные нормы,
касающиеся муниципальной службы.

Прежде всего они содержатся
в федеральных законах, регулирующих
вопросы государственной службы.

Это – федеральные законы:

1) № 58-ФЗ; № 79-ФЗ;
2) от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ";
3) от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе";
4) от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества".

Среди других федеральных законов можно выделить Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", предусматривающий основные принципы противодействия коррупции и основы ее предупреждения на государственной и муниципальной службе.

Правовые нормы, касающиеся вопросов муниципальной службы, содержатся и в иных нормативных правовых актах Российской Федерации, к которым относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, подзаконные акты иных федеральных органов государственной власти.

В частности,
указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ регулируются отдельные вопросы муниципальной службы в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах и на приграничных территориях.

Правовое регулирование вопросов муниципальной службы субъектами РФ
осуществляется в соответствии
с Конституцией РФ,
федеральными законами
№ 58-ФЗ и № 79-ФЗ,
другими федеральными законами.

Конституции и уставы субъектов РФ,
как правило, содержат нормы, регулирующие муниципальную службу, которые носят отсылочный характер.

Точнее говоря, они в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения РФ и субъектов РФ предусматривают, что регулирование вопросов организации муниципальной службы регулируется соответствующим законом субъекта РФ.

Базовые законы в 51 субъекте РФ носят название "О муниципальной службе".

В других субъектах РФ встречаются следующие наименования:
– "О некоторых вопросах муниципальной службы";
"О некоторых вопросах правового регулирования муниципальной службы“;
"О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы“;
"О правовом регулировании муниципальной службы« и др.

Кроме базовых законов в субъектах РФ принимаются специальные законы, посвященные отдельный вопросам муниципальной службы.

В частности, к ним относятся соответствующие региональные законы:
– о Реестре должностей муниципальной службы в субъекте РФ;
– о соотношении должностей муниципальной службы в субъекте РФ и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ;

– о порядке присвоения и сохранения классных чинов муниципальных служащих в субъекте РФ;

– о денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в субъекте РФ;

– об исчислении стажа государственной гражданской службы субъекта РФ и муниципальной службы в субъекте РФ;

– о пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности или должности муниципальной службы в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований субъекта РФ;

– о порядке назначения и выплаты пенсии на муниципальной службе в субъекте РФ;

– о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о представлении лицами, замещающими должности муниципальной службы и муниципальные должности, сведений о расходах;

– о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в субъекте РФ, и муниципальными служащими в субъекте РФ, и соблюдения муниципальными служащими в субъекте РФ требований к служебному поведению;

В субъектах РФ имеет место
подзаконное регулирование
муниципальной службы.

Подзаконные акты
органов государственной власти субъектов РФ
издаются в соответствии с законами,
регулирующими муниципальную службу,
и во исполнение их,
конкретизируют соответствующие
законодательные предписания
по отдельным ее вопросам.

Следует учитывать, что
принятие нормативных правовых актов, касающихся вопросов муниципальной службы, в Российской Федерации не ограничивается только федеральным и региональным уровнями.

На современном этапе
активно развивается нормотворчество органов местного самоуправления в области муниципальной службы.
Идет процесс формирования и совершенствования ее правовых основ на муниципальном уровне.

Уставами муниципальных образований,
как и другими муниципальными
правовыми актами,
регулируются вопросы муниципальной службы
в той мере, в которой
решение данных вопросов отнесено
к ведению органов местного самоуправления.

Вопросы формирования
личного состава муниципальной службы,
аттестации муниципальных служащих,
а также и некоторые другие
решаются муниципальными образованиями самостоятельно
на основе Федерального закона № 25-ФЗ,
законодательства субъекта РФ
о муниципальной службе
и муниципальных правовых актов.

Есть и международные правовые акты, среди которых выделяется Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Для России она начала свое действие фактически с 26 апреля 1998 г. – дня вступления в силу Федерального закона от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Относительно муниципальной службы в п. 2. ст. 6 данной Хартии предусмотрено следующее положение:

"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".

3. Система принципов муниципальной службы и ее организация в РФ

Муниципальная служба в РФ основана на определенных принципах.

Именно через их систему наиболее полно раскрывается сущность данной службы.

Принципы муниципальной службы – основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе ее формирования и функционирования.

Данные принципы являются правовыми и закрепляются в законодательстве РФ, а также выводятся из общего смысла действующих законов путем толкования отдельных правовых норм.

Статья 4 Федерального закона № 25-ФЗ устанавливает
десять основных принципов муниципальной службы:

– приоритет прав и свобод человека и гражданина;

– равный доступ граждан к муниципальной службе;

– профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

– стабильность муниципальной службы;

– доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

– взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

– единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

– правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

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

– внепартийность муниципальной службы.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина

основывается па нормах ст. 2 Конституции РФ, которая гласит: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства".

Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе

означает равное право граждан, владеющих государственным языком РФ, на доступ 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.

Граждане РФ
могут претендовать на занятие
любой должности муниципальной службы
в соответствии со своими способностями
и профессиональной подготовкой
без какой-либо дискриминации.

Равный доступ к муниципальной службе
предотвращает бюрократизацию работы
муниципальных органов с кадрами,
обеспечивает качественную сменяемость
муниципальных служащих, недопустимость
превращения их в касту.

Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих
представляет собой ключевой принцип, который в первую очередь должен быть положен в основу формирования кадрового состава муниципальной службы.

Данный принцип предусматривает в качестве необходимого условия прохождения муниципальной службы
наличие у муниципального служащего или гражданина, претендующего на замещение должности муниципальной службы, необходимой квалификации.

Муниципальная служба законодательно признается профессиональной деятельностью, что предполагает наличие высокой квалификации у муниципальных служащих и требует от них особого профессионального мастерства, приобретаемого и поддерживаемого в результате систематического и непрерывного профессионального образования.

Кроме того, для обеспечения принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих должна быть создана система их подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

Принцип стабильности муниципальной службы
является
необходимым условием ее функционирования
и связан непосредственно со стабильностью
кадрового корпуса муниципальных служащих.

Под стабильностью муниципальной службы
принято понимать
постоянство муниципально-служебных отношений,
а также определенный уровень
социально-правовой защищенности
муниципальных служащих.

Принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих закрепляет их обязанность предоставлять гражданам несекретную информацию как о собственной деятельности, так и о деятельности органов местного самоуправления.

**Органы местного самоуправления,
их должностные лица
обязаны обеспечивать каждому
возможность ознакомления с документами
и материалами, непосредственно
затрагивающими его права и свободы,
если иное не предусмотрено действующим
законодательством РФ.**

Деятельность муниципальных служащих должна быть открыта для общественного контроля.

В средствах массовой информации требуется системное освещение практики деятельности муниципальных органов и муниципальных служащих, предоставление сведений об их численности, материальном обеспечении и другие сведения.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами
проистекает из ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, которая определяет
право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Указанный принцип подразумевает
тесное взаимодействие
органов местного самоуправления
и муниципальных служащих
с общественными объединениями,
действующими на территории
соответствующего муниципального
образования,
и проживающими в нем
отдельными гражданами.

Принцип единства основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы

означает, что

все муниципальные служащие должны подчиняться определенной системе правил,

установленных законом, независимо от субъекта РФ, вида муниципального образования.

Данный принцип осуществляется посредством закрепления основ организационно-правового статуса муниципальной службы и социально-правового статуса муниципальных служащих.

Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих предусматривает их защиту от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность со стороны государственных органов и их должностных лиц, физических и юридических лиц.

Данный принцип означает, что
граждане, находящиеся
на муниципальной службе,
имеют право на защиту от насилия,
угроз и других неправомерных действий
и неправомерного вмешательства
в их профессиональную служебную
деятельность.

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей отражает фундаментальную установку функционирования муниципальной службы, а именно

ответственность ее кадров за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Согласно ст. 70 Федерального закона № 131-ФЗ

органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Ответственность
органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Порядок и условия ответственности
органов местного самоуправления,
должностных лиц местного самоуправления
и муниципальных служащих
в результате утраты доверия населения
определяются уставами
муниципальных образований.

Ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих

перед государством

наступает в случае

нарушения ими Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Ответственность
органов местного самоуправления,
должностных лиц
и муниципальных служащих
местного самоуправления
перед физическими и юридическими лицами
наступает в порядке, установленном
федеральными законами, законами субъектов
РФ, уставами муниципальных образований.

