

**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 определяются  
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**  
**иностраный 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 общим 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);**

**б) *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 обуславливать 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 на 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 отдельным 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 классов 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 на 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.**