

Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
Факультет заочного обучения

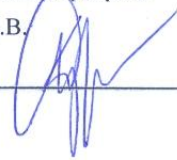
Кафедра государственного и муниципального управления и правового обеспечения
государственной службы

Программа высшего профессионального образования
Направление подготовки «Государственное и муниципальное управление»

ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой:

к.ю.н., доц. Березовский Д.В.



**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«ПОРЯДОК ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ»**

Выполнил: Степанова Т.А.
Группа: ЗГМУ-12А



Научный руководитель:
к.и.н., доцент Буранок А.О.



Самара
2017

Оглавление

Введение..... 3

1. Теоретические основы изучения основ развития муниципальной службы в России.....	8
1.1. Современное состояние муниципальной службы в Российской Федерации	8
1.2. Принципы организации и функционирования муниципальной службы	11
1.3. Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы.....	19
2. Особенности и специфика порядка поступления на муниципальную службу.....	27
2.1. Понятие и правовой статус муниципального служащего	27
2.2. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения	37
2.3. Специфика прохождения муниципальной службе на примере муниципального образования «Матвеевский район»	49
Заключение.....	60
Список литературы.....	64

Введение

Муниципальная служба - относительно новое явление в современной России. Как особый вид деятельности, она появилась в последнем десятилетии XX века в связи с возрождением местного самоуправления. Важная роль муниципальной службы как института местного самоуправления определила и внимание законодателя к регулированию вопросов ее организации. Существенный поворот в трактовке данного института произошел после принятия Конституции РФ 1993 года, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На современном этапе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации одним из главных направлений является совершенствование правовых основ муниципальной службы. Механизм управления развитием общества в начале XXI в. претерпевает существенные изменения, обусловленные становлением институтов гражданского общества, усилением роли государства в системе социальных регуляторов, возрастанием значения норм и принципов правового регулирования. В этих условиях возникает необходимость исследования системы публичного управления и ее отдельных институтов, в том числе института муниципальной службы, которая является ключевым фактором эффективной муниципальной деятельности по решению вопросов местного значения. Поэтому одним из направлений реформы местного самоуправления является совершенствование порядка поступления на муниципальную службу.

Не в полной мере получила нормативное закрепление кадровая политика в сфере государственной и муниципальной службы. В то время, как исследование проблем качества кадрового обеспечения муниципальной службы в условиях продолжающегося процесса реформирования местного самоуправления приобретает все большую значимость и актуальность.

Муниципальная служба составляет основу кадрового состава органов местного самоуправления, а муниципальные служащие являются особой социально-профессиональной группой. Особенность этой категории работников

органов местного самоуправления заключается не только в их правовом статусе, но и в тех требованиях, которые предъявляются к ним для порядка поступления на муниципальную службу, эффективного исполнения функциональных обязанностей.

Муниципальная служба в соответствии с Федеральным законом №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» определяется как «профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на должностях муниципальной службы». А должности муниципальной службы – это должности в органе местного самоуправления и аппарате избирательной комиссии муниципального образования, образующиеся в соответствии с уставом муниципального образования для решения вопросов местного значения. И как справедливо отметила в своем исследовании О.В. Мануйлова, «...В отношениях между населением и властью главным связующим звеном являются именно муниципальные служащие. От их профессионализма, компетентности, грамотности и элементарного желания работать во благо населения и каждого человека в отдельности зависит эффективность реализации как государственной, так и муниципальной социально-экономической политики на территории муниципалитетов, степень доверия и престиж органов власти в глазах местного сообщества» [50, с.41].

Следует отметить тот факт, что и на сегодняшний день, несмотря на активный законотворческий процесс, существенное развитие законодательства о муниципальной службе, тем не менее, всё же существует немало проблем и довольно спорных, как нам представляется, вопросов относительно правоприменительной практики, проблем, которые неразрывно связаны с институтом муниципальной службы.

Среди всего многообразия нерешенных до сих пор проблем, наиболее существенными, как считают Н.А. Сантрян и О.Н. Момотова являются: «отсутствие или нехватка профессиональных кадров, бюрократия и коррупция. Такого рода проблемы очень сложно поддаются искоренению и имеют свойство проявлять себя на всех этапах преобразования института муниципальной службы» [55, с.70].

Теоретико-методологической основой проведенного исследования явились монографии и публикации целой плеяды отечественных ученых, однако, особо

считаю важным отметить научные заслуги профессоров В.Г. Игнатова, В.Н. Сергеева, В.Н. Смирнова, Е.М. Трусовой, С.А. Кислицына и др., труды, которых оказали наиболее значительное влияние на уровень и качество проведенной дипломной работы.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в том, что комплексно и полноценно, с опорой на нормативно-правовые акты и исторические источники разных временных периодов разобраны особенности муниципальной службы, определен порядок поступления на муниципальную службу, а так же специфика ее прохождения. Определены проблемы формирования и развития муниципальной службы в России, разработаны пути ее совершенствования на современном этапе.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные системные рекомендации по целому кругу вопросов в части искоренения существующих проблем в сфере муниципальной службы в РФ требуют практической реализации.

Объектом исследования является муниципальная служба в России.

Предметом исследования являются специфика условий поступления и прохождения муниципальной службы.

Целью работы является изучение сущности прохождения и порядка поступления на муниципальную службу.

Для достижения поставленной цели в работе решены следующие задачи:

- Изучить историю становления и современное состояние муниципальной службы России;
- Выявить принципы организации и функционирования муниципальной службы;
- Проанализировать особенности и специфику порядка поступления на муниципальную службу;
- Охарактеризовать нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы;
- Обосновать понятие и правовой статус муниципального служащего;

- Исследовать специфику прохождения муниципальной службе (на примере муниципального образования «Матвеевский район»).

Поставленные цель и задачи обусловили структуру и логику исследования, которое состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка использованных источников.

1. Теоретические основы изучения основ развития муниципальной службы в России

1.1. Современное состояние муниципальной службы в Российской Федерации

За последние полтора десятилетия, в рамках проводимой действующей властью административной реформы, мы можем наблюдать стремительное совершенствование института публичной службы. При этом, стоит сказать о том, что правовое обеспечение статуса гражданских и муниципальных служащих, безусловно, характеризуется определенными признаками, которые позволяют охарактеризовать их правовое положение.

Важно подчеркнуть, что при конституционном разграничении местного самоуправления и государственной власти (ст. 12 Конституции РФ) государственная гражданская и муниципальная службы являются органически сопряженными институтами публичной службы, имеющими общие основания нормативно-правового обеспечения на уровне федерального законодательства.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» упоминается термин «муниципальная служба» и отмечается, 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 Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами [8].

Кульминацией в формировании муниципальной службы как правовой категории явилось принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации, предметом регулирования которого являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств – участников

международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, с прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих [37, с.110].

Согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 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) [10].

Муниципальная служба – это специфическая деятельность, направленная на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, оказания услуг населению, обеспечение социальной, культурной, политической жизнедеятельности муниципального образования.

Требование значительного роста профессионализма муниципальных служащих определяет необходимость реформирования системы высшего профессионального образования по подготовке кадров для местного самоуправления, основных направлений совершенствования действующего государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Проведя анализ реализации Программы формирования резерва управленческих кадров, утвержденной Указом Президента РФ от 25 августа 2008 г. № 1252 [9], а также законодательных актов субъектов РФ и законов муниципальных образований, регламентирующих формирование кадрового резерва муниципальной службы, ученые пришли к выводу, что в целом в настоящее время сформирована необходимая правовая основа для обеспечения данной деятельности. Тем не менее, органы местного самоуправления все также испытывают нехватку квалифицированных кадров. Помимо этого существуют проблемы финансового характера, которые в свою очередь препятствуют подготовке и формированию кадрового резерва муниципальной службы [45, с.30-32].

Основными причинами могут являться: отсутствие мотивации к труду

муниципальных служащих (как профессиональной, так и материальной), отсутствие постоянной практики проведения кадрового мониторинга и аудита муниципальных служащих, низкая заработная плата, неудовлетворенность в своей профессиональной деятельности, вызываемая частыми структурными реорганизациями, тенденция уменьшения численности муниципальных служащих, находящихся на пике реализации своего профессионального потенциала, не уделяется достаточного внимания формированию кадрового резерва, неправильная расстановка кадров, и, как следствие, отсутствие возможности у муниципального служащего реализовать свои профессиональные качества.

Реформирование местного самоуправления, согласно Федеральному закону от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ, направлено на оживление этого важнейшего демократического института. Одним из ключевых элементов, призванных организационно обеспечить их применение на практике, обозначена необходимость проведения кадровой работы в каждом муниципальном образовании.

Реализация планов по совершенствованию местного самоуправления напрямую зависит от его кадрового потенциала т.к. для решения вопросов местного значения требуется определенная организация действий муниципальных служащих в вопросах повышения профессионализма. Достижение профессионального мастерства через овладение необходимыми знаниями, умениями, навыками, поддержание их на должном уровне является их служебной обязанностью.

Организованный и целенаправленный процесс овладения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков необходим для успешного выполнения задач, возложенных на органы местного самоуправления населением и государством.

Хотя законом «О муниципальной службе в РФ» не установлены организационные механизмы реализации всех ранее указанных элементов кадровой работы в вопросах повышения профессионального уровня муниципальных служащих, администрации муниципальных образований должны самостоятельно решать, каким образом эта работа будет организована, и какие из перечисленных форм профессионального развития наиболее необходимы и востребованы для

данного органа местного самоуправления. Как отмечает в своем исследовании «Как фактор корреляции взаимоотношений между субъектом и объектом государственного управления профессионализм государственных и муниципальных служащих является формой организации совместной деятельности людей, связанной с достижением определенных социально-профессиональных целей» [43, с.155].

Соответственно решение выделенных проблем потребует немало материальных и человеческих ресурсов, также необходимо осознание органами местного самоуправления и самими муниципальными служащими сильных и слабых сторон в развитии института муниципальной службы и собственной важности в развитии и процветании всей страны.

1.2. Принципы организации и функционирования муниципальной службы

Понимание муниципальной службы как публичного правового института не ограничивается законодательным закреплением понятия «муниципальная служба». В регламентировании института муниципальной службы важное значение имеют его правовые принципы.

Принципы муниципальной службы - это основополагающие положения, выражающие объективные закономерности и научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы [51, с.68].

Следует разграничить принципы муниципальной службы, учитывая ее сходство с государственной службой в силу общей социальной сущности в масштабах общества и классифицировать все принципы муниципальной службы на:

- общие принципы муниципальной службы;
- специальные принципы муниципальной службы.

Итак, первым среди принципов муниципальной службы назван принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 4 ФЗ «О муниципальной

службе в РФ». Этот принцип основывается на ст. Конституции РФ. Кроме того, юридическая природа прав и свобод человека определена в ст.ст. 17, 18 Конституции РФ, которые непосредственно касаются функционирования муниципальной службы, а также личной служебной деятельности всех муниципальных служащих. Отсюда вытекает требование к муниципальным служащим обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина Российской Федерации.

В п. 2 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» закреплён принцип равного доступа граждан, смысл и значение которого заключается в том, что при приеме на муниципальную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ одних граждан перед другими.

Несмотря на то, что при поступлении на муниципальную службу и ее прохождении запрещена всякая дискриминация по полу, расе, национальности, происхождению, имущественному и должностному положению, месту жительства, отношению к религии, убеждениям, принадлежности к общественным объединениям, вместе с тем для гражданина возможность доступа к данной службе зависит от таких факторов, как наличие специального образования и подготовки, соответствующих содержанию и объему полномочий вакантной должности муниципальной службы. Таким образом, право равного доступа граждан к муниципальной службе не может рассматриваться как абсолютное. Его реализация обусловлена рядом требований, например необходимостью знать государственный язык Российской Федерации, и это в полной мере соответствует мировой юридической практике, в том числе Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. [1].

В п. 3 ст. 4 ФЗ «О муниципальной службе» закреплён принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Данный принцип можно считать одним из основополагающих при организации и функционировании муниципальных органов власти в Российской Федерации. Причем здесь стоит сказать о различии между понятиями профессионализма и компетентности. В определении понятия муниципальной службы в качестве ведущего признака выделяется именно

профессиональная деятельность, требующая для своего осуществления специальных знаний и навыков.

Под профессиональной следует понимать деятельность, осуществляемую на основе специальных знаний и навыков. Муниципальная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение полномочий органов местного самоуправления лицами, находящимися на муниципальных должностях. Профессионализм, в свою очередь, предполагает исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей постоянно и за регулярно получаемое вознаграждение. Компетентность же отражает объем знаний и опыт работника [39, с.43].

Несмотря на то, что в последние годы термины «профессионализм», «компетентность», «компетенция» приобретают все более широкое употребление, до настоящего времени общепринятой трактовки еще не сложилось.

Профессионализм - это высокая степень овладения какой-либо профессией, характеризующаяся мастерством и высокой компетентностью.

Достижение муниципальным служащим высокого уровня профессионализма основывается на приобретении им необходимого объема знаний и овладении умениями и навыками управленческой деятельности. Профессионализм тесно связан с понятием «компетентность», которая означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности [49, с.138].

Н.М. Добрынин определяет компетентность как показатель профессионализма, степень выраженности присущего человеку профессионального опыта; глубокое, доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, способов и средств достижения намеченных целей, а также соответствующих умений и навыков; совокупность знаний, позволяющих судить о чем-либо; черта личности [42, с.210].

Таким образом, компетентность является высшей степенью развития профессионализма. Принцип профессионализма и компетентности представляет

собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности и должен использоваться при отборе кандидата на замещение вакантной муниципальной должности [39].

Реализация на практике принципа профессионализма и компетентности на муниципальной службе обеспечивается, прежде всего, системой профессионального развития муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления [33, с.63].

Профессиональное развитие - это совершенствование кадров в служебно-квалификационном и должностном отношении. Профессиональное развитие персонала - приоритетное направление формирования кадрового состава в системе муниципальной службы, так как основное требование, предъявляемое к муниципальному служащему, - его профессионализм и компетентность. Они складываются из знаний, навыков и умений и, прежде всего, из уровня профессионального образования.

При этом признается, что принятие на муниципальную службу на несуществующую должность противоречит ст. 15 ТК РФ, кроме того, принятие лица на муниципальную службу не соответствующего квалификационным требованиям, противоречит требованиям законодательства о муниципальной службе, нарушает права муниципального образования, поскольку на должность, которая предусмотрена штатным расписанием, назначено лицо без учета требований закона, регулирующего отношения муниципальной службы и устанавливающего специальные требования к муниципальным служащим, что противоречит принципу профессионализма и компетентности муниципальных служащих, установленных ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ.

Содержание принципа стабильности муниципальной службы (п. 4 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ) можно рассматривать в двух аспектах:

- а) стабильность организации службы;
- б) стабильность кадрового состава.

Муниципальному служащему обеспечивается целый ряд гарантий против произвольных действий, связанных с политической конъюнктурой, с частыми и не

всегда обоснованными организационными перестройками. Эти гарантии содержатся в ч. 5 ст. 15 ФЗ № 25-ФЗ, регулирующей понижение в должности муниципального служащего по результатам аттестации; в ст. 19 ФЗ № 25-ФЗ закреплены основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим.

Реализация рассматриваемого принцип устанавливает необходимость ограничения представителя нанимателя в своей инициативе по расторжению трудового договора с муниципальным служащим и наличием определенных оснований для увольнения.

Одним из основных принципов муниципальной службы является принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих [44,с.44]. На муниципальном уровне принимаются соответствующие акты, регулирующие порядок обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления. Муниципальные правовые акты могут быть как общего характера и распространяться на все органы местного самоуправления, так и приниматься по отдельным органам местного самоуправления - представительному органу, главы муниципального образования и т.д. Необходимо отметить, что принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих корреспондирует с принципом публичности и открытости деятельности органов местного самоуправления, закрепленным ст. 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» [27].

По мнению Э.В. Талапиной, принцип публичности и открытости (транспарентности) несет и превентивную антикоррупционную нагрузку: во-первых, открытость деятельности власти сокращает коррупционные возможности, во-вторых, высвечивает любые отклонения и нарушения, помогая работе правоохранительных органов, в-третьих, позволяет гражданам и организациям включиться в процесс противодействия коррупции [37, с.110].

Сущность принципа взаимодействия муниципальной службы с общественными объединениями и гражданами должна реализовываться в рамках функционирования различных звеньев политической системы российского общества и использования различных форм прямой демократии, обеспечивающих

взаимопонимание управляющих (муниципальные служащие) и управляемых (граждане). Из этого сложного и многообразного механизма можно вычлениить два направления:

а) организационное и содержательное взаимодействие с политическими партиями и другими общественными объединениями;

б) информационное взаимодействие с гражданами в целях доведения до них как адресатов муниципального управления касающихся их решений, принимаемых и подготавливаемых органами местного самоуправления, что способствует формированию высокого авторитета и престижа муниципальной службы, уважению к профессиональной деятельности служащих как специалистов сложного процесса управления [37, с.110].

Принцип единства требований означает также, что все муниципальные служащие подчинены минимуму общих правил, независимо от того, в каком муниципальном образовании они проходят службу.

Так, в Реестре должностей муниципальной службы в Оренбургской области одним из основных критериев классификации муниципальных должностей было установлено количество населения в муниципальном образовании, которое не предусмотрено федеральным законом. Применение указанного критерия привело к тому, что должности с одними и теми же функциональными признаками относятся к разным группам, в результате чего квалификационные требования к высшей, главной, ведущей и старшей группе должностей различны. Между тем, функциональные признаки данных должностей, должны быть едины, что и зафиксировано в п. 7 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ.

Таким образом, введение такого дополнительного критерия классификации должностей муниципальной службы привело к нарушению принципа единства основных требований к муниципальной службе, а также равного доступа граждан к данному виду службы и равных условий ее прохождения независимо от обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего, поскольку должности муниципальной службы с одинаковыми функциональными признаками, учреждаемые в муниципальных

органах одинакового вида данным Реестром отнесены к различным классификационным группам, что, следовательно, влечет существенные различия в требованиях, предъявляемых к лицам, претендующим на их занятие по уровню образования, требуемого профессионального опыта и предшествующего стажа службы, а, соответственно и ставит претендентов в неравное положение.

Правовая и социальная защищенность муниципальных служащих как базовый принцип, установленный п. 8 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ обеспечивается тем, что для них установлены определенные социальные и правовые гарантии, к примеру, гарантии при понижении в должности или увольнении в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации (ч. 5. 6 ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ), гарантии защиты персональных данных муниципального служащего (ст. 29 ФЗ № 25-ФЗ, гл. 14 ТК РФ).

Социальная защищенность муниципального служащего обеспечивается комплексом социальных гарантий, предоставляемых ФЗ № 25-ФЗ. При этом, перечень гарантий не является исчерпывающим, законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Как уже было указано выше, одним из основополагающих принципов функционирования муниципальной службы является профессионализм и компетентность муниципальных служащих, значит, они должны нести персональную ответственность за свои действия. В отношении муниципальных служащих закон прямо устанавливает принцип их ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей (п. 9 ст. 4 ФЗ № 25).

Согласно принципу, установленному п. 10 ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ, муниципальная служба внепартийна.

Политическая нейтральность служащих обеспечивается тем, что органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений (ст. 19 Федерального закона «Об общественных объединениях») [12].

Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

Итак, в мире постоянно происходит изменение структуры общества, в том числе и структуры государственной власти. В странах с демократическим режимом основу политической жизни практически в равных долях осуществляют власть и гражданское общество. Притом гражданское общество является как бы барьером для власти от абсолютного господства. Существование муниципальной или государственной службы является одним из примеров этого воздействия.

В настоящем исследовании была предпринята попытка разобраться в том, что же такое муниципальная служба и в чем заключаются ее особенности. Во-первых, муниципальная служба это институт общества. Это достаточно устойчивое социальное образование, которое сформировалось в ходе исторического развития. Во-вторых, муниципальная служба – это вид профессиональной деятельности местного самоуправления, имеющий ряд особенностей. Наиболее важная особенность муниципальной службы как трудовой деятельности это ее общественно-государственный характер. Сейчас институт муниципальной службы представляет собой любопытный объект исследований для многих наук, но я рассмотрела в основном исторические аспекты развития и совершенствования муниципальной службы России. Однако, по результатам проведенного исследования можно с уверенностью утверждать, что хотя предпосылки, факты, свидетельствующие о формообразовании муниципальной службы, можно найти и в более ранних периодах, большинство ученых все-таки склонны к мнению, что первая формальная государственная служба появляется при Иване Грозном. До этого, местная общественная самостоятельная деятельность не была подкреплена законом и

развивалась лишь на основе народного обычая.

Точкой после, которой развитие муниципальной службы пошло с большей скоростью считается издание в 1556 году указа Ивана Грозного, который назывался «Приговор царской о кормлениях и о службах». Указ содержал программу земской реформы, то есть местного самоуправления. Главным образом указ был издан под воздействием дворянства и посадских людей. В результате этой реформы по всей стране начинаются учреждения земских властей. Во многом, этому поспособствовала отмена кормления.

Рассмотрев исторические аспекты формирования муниципальной службы в России, можно заметить одну неприятную закономерность: на протяжении практически всего исторического развития существуют такие проблемы, как коррупция, злоупотребление властью, некомпетентность уполномоченных должностных лиц и тому подобное. Возможно, основания этих проблем заключаются в слабости гражданской позиции в России.

Так многие реформы местного самоуправления исходили «сверху» и носили жесткий самодержавный характер до революции, и неэффективное стремление к централизованной власти после нее.

Совершенствование муниципальной службы заключается в разностороннем комплексе изменений. Необходимо менять как правовую структуру управления, так и организационную систему муниципальной службы, так и социально-общественное мнение. Если федеральным законом будут определяться такие аспекты, как структура местного самоуправления, соотношение сотрудников в нем, а также определенные критерии для принятия на службу, то качество работы в муниципальной службе, несомненно, повысится.

1.3. Нормативно-правовое регулирование института муниципальной службы

Специфика правового регулирования института муниципальной службы Российской Федерации, в первую очередь, обусловлена территориальным фактором.

По состоянию на 1 января 2017 г. в России насчитывается 22 923 муниципальных образований [61]. Безусловно, правовое регулирование муниципальной службы в каждом муниципальном образовании различается, в том числе в силу наличия собственных муниципальных правовых актов. Тем не менее оно должно базироваться на единых принципах, которыми выступают фундаментальные (конституционные), а также принципы, закрепленные в законах о местном самоуправлении или непосредственно в отраслевых законах о муниципальной службе [54,с.142].

Институт муниципальной службы, занимая важное место в правовой системе Российской Федерации, регулируется целым комплексом нормативных правовых актов. Представители науки муниципального права отмечают, что муниципальная служба как объект изучения является составной частью комплексной науки муниципального права Российской Федерации.

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях: федеральном; субъектов Российской Федерации; муниципальном [34,с.64].

В первую очередь законодательство о муниципальной службе основывается на Конституции РФ. Конституция РФ не содержит статей, непосредственно касающихся муниципальной службы, однако в ней есть принципы, которые были положены в основу организации и функционирования муниципальной службы.

Так, ст. 130 Конституции РФ определяет, во-первых, субъекты местного самоуправления, во-вторых, сферу его реализации, в-третьих, методы осуществления [36,с.228].

Ст. 37 Конституции РФ имеет первоочередное значение при регулировании порядка поступления на муниципальную службу, согласно указанной статье каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Также указанные вопросы регулирует ст. 60 Конституции РФ, устанавливающая возраст, по достижении которого гражданин может в полном объеме реализовывать свои права, в том числе и право на поступление на муниципальную службу;

Статья 42 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет, что правовое регулирование муниципальной службы должно осуществляться на государственном уровне власти.

Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» является базовым для всей системы муниципальной службы. Это наиболее широкий по предмету правового регулирования акт, который регулирует отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением, прекращением этой службы и статусом муниципального служащего.

Кроме того, следует назвать и другие федеральные законы, которые регулируют муниципальную службу.

К примеру, Кодекс РФ об административных [3], устанавливает административную ответственность за административные правонарушения, связанные с прохождением муниципальной службы (в частности, за незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг муниципального служащего либо бывшего муниципального служащего - ст. 19.29 КоАП РФ).

Положения Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [13] обязательны для муниципальных служащих, чья служебная деятельность связана с оказанием муниципальных услуг.

Особую роль в системе правовых актов, составляющих правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации, играет ТК РФ, в соответствии с которым применить нормы трудового законодательства к правоотношениям, связанным с осуществлением муниципальными служащими своей профессиональной деятельности, можно только с учетом положений ФЗ № 25-ФЗ, касающихся регулирования трудовой деятельности муниципальных служащих. Так, например, порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий, установленный ст.ст. 193 и 194 ТК РФ, применяется к муниципальным служащим только вкупе с теми положениями, которые содержатся в гл. 7 ФЗ № 25-ФЗ. Так, например, ч. 1 ст. 27 ФЗ № 25-ФЗ закрепляет специальный перечень дисциплинарных взысканий, применимых к муниципальным служащим, и имеет приоритет перед

соответствующими нормами ТК РФ. Однако порядок применения указанных дисциплинарных взысканий устанавливается исключительно нормами трудового законодательства.

Институт муниципальной службы на федеральном уровне регулируется также иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, к которым относятся подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые Президентом РФ, Правительством РФ, иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, регулирующие отдельные аспекты трудовой деятельности муниципальных служащих, вопросы их социального обеспечения и др.

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации.

В Оренбургской области вопросы организации муниципальной службы регулирует Закон Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области» [5].

Правотворчество Оренбургской области в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

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

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного

самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

В МО «Матвеевский район» основным правовым актом является Устав [9]. В ч. 2 ст. 44 данного Устава определено, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы устанавливаются решением Думы городского округа в соответствии с законами Российской Федерации, Оренбургской области, настоящим Уставом.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

В соответствии с Уставом принято положение «О муниципальной службе в МО «Матвеевский район» Оренбургской области», [21] которое устанавливает требования к должностям муниципальной службы в органах местного самоуправления, определяет условия и порядок прохождения муниципальной службы, статус муниципального служащего.

В целом, развитие федерального и регионального законодательства в области муниципальной службы диктует необходимость постоянного совершенствования нормативной правовой базы в части, касающейся внесения изменений в действующие нормативные правовые акты и принятия новых нормативных правовых актов. После вступления в силу ФЗ № 25-ФЗ в муниципальных образованиях была начата работа по повышению эффективности муниципальной службы, оптимизации затрат на ее развитие, внедрению новых методов планирования, финансирования, стимулирования деятельности муниципальных служащих, обеспечению открытости муниципальной службы для населения, созданию оптимальных материально-технических условий для ее эффективного функционирования, а также осуществлен ряд мероприятий, направленных на создание и совершенствование правовых, организационных, финансовых основ муниципальной службы и системы

управления ею, формирование высокопрофессионального кадрового состава муниципальной службы [57,с.8].

В Оренбургской области сложилась система правового регулирования и организации муниципальной службы в соответствии с действующим федеральным законодательством. При этом, в законы Оренбургской области были внесены изменения, касающиеся организации и прохождения муниципальной службы. Муниципальными правовыми актами урегулированы основные вопросы организации и прохождения муниципальной службы.

Для получения максимального результата от реализации федеральных, областных и муниципальных правовых актов о муниципальной службе необходимо постоянное системное обеспечение органов местного самоуправления информационно-методическими материалами по вопросам практического применения федерального и областного законодательства о муниципальной службе. Практика реализации законодательства о муниципальной службе показала необходимость организационно-методического содействия органам местного самоуправления в подготовке ими муниципальных правовых актов по вопросам муниципальной службы. В частности, в Оренбургской области требует значительного внимания проблема формирования на муниципальном уровне резерва управленческих кадров, являющегося базовым элементом всей системы резервов управленческих кадров.

Так, Постановлением Администрации МО «Матвеевский район» Оренбургской области утверждена муниципальная программа МО «Матвеевский район» «Развитие муниципальной службы МО «Матвеевский район» на 2016 - 2017 годы», целью которой является развитие и совершенствование муниципальной службы МО «Матвеевский район»

Таким образом, в муниципальных образованиях продолжается на системной и плановой основе процесс развития муниципальной службы по всем направлениям в соответствии с требованиями законодательства о муниципальной службе. В органах местного самоуправления сложилась определенная система и накоплен опыт управления муниципальной службой, позволяющие создать условия для

оптимального организационно-правового обеспечения муниципальной службы, взаимодействия органов местного самоуправления со структурами гражданского общества, координации деятельности органов местного самоуправления по вопросам поступления на муниципальную службу, прохождения и прекращения муниципальной службы, а также профессионального развития муниципальных служащих.

Итак, на основе вышеизложенного можно резюмировать:

1. Муниципальная служба представляет собой публично-правовой институт, отличающийся социальным характером функционирования.

Муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон.

Определение муниципальной службы в объективном смысле - это комплексный институт в рамках отрасли муниципального права, который представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации муниципальной службы, обеспечения ее функционирования, установления гарантий деятельности муниципальных служащих и осуществления ими прав и обязанностей.

В субъективном смысле муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан на муниципальных должностях муниципальной службы замещаемых по трудовому договору и занимающих оплачиваемые из местного бюджета должности в органах местного самоуправления для реализации принадлежащих муниципальному образованию прав и обязанностей.

2. Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

3. Анализ современного состояния правового регулирования муниципальной службы в муниципальном образовании показывает, что определенные наработки в плане создания правовой основы для осуществления правотворчества органами местного самоуправления в муниципальных образованиях имеются. При этом представляется, что правовая основа правотворчества муниципальных органов, создаваемая в муниципальных образованиях, должна обеспечивать решение вопросов местного значения при активном участии населения.

2. Особенности и специфика порядка поступления на муниципальную службу

2.1. Понятие и правовой статус муниципального служащего

В доктрине существуют различные определения муниципального служащего. К примеру, Шамарова Г.М. под муниципальным служащим понимает гражданина Российской Федерации, исполняющего в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета [56,с.38].

Однако, некоторые ученые муниципального служащего сводят понятию муниципальной службы и муниципального служащего определяют через цель деятельности. В частности, в литературе указывается на то, что служба вообще - это один из видов деятельности, «в которой заинтересовано общество», [48,с.35] которая состоит в «управлении... и обслуживании людей», в обработке, работе с информацией.

Однако определение муниципального служащего через цель деятельности нецелесообразно по следующим причинам. Во-первых, корректно определить цель для общей категории «муниципальный служащий» невозможно: цель будет либо чрезвычайно размытой (как, например, категория «деятельность, в которой заинтересовано общество»), либо не будет охватывать все категории муниципальных служащих (как, например, «работа с информацией»). Во-вторых, определение основных целей деятельности органов местного самоуправления и муниципальных органов осуществляется законодателем либо лицами, замещающими муниципальные должности.

Муниципальный служащий цели деятельности органов власти не определяет вообще либо определяет только цели «второго плана», то есть цели, достижение которых должно вести к общей цели, определенной законодателем или лицом, замещающим муниципальную должность.

Легальное определение муниципального служащего дано в ст. 10 ФЗ № 25-ФЗ путем перечисления трех обязательных признаков, наличие которых, по мнению законодателя, позволяет точно определить муниципального служащего:

- во-первых, муниципальный служащий является гражданином;
- во-вторых, исполняет обязанности по должности муниципальной службы;
- в-третьих, получает денежное содержание за счет средств местного бюджета.

Аналогичное определение содержится и в ст. 1 Закона Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области», в соответствии с которой муниципальным служащим в Оренбургской области является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Оренбургской области, обязанности по должности муниципальной службы в Оренбургской области за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Итак, из приведенных определений муниципального служащего следует, что первым обязательным признаком является наличие гражданства РФ.

Как следует из ст.ст. 3, 5 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», гражданин Российской Федерации - это физическое лицо, имеющее устойчивую правовую связь с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Лицо может занимать муниципальную должность и в том случае, если оно является гражданином иностранного государства - участника международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. Однозначно муниципальным служащим не может быть апатрид, то есть лицо без гражданства.

Из этого признака муниципального служащего вытекают такие требования, как необходимость предоставления паспорта при поступлении на муниципальную службу (п. 3 ч. 3 ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ), обязанность покинуть муниципальную службу в случае утраты гражданства Российской Федерации или гражданства страны -

участницы соответствующего международного договора (п. 6 ч. 1 ст. 13 ФЗ № 25-ФЗ).

Следующий признак, указанный в определении понятия «муниципальный служащий», - это исполнение лицом обязанностей по должности муниципальной службы.

На практике трудно различать, какие служащие муниципальные, а какие просто служащие. В теории административного права сложилось определенное понимание должности как организационного звена, связывающего определенную структуру с физическим лицом — служащим, который замещает: должность и затем исполняет отведенные по должности полномочия.

Публичная должность устанавливает границы деятельности служащего и зависит от сферы применения его компетенции. Права и обязанности муниципального служащего непосредственно связаны с удовлетворением публично-правовых интересов местного сообщества. Именно этот факт должен быть определяющим при понимании такой категории, как «муниципальная должность».

В. М. Манохин дает следующее определение понятия «должность»: «Это первичный элемент, единица управленческой структуры, наделенная определенным кругом обязанностей и комплексом полномочий» [49,с.38].

С. Основной признак должности - она включает в себя часть установленной правовыми актами компетенции соответствующего органа. Лицо, замещающее должность, действует от имени этого органа или представляемой им территории в пределах должностной компетенции [49].

Д. Г. Гутманов муниципальную должность определяет как должность, предусмотренную уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа и ответственностью за исполнение этих обязанностей [40,с.159].

На основании данного определения все муниципальные должности можно подразделить на два вида:

-выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Следует обратить внимание на то, что замещение должности муниципальной службы на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих Российской Федерации является принципиальным положением ФЗ № 25-ФЗ, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данное положение Федерального закона является одной из его концептуальных основ, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового законодательства.

Однако, в ФЗ № 25-ФЗ по-другому разграничены муниципальные должности и должности муниципальной службы: лица, занимающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими. К числу таких должностей относятся должности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления и членов муниципальных органов. Определение должности муниципальной службы, данное в Законе, содержит указание на то, что это может быть должность в органе местного самоуправления, а также в ином муниципальном органе, образуемом в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, Федеральный закон № 25-ФЗ не определяет статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных

образований, действующих на постоянной основе. Они замещают муниципальные должности, но муниципальными служащими не являются (п. 2 ст. 1 ФЗ № 25-ФЗ). Не являются муниципальными служащими технические исполнители в органах местного самоуправления (п. 2 ст. 10 ФЗ № 25-ФЗ). Не относятся к категории муниципальных служащих и должностные лица муниципальных учреждений и организаций, поскольку должность муниципальной службы - это должность в органах местного самоуправления (п. 2 ст. 6 ФЗ № 25-ФЗ) и суть муниципальной должности состоит в непосредственном участии в осуществлении полномочий данного органа власти [19]. При этом на лиц, замещающих муниципальную должность, трудовое законодательство не распространяется, в том числе и на лиц, которые осуществляют свою деятельность на так называемой постоянной основе, поскольку «их правовой статус обусловлен самим актом избрания на выборах».

Итак, должность муниципальной службы характеризуется следующими признаками:

1) образуется в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность;

2) устанавливается муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте федерации, утверждаемым законом субъекта федерации:

3) предполагает ответственность за исполнение связанных с ней обязанностей:

4) замещается на постоянной основе в установленном законом порядке;

5) содержит комплекс обязанностей и соответствующих им прав, необходимых для обеспечения осуществления задач и функций местного самоуправления .

Согласно ч. 1 ст. 6 ФЗ № 25-ФЗ 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.

Так, в Перечень должностей муниципальной службы утверждается в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Оренбургской области, утверждаемым законом Оренбургской области [6].

Должности муниципальной службы подразделяются на категории и группы:

1) по функциональным признакам:

-руководители - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии (далее - избирательная комиссия), замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок, должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, замещаемые путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица, а также должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления, замещаемые по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок полномочий, определяемый Уставом;

- помощники (советники) - должности муниципальной службы, учреждаемые для содействия лицам, замещающим муниципальные должности, в обеспечении непосредственного исполнения их полномочий и замещаемые путем заключения трудового договора на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц;

-специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для профессионального обеспечения исполнения органом местного самоуправления, избирательной комиссией или лицом, замещающим муниципальную должность,

установленных задач и функций и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок;

- обеспечивающие специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии или лица, замещающего муниципальную должность, и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок;

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы:

- Глава администрации;
- Первый заместитель, заместитель главы администрации;
- Руководитель аппарата администрации;
- Руководитель комитета, управления;
- Заместитель руководителя комитета, управления;

2) главные должности муниципальной службы:

- начальник отдела;

3) ведущие должности муниципальной службы:

- Начальник отдела;
- Заведующий сектором;
- Главный специалист;

4) старшие должности муниципальной службы:

- Ведущий специалист;
- Специалист I категории;

5) младшие должности муниципальной службы:

- Специалист II категории;
- Специалист.

Третий характерный признак, присущий понятию «муниципальный служащий», - это оплата труда муниципального служащего за счет средств соответствующего муниципального образования. При этом, несмотря на то что

установление уровня оплаты труда муниципальных служащих - полномочие органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 53 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), федеральный законодатель установил и некоторые ограничения по уровню оплаты труда для тех муниципальных образований, которые имеют недостаточную бюджетную обеспеченность. Так, п. 2 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ [2] фактически наделяет субъект Федерации правом устанавливать для дотационных муниципальных образований нормативы формирования расходов.

Статус муниципального служащего в Российской Федерации устанавливается в федеральных, региональных, муниципальных правовых актах и определяется целями, задачами и функциями органов местного самоуправления, особенностями разграничения вопросов местного значения, установленными ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основными элементами правового статуса муниципального служащего являются права, обязанности, ограничения и запреты, гарантии реализации прав, ответственность. В ФЗ № 25-ФЗ в главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» выделены правообразующие элементы статуса: основные права и обязанности муниципального служащего; ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой; урегулирование конфликта интересов; требования к служебному поведению муниципальных служащих; представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Приведенный в ст. 11 ФЗ № 25-ФЗ комплекс прав служащих не является закрытым и может быть дополнен отдельными положениями на региональном или местном уровнях. Реализуя данные полномочия сотрудники муниципальных администраций осуществляют непосредственную деятельность по управлению подведомственными территориями, тем не менее, основное содержание профессиональной деятельности служащего состоит именно в комплексе должностных обязанностей. Отдельно следует отметить, что муниципальные служащие обязаны ежегодно предоставлять представителю нанимателя сведения о

доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, что необходимо для исключения коррупционной составляющей в профессиональной деятельности должностного лица [40,с.157].

Так, в соответствии со ст. 5 Положения «О муниципальной службе в Оренбургской области» гражданин при поступлении на муниципальную службу, а также муниципальный служащий ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, обязан представлять представителю нанимателя (работодателя) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в порядке и по форме, которые установлены действующим законодательством для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих Оренбургской области.

При этом Постановлением администрации МО «Матвеевский район» утвержден Перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Следующими ключевыми элементами правового статуса муниципальных служащих выступает наличие определенных запретов и ограничений, связанных с осуществлением ими должностных обязанностей, установленных в ст. 13 ФЗ № 25-ФЗ.

Запреты на муниципальной службе - это запрещение совершать определенную деятельность, они осуществляются, как правило, путем бездействия. Запреты ограничивают ряд конституционных прав муниципальных служащих (право заниматься предпринимательской деятельностью, допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, и т.д.), но и принимаются муниципальными служащими добровольно при поступлении на муниципальную службу.

Одним из наиболее спорных и противоречивых ограничений выступает запрет на замещение должности муниципальной службы в случае наличия близкого родства или свойства с вышестоящим руководителем [58,с.93]. В частности, региональным законодательством данное положение зачастую урегулировано иначе, чем установлено Федеральным законодательством.

Так, в трудовом законодательстве отсутствует специальное положение, ограничивающее совместное прохождение муниципальной службы близкими родственниками. Кроме того, соответствии с ч. 2 ст. 3 ТК РФ никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Наличие определенных запретов, связанных с прохождением муниципальной службы необходимо как для обеспечения независимости служащих, так и для предупреждения злоупотреблений ими своим должностным положением. Стоит отметить, что устанавливаемый ст.14 ФЗ № 25-ФЗ перечень запретов является закрытым и не предполагает внесения дополнений региональным законодательством.

Так, п. 2 ст. 9 Положения «О муниципальной службе МО «Матвеевский район»» установлено, что муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность Главы Администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено федеральным законодательством о муниципальной службе.

Таким образом, правовой статус муниципального служащего представляет собой сложную совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов. Основная сложность изучения каждой из указанных характеристик состоит в их

урегулировании не только нормами федерального законодательства, но и целым комплексом нормативно-правовых актов регионального и местного уровней.

2.2. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Муниципальная служба обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами профессиональной деятельности. В этой связи действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на муниципальную службу.

Ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ прежде всего устанавливает следующие условия, необходимые для поступления на муниципальную службу: достижение возраста 18 лет; владение государственным языком Российской Федерации; соответствие квалификационным требованиям установленным для замещения должностей муниципальной службы; отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на муниципальную службу.

ФЗ № 25-ФЗ установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу 18 лет, что связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим.

Кроме того, ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ закрепляют знание русского языка как государственного языка Российской Федерации в качестве требования для замещения должностей муниципальной службы, что подтверждает обязательность использования русского языка в системе местного самоуправления. В законодательстве делается акцент на то, что обязательность использования государственного языка не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе

Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации, поэтому лица, в том числе и граждане, не владеющие русским языком, вправе использовать иной язык. При защите и реализации их прав и законных интересов в случаях, установленных законодательством, им должны быть предоставлены услуги переводчиков [48,с.30].

В органах местного самоуправления республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик. Законодатель понимает необходимость таких привилегий для национального языка. Однако фактически не дает республикам право требовать знания языка как критерия для занятия определенной должности в органах государственной власти. Есть министерства, ведомства, различные структуры, где это необходимо. Если должностной регламент государственного служащего предполагает оказание услуги по приему граждан, т.е. осуществление работы непосредственно с населением, то имеет смысл требовать от такого сотрудника знания того или иного национального языка. В этом присутствует объективная справедливость. Причем нельзя абсолютизировать национальный компонент. Знание языка должно быть обусловлено только функциональной необходимостью.

Граждане, поступающие на муниципальную службу, должны соответствовать квалификационным требованиям, установленным в соответствии с ФЗ № 25-ФЗ для замещения должностей муниципальной службы.

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 федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. ФЗ о муниципальной службе разрешает устанавливать общий стандарт на региональном уровне, допускает его гибкость с учетом кадрового дефицита на местах

Так, в соответствии со ст. 6 Закона Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области» и в целях обеспечения единого подхода к подбору, расстановке и использованию кадров, повышения уровня их профессионализма и ответственности, Администрацией городского округа утверждено Положение «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы в городском округе». Данные квалификационные требования, предъявляемые по муниципальным должностям муниципальной службы, являются основанием при:

а) оценке служебной деятельности муниципального служащего в период проведения его аттестации;

б) определении кандидата на замещение вакантной должности муниципальной службы по итогам конкурса;

в) отборе кандидатур для занесения в кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Степень соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности муниципальной службы определяет при приеме на работу представитель нанимателя либо иное лицо, имеющее право приема, увольнения. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы устанавливаются в соответствии с группами и категориями должностей муниципальной службы:

- квалификационные требования для замещения высших должностей муниципальной службы категории «руководители»;

- квалификационные требования для замещения главных должностей муниципальной службы категории «руководители»;

- квалификационные требования для замещения ведущих, старших должностей муниципальной службы категории «специалисты»;

- квалификационные требования для замещения младших должностей муниципальной службы категории «обеспечивающие специалисты».

Так, квалификационные требования для замещения высших должностей муниципальной службы категории «руководители» включают:

1) квалификационные требования к уровню профессионального образования: высшее образование

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 108 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [15] образовательные уровни (образовательные цензы), установленные в Российской Федерации до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, приравниваются к уровням образования, установленным настоящим Федеральным законом, в предусмотренном данной нормой закона порядке, в частности высшее профессиональное образование - подготовка специалиста или магистратура - к высшему образованию - специалитету или магистратуре.

Согласно ч. 5 ст. 10 данного Закона в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования: высшее образование - специалитет, магистратура.

В силу п. 15 ч. 1 ст. 108 ФЗ «Об образовании в РФ» лица, имеющие высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением им квалификации «дипломированный специалист», имеют право быть принятыми на конкурсной основе на обучение по программам магистратуры, которое не рассматривается как получение этими лицами второго или последующего высшего образования.

2) квалификационные требования к профессиональным навыкам: владение навыками руководящей работы, муниципального управления, анализа состояния и динамики развития муниципального образования и соответствующей сферы деятельности и прогнозирования, разработки документов, определяющих развитие муниципального образования;

3) владение навыками контроля, анализа и прогнозирования последствий принимаемых решений; умение определять стратегические и тактические цели, организовывать и обеспечивать их достижение; оперативное принятие и реализация управленческих решений, контроль за их исполнением; адаптация к новой ситуации и разработка новых системных подходов в решении поставленных задач; систематизация, структурирование, анализ и обобщение информации, работа с различными источниками информации; ведение деловых переговоров, публичных выступлений; выстраивание межличностных отношений и мотивация поведения подчиненных, служащих, формирования эффективного взаимодействия в

коллективе, стимулирования достижения результатов, разрешения конфликта интересов; грамотный учет мнения коллег, грамотное делегирование полномочий подчиненным; организация и ведение личного приема граждан; организация работы по эффективному взаимодействию с представителями государственных органов и органов местного самоуправления; сотрудничество с коллегами и подчиненными; владение навыками работы с компьютерной техникой, а также необходимым программным обеспечением.

4) владение расширенным уровнем знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий: правовых аспектов в области ИКТ; программных документов и приоритетов государственной политики в области ИКТ; аппаратного и программного обеспечения; возможностей и особенностей применения современных ИКТ, включая возможности межведомственного документооборота; общих вопросов в области обеспечения информационной безопасности.

Кроме того, для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования включают и специальный уровень профессиональных знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий, которыми должен владеть муниципальный служащий.

Специальный уровень профессиональных знаний и навыков в области ИКТ - перечень дополнительных профессиональных знаний и навыков в области ИКТ, которыми должны обладать должностные лица (руководитель и заместитель руководителя), курирующие вопросы внедрения ИКТ в органе местного самоуправления; сотрудники подразделений, к ведению которых относятся вопросы информатизации; муниципальные служащие, в чьи должностные обязанности входят функции по созданию, развитию, администрированию информационных систем в органе местного самоуправления, а также сотрудники подразделений, являющиеся пользователями программных продуктов, которые обеспечивают автоматизацию функций, возложенных на соответствующие подразделения.

Владение специальным уровнем знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий предполагает:

1) знание: систем взаимодействия с гражданами и организациями; учетных систем, обеспечивающих поддержку выполнения основных задач и функций; систем межведомственного взаимодействия; систем управления государственными информационными ресурсами; информационно -аналитических систем, обеспечивающих сбор, обработку, хранение и анализ данных; систем управления электронными архивами; систем информационной безопасности; систем управления эксплуатацией;

2) владение навыками: работы с системами взаимодействия с гражданами и организациями; работы с системами межведомственного взаимодействия; работы с информационно-аналитическими системами, обеспечивающими сбор, обработку, хранение и анализ данных; работы с системами управления электронными архивами; работы с системами информационной безопасности; работы с системами управления эксплуатацией [17].

В соответствии с п. 2 ст. 16 ФЗ № 25-ФЗ и ст. 7 Положении «О муниципальной службе МО «Матвеевский район»» 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.

В соответствии со ст. 8 ФЗ № 25-ФЗ «О противодействии коррупции», Указом Президента РФ «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», [32] Администрацией утверждено Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, и муниципальными служащими в Администрации МО «Матвеевский район» сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [23].

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются по формам справок, утвержденным Постановлением Губернатора Оренбургской области от 18.12.2009 г. № 120 [17].

В соответствии с ч. 1 ст. 17 ФЗ № 25-ФЗ при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Подобные требования о проведения конкурса закреплены и в п. 3 ст. 45 Устава Оренбургской области, согласно которому прием на муниципальную службу МО «Матвеевский район» осуществляется в порядке назначения или конкурса. В соответствии с п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе» при замещении должности муниципальной службы МО «Матвеевский район» заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Данные нормы содержат коррупциогенные факторы, определяя компетенцию должностных лиц по формуле «вправе», следовательно, такого рода нормы нуждаются в корректировке.

Довольно интересным выглядит регулирование процедуры конкурса на замещение вакантной должности .

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, общее число членов конкурсной комиссии и порядок ее формирования устанавливаются Решением Думы МО «Матвеевский район».

Так, в соответствии с названным Порядком установлено, что конкурс обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе в органах местного самоуправления МО «Матвеевский район» в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями, а также право муниципальных служащих на карьерный рост (п. 2).

Однако представляется, что слова «карьерный рост» следовало бы заменить на «на должностной рост на конкурсной основе».

Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся.

Без проведения конкурса происходит замещение должностей при

- при заключении срочного трудового договора;
- при назначении на должности муниципальной службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», установленные на определенный срок полномочий;

- при назначении муниципального служащего на иную должность муниципальной службы в порядке перевода к другому работодателю;

- при назначении на должность муниципальной службы муниципального служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе;

- при назначении муниципального служащего на должность муниципальной службы в порядке должностного роста по результатам проведенной аттестации или квалификационного экзамена при отсутствии сформированного кадрового резерва;

- при назначении на должности муниципальной службы, относящиеся к группе младших должностей муниципальной службы.

Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Более того п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе МО «Матвеевский район» Оренбургской области» правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с

внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения.

Анализ положений Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы МО «Матвеевский район» показал, что в нем приведен типовый порядок проведения такого конкурса.

Так, конкурс проводится конкурсной комиссией среди граждан, подавших заявление на участие в нем, впервые или вновь поступающих на муниципальную службу в органы местного самоуправления.

Решение о проведении Конкурса принимается представителем нанимателя (работодателем) органа местного самоуправления МО «Матвеевский район», в котором имеется вакантная должность муниципальной службы, на основании представления руководителя соответствующего структурного подразделения органа местного самоуправления.

Не менее чем за 20 дней до дня проведения Конкурса орган местного самоуправления МО «Матвеевский район» публикует в официальных средствах массовой информации объявление о проведении Конкурса, в котором указывается следующая информация:

- наименование органа местного самоуправления;
- наименование вакантной должности муниципальной службы;
- условия прохождения муниципальной службы;
- требования, предъявляемые к претенденту на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- место, время приема документов, а также срок, до истечения которого принимаются документы на участие в Конкурсе;
- дата, время и место проведения Конкурса;
- условия проведения Конкурса;
- сведения об источнике подробной информации о Конкурсе;
- проект трудового договора [29].

Муниципальный служащий, изъявивший желание участвовать в Конкурсе, направляет заявление на имя представителя нанимателя (работодателя).

Уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления, в котором данный муниципальный служащий замещает должность муниципальной службы, обеспечивает ему получение документов, необходимых для участия в Конкурсе.

Сведения, представленные гражданином для участия в Конкурсе, могут подвергаться проверке.

Для проведения Конкурса в органе местного самоуправления создается конкурсная комиссия в составе 7 человек, действующая на постоянной основе.

Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов комиссии.

Решение конкурсной комиссии по итогам проведенного Конкурса принимается в отсутствие кандидата открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, принявших участие в заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя Комиссии.

В соответствии с п. 29 Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы МО «Матвеевский район» в течение 7 дней после подведения итогов Конкурса уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления представляет представителю нанимателя (работодателя) решение конкурсной комиссии, которое является основанием для принятия правового акта представителем нанимателя (работодателя) органа местного самоуправления о назначении победителя Конкурса на вакантную должность муниципальной службы с приложением необходимых документов, и подписанный победителем Конкурса трудовой договор.

Следует обратить внимание на то, что ч. 3 ст. 17 ФЗ № 25-ФЗ, устанавливающую, что по итогам конкурса на замещение должности муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) вправе назначить на должность одного из отобранных комиссией кандидатов. Подобная формулировка также несет в себе такой коррупциогенный фактор, как «широта дискреционных полномочий», выражающийся в неопределенности условий или оснований принятия решения о выборе кандидата для заключения трудового договора. Наличие в федеральном законе такой нормы создает условия для злоупотребления должностными лицами

своими полномочиями. При этом в рассматриваемом Порядке Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы МО «Матвеевский район» закреплено, что трудовой договор заключается с победителем конкурса.

По решению конкурсной комиссии кандидат, не признанный победителем Конкурса, может зачисляться в кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Кандидатам, участвовавшим в Конкурсе и не признанным победителями, уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления в течение месяца со дня его завершения в письменной форме сообщает о результатах Конкурса.

Кандидаты, участвовавшие в Конкурсе и не признанные его победителями, вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в судебном порядке.

Если в результате проведения Конкурса не был выявлен победитель, руководитель органа местного самоуправления может принять решение о проведении повторного Конкурса.

В процессе прохождения муниципальной службы муниципальные служащие проходят аттестацию (ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ). Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы. Представляется, что данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе МО «Матвеевский район» Оренбургской области.

Аттестация муниципальных служащих проводится в соответствии с Положением об аттестации, утвержденным Администрацией МО «Матвеевский район». Аттестации не подлежат муниципальные служащие:

- а) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- б) достигшие возраста 60 лет;
- в) беременные женщины;
- г) 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;

д) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке. При этом любое нарушение процедуры аттестации будет основанием для признания результатов аттестации незаконными.

Трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут как по общим основаниям, установленным в ТК РФ, так и по специальным, предусмотренным ФЗ № 25-ФЗ. В соответствии со ст. 24 Положения «О муниципальной службе МО «Матвеевский район» Оренбургской области» прекращение муниципальной службы осуществляется в соответствии с личным заявлением муниципального служащего об увольнении с муниципальной службы в связи с окончанием срока действия трудового договора, выходом на пенсию либо по другим основаниям, предусмотренным законами Оренбургской области и законодательством Российской Федерации.

Так, за совершение дисциплинарного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей - представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить в качестве дисциплинарного взыскание увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям (ст. 23 Положения «О муниципальной службе МО «Матвеевский район» Оренбургской области»). Предельный возраст для нахождения на муниципальной службе – 65 лет.

Порядок продления срока нахождения лица на муниципальной службе осуществляется в соответствии с действующим законодательством о муниципальной службе и допускается в случае необходимости в использовании профессиональных и деловых качеств муниципального служащего, его знаний и опыта работы при условии соответствия указанного муниципального служащего квалификационным требованиям по замещаемой должности муниципальной службы.

Так, в ч. 2 ст. 19 ФЗ № 25-ФЗ установлено, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом толкование приведенного положения о продлении срока прохождения лицом муниципальной службы не позволяет прийти к выводу об ограничении общего количества таких продлений, в связи с чем представляется правильным исходить из того, что срок службы после достижения предельного возраста зависит от обоюдного согласия сторон, однако каждый раз по истечении определенного периода (до года) необходимо разрешение вопроса о дальнейшем нахождении лица на муниципальной службе.

Таким образом, проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере МО «Матвеевский район», позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

2.3. Специфика прохождения муниципальной службе на примере муниципального образования «Матвеевский район»

Организация кадровой работы муниципального образования определена ФЗ № 25-ФЗ. Каждое образование самостоятельно решает, каким образом такая работа будет организована и какие из установленных обязанностей будут закреплены за соответствующими отделами или должностными лицами.

Кадровая работа в муниципальном образовании помимо общих обязанностей, установленных трудовым законодательством, включает в себя специальные, перечисленные в ст. 28 ФЗ № 25-ФЗ.

Одной из наиболее важных задач кадровой службы является подбор кадров, который включает в себя отбор и прием на муниципальную службу, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций.

Для осуществления кадровой работы в муниципальном образовании, как правило, образуется целый отдел (департамент, управление). Чтобы установить штатную численность кадровиков, следует провести нормирование их труда. Нормирование труда и штатной численности работников кадровой службы осуществляется с применением положений Методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях [26], а также Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров, утвержденных Постановлением Минтруда СССР от 14.11.1991 г. № 78.

Приоритетные направления формирования кадрового состава муниципальной службы изложены в ст. 32 ФЗ № 25-ФЗ.

Формирование достойного кадрового состава муниципальной службы обеспечивается с помощью оценки результатов профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих в ходе аттестации или квалификационного экзамена.

Таким образом, функция по формированию кадрового резерва связана со многими обязанностями кадровой службы, установленными ст. 28 ФЗ № 25-ФЗ: это и проведение конкурса на замещение вакантных должностей, и организация проверки достоверности персональных и иных сведений, включая сведения о доходах, при поступлении на муниципальную службу... Также кадровик должен оформить работнику допуск к сведениям, составляющим государственную тайну и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений. Если же претендент на должность отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к таким сведениям, он не может быть принят на муниципальную службу¹⁰⁴.

Кроме того, Федеральным законом от 30.03.2015 г. № 63-ФЗ ФЗ № 25-ФЗ дополнен ст. 28.1, в соответствии с которой в целях формирования высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы органы

местного самоуправления могут осуществлять организацию подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и с учетом положений настоящего Федерального закона.

При этом следует обратить внимание на то, что в органах местного самоуправления МО «Матвеевский район» не сформирована система профессионального развития муниципальных служащих. Вместе с тем отсутствие необходимых профессиональных знаний и навыков муниципальных служащих приводит к снижению эффективности управленческих решений и уровня доверия населения к муниципальной службе. С учетом современных потребностей и динамики развития муниципальной службы необходимо сформировать систему профессионального развития муниципальных служащих на основе долгосрочного планирования, внедрения новых образовательных технологий.

С развитием современных информационных технологий возникает проблема с их внедрением и использованием в деятельности органов местного самоуправления МО «Матвеевский район». Муниципальные служащие не в полной мере владеют соответствующими навыками и умениями. Компьютерная грамотность сотрудников недостаточна для эффективной эксплуатации информационных систем. В связи с этим информационные ресурсы при принятии управленческих решений используются не в полном объеме, что негативно отражается на эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Служащим, в чьи обязанности входит осуществление проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, кадровая служба должна выдать удостоверение - это для них является обязательным организационно-техническим условием исполнения обязанностей. В отношении остальных муниципальных служащих орган местного самоуправления вправе самостоятельно принять решение о выдаче служебных удостоверений, такая обязанность законодательством не предусмотрена.

В муниципальных образованиях ведутся реестры муниципальных служащих, что также входит в обязанности кадровой службы. Реестр муниципальных служащих

- это сводный перечень сведений о служащих, замещающих должности муниципальной службы в муниципальном образовании.

Цель ведения реестра - организация учета прохождения муниципальной службы, совершенствование работы по подбору и расстановке кадров, использование кадрового потенциала муниципальной службы. Порядок ведения реестра утверждается муниципальным правовым актом.

В реестр может быть включена информация о служащих, замещающих должности муниципальной службы, о вакантных должностях такой службы, о служащих, включенных в резерв на замещение должностей муниципальной службы, и др.

Реестр ведется кадровой службой административного муниципального образования (администрации) субъекта на основании сведений, предоставляемых в установленные сроки ответственными работниками муниципальных образований районов, округов, сельских поселений, и группируется по каждому из образований. Реестр может вестись в двух формах - документарной и электронной. Обе формы должны быть обеспечены защитой от несанкционированного доступа и копирования. Форма реестра и форма предоставления сведений также устанавливаются муниципальным правовым актом.

Служащий, уволенный с муниципальной службы, исключается из реестра муниципальных служащих в день увольнения (ст. 31 ФЗ № 25-ФЗ).

В МО «Матвеевский район» требует большого внимания проблема формирования резерва управленческих кадров, являющегося базовым элементом всей системы резервов управленческих кадров. Кадровый резерв на замещение вакантной должности муниципальной службы также не создан.

Так, в силу ст. 33 ФЗ № 25-ФЗ в муниципальных образованиях в соответствии с муниципальными правовыми актами может создаваться кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы. Создание кадрового резерва является приоритетным направлением формирования кадрового состава муниципальной службы.

Формирование кадрового резерва закрепляется нормативными актами муниципальных образований.

Кадровый резерв - это группа лиц, не состоящих на муниципальной службе, при этом обладающих необходимыми профессиональными знаниями и соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к предполагаемой для замещения должности муниципальной службы.

Кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы МО «Матвеевский район» (далее - Резерв) формируется в целях замещения вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления МО «Матвеевский район».

Резерв представляет собой единую базу данных лиц, отвечающих необходимым требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы.

Основные принципы формирования Резерва:

- включение в Резерв лиц в соответствии с квалификационными требованиями для замещения соответствующих должностей муниципальной службы;

- равные условия включения граждан в Резерв;
- добровольность включения в Резерв;
- открытость и доступность информации о формировании Резерва.

Формирование Резерва осуществляется комиссией по формированию

Резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы (далее - комиссия).

Резерв МО «Матвеевский район» формируется в соответствии с Перечнем должностей муниципальной службы по каждому органу местного самоуправления.

Кандидатами на включение в Резерв могут быть лица, отвечающие требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы, установленным ФЗ № 25-ФЗ и Законом Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области».

Гражданин, отвечающий необходимым требованиям для замещения соответствующих должностей муниципальной службы, вправе подать заявление на

имя руководителя соответствующего органа местного самоуправления о включении его в Резерв по конкретной должности муниципальной службы.

Граждане, не являющиеся муниципальными служащими, представляют вместе с заявлением о включении в Резерв также документы, необходимые для поступления на муниципальную службу в соответствии с ФЗ № 25-ФЗ и Законом Оренбургской области «О муниципальной службе в Оренбургской области».

Информация о приеме заявлений и документов от граждан, желающих быть включенными в Резерв, публикуется в официальном печатном средстве массовой информации - газете «Волжские вести», а также размещается на сайтах органов местного самоуправления в сети Интернет в феврале текущего года.

Граждане, изъявившие желание быть включенными в Резерв, подают заявление и необходимые документы не позднее 15 ноября текущего года.

Заявления граждан о включении в Резерв рассматриваются комиссией. По итогам рассмотрения заявлений граждан комиссией принимается решение о включении в Резерв или отказе во включении в Резерв соответствующих лиц. Решение комиссии может приниматься в отсутствие гражданина, подавшего заявление на включение в Резерв.

Включение в Резерв осуществляется отдельно по каждой конкретной должности муниципальной службы с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы.

На каждую должность муниципальной службы в Резерв включается не менее одной кандидатуры. Кандидат может состоять в Резерве на замещение нескольких должностей муниципальной службы.

Не позднее 25 декабря текущего года сформированный комиссией Резерв представляется председателем комиссии на утверждение руководителю соответствующего органа местного самоуправления.

Резерв утверждается ежегодно по состоянию на 1 января отдельно по каждому органу местного самоуправления.

Исключение из Резерва осуществляется правовым актом руководителя соответствующего органа местного самоуправления на основании решения комиссии:

- по личному заявлению об исключении из Резерва;
- при назначении на соответствующую должность муниципальной службы;
- в случае смерти, объявления гражданина умершим, признания безвестно отсутствующим;
- при привлечении к уголовной ответственности;
- при отказе поступить на соответствующую вакантную должность муниципальной службы.

При принятии решений о замещении вакантных должностей муниципальной службы в первую очередь рассматриваются лица, состоящие в Резерве по соответствующим должностям муниципальной службы.

Решение о выборе из имеющихся в Резерве кандидатов и назначении их на должности муниципальной службы принимает должностное лицо, обладающее правом назначения на соответствующие должности муниципальной службы.

Самостоятельным направлением развития муниципальной службы МО «Матвеевский район» является противодействие проявлению коррупционно опасных действий. В данной сфере существуют проблемы повышения эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе, повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества, обеспечения прозрачности деятельности органов местного самоуправления. Меры по противодействию коррупции должны проводиться комплексно и системно.

В качестве одного из наиболее эффективных средств по противодействию злоупотреблениям служебным положением называют продуманную, легитимную и взвешенную государственную кадровую политику. Другое средство видят в развитии институтов демократии. Когда «каждому гражданину предоставится реальная возможность через общественные советы влиять на государственную власть и

требовать применения мер дисциплинарной ответственности в случае неисполнения ими должным образом своих служебных обязанностей, вплоть до отставки чиновников, сложения полномочий депутатами и судьями».

Основное внимание уделяется трем аспектам:

- 1) совершенствованию структуры и деятельности государственных и местных органов власти и совершенствованию работы с кадрами;
- 2) совершенствованию законодательства;
- 3) совершенствованию политической системы и развитие гражданского общества.

Как представляется, это далеко не полный перечень. Если подходить к рассматриваемой проблеме с позиций системного подхода, то возникает необходимость включения в систему предупреждения минимум еще двух элементов. Это правовое воспитание - мощный концентрированный поток правового воспитания населения и применение технических средств контроля поведения должностных лиц, замещающих коррупционно опасные должности в государственных и муниципальных органах [59,с.46]. Завершающим штрихом должно стать применение программно-целевого подхода. В этом смысле можно констатировать, что тема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих еще себя не исчерпала.

В целях профилактики коррупции в МО «Матвеевский район», а также формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению разработана муниципальная программа «Противодействие коррупции на 2016- 2017 годы» [22].

Разработка и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции в МО «Матвеевский район» являются необходимыми элементами административной реформы на местном уровне, частью которой является настоящая Программа.

Решения вышеуказанных проблем в сфере противодействия коррупции должны быть направлены на:

- информирование населения о ситуации в сфере противодействия коррупции и мерах, предпринимаемых органами местного самоуправления, по реализации антикоррупционной политики;

- создание условий для противодействия коррупции и предупреждение коррупционных правонарушений;

- повышение качества и доступности предоставления муниципальных услуг;

- последовательное применение имеющихся правовых, образовательных и воспитательных мер, нацеленных на противодействие коррупции.

Достижение цели Программы обеспечивается за счет решения следующих задач:

- совершенствование нормативного правового регулирования в сфере противодействия коррупции;

- создание в МО «Матвеевский район» комплексной системы противодействия коррупции;

- обеспечение открытости и доступности для населения деятельности органов местного самоуправления в МО «Матвеевский район», укрепления их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общества [22].

В рамках данной Программы намечено провести следующие мероприятия:

- разработать и внести актуальные изменения в муниципальные правовые акты во исполнение требований и норм действующего федерального законодательства, в том числе и в сфере противодействия коррупции;

- провести антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов;

- обеспечить высокую эффективность функционирования должностных лиц кадровых служб в соответствии с функциями, возложенными на них действующим законодательством;

- провести служебные проверки муниципальных служащих на причастность к предпринимательской деятельности;

- провести служебные проверки по выявленным фактам коррупционных проявлений, в органах местного самоуправления МО «Матвеевский район», в том числе на основании опубликованных в средствах массовой информации материалов журналистских расследований и авторских материалов;

- провести анализ функций органов местного самоуправления МО «Матвеевский район» на предмет избыточности и дублирования должностей с целью ликвидации избыточных и дублирующих функций;

- сформировать в коллективах органов местного самоуправления МО «Матвеевский район» обстановки нетерпимости к фактам проявления корыстных интересов в ущерб интересам службы;

- сделать доступной информации для жителей МО «Матвеевский район» о работе структурных подразделений органов местного самоуправления МО «Матвеевский район» (с указанием порядка оформления и перечня необходимых