Принцип внепартийности муниципальной службы призван оградить муниципальных служащих от влияния и контроля со стороны той или иной политической партии, от принуждения к членству в ней, от дискриминации по политическим признакам при поступлении на муниципальную службу и нахождении на ней.

Принадлежность к той или иной политической партии
не может являться причиной

1) для отказа в приеме на муниципальную службу

2) для увольнения муниципального служащего.

Принцип внепартийности
призван не допустить

1) подбора кадров муниципальной службы по политическим мотивам

2) создания в муниципальных органах политических партий и иных общественных объединений, преследующих политические цели.

4. Финансирование и программы развития муниципальной службы в РФ

Федеральный закон № 25-ФЗ
не содержит понятия
"управление муниципальной службой".

Вместе с тем управленческие аспекты
и соответствующие правовые нормы
просматриваются в ряде его статей.

Это касается:

1) регулирования вопросов планирования и организации кадровой работы в системе муниципальной службы,
2) формирования ее кадрового состава,
3) составления реестра и ведения личных дел муниципальных служащих,
4) обеспечения контроля за их деятельностью,
5) функционирования кадрового резерва на муниципальной службе.

Особое внимание в Федеральном законе № 25-ФЗ уделяется вопросам финансового и программного обеспечения развития муниципальной службы.

Вопросы финансирования муниципальной службы предусматривает специальная гл. 9 Федерального закона № 25-ФЗ, которая называется "Финансирование и программы развития муниципальной службы".

Содержащаяся в данной главе ст. 34 устанавливает, что

финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Расходы на содержание муниципальной службы являются неотъемлемой составной частью расходов местного бюджета и включают затраты:

– денежное содержание муниципальных служащих;

– материально-бытовое и социальное обеспечение муниципальных служащих;

– иные расходы, предусмотренные законодательством РФ о муниципальной службе.

Расходы на денежное содержание муниципальных служащих
включают в себя средства на оплату

1) должностных окладов муниципальных служащих,
2) различных надбавок к должностному окладу и поощрений по итогам муниципальной службы,
3) компенсаций и пособий муниципальным служащим и их семьям,
4) ежегодных оплачиваемых отпусков и дополнительных оплачиваемых отпусков за выслугу лет.

Расходы на материально-бытовое и социальное обеспечение муниципальных служащих включают в себя средства, закладываемые на финансирование:

1) социальных гарантий, предусмотренных ст. 23 Федерального закона № 25-ФЗ,

2) дополнительных гарантий, установленных законами субъекта РФ о муниципальной службе.

Отдельно следует отметить государственное страхование муниципальных служащих, которое является обязанностью органов местного самоуправления.

Средства на страхование муниципальных служащих также включаются в общую сумму финансирования муниципальной службы.

Что касается иных расходов, предусмотренных законодательством РФ о муниципальной службе, то они могут включать на

1) средства на переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих,

2) средства на их транспортное обслуживание,

3) различные виды денежных компенсаций муниципальным служащим и др.

Расходы на содержание муниципальной службы предусматриваются, осуществляются и контролируются на основе составляемых в установленном порядке смет в рамках местных бюджетов.

Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются органами государственной власти субъектов РФ при определении минимальных местных бюджетов.

Согласно ч. 6 ст. 52
Федерального закона № 131-ФЗ
ежеквартальные сведения
о ходе исполнения местного бюджета
и о численности муниципальных служащих
органов местного самоуправления,
работников муниципальных учреждений
с указанием фактических затрат
на их денежное содержание
подлежат официальному опубликованию.

Ч. 2 ст. 53 вышеуказанного Федерального закона определяет, что
органы местного самоуправления самостоятельно

1) определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений,
2) устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Важным положением Федерального закона № 25-ФЗ для совершенствования муниципальной службы являются нормы его ст. 35, согласно которым развитие муниципальной службы обеспечивается программами ее развития.

Определено, что к таким программам относятся:

– муниципальные программы развития муниципальной службы, финансируемые за счет средств местных бюджетов;

– программы развития муниципальной службы субъектов РФ, финансируемые за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Принятие федеральных программ развития муниципальной службы законодательством РФ не предусматривается.

На уровне многих субъектов РФ действуют принятые (утвержденные) программы развития муниципальной службы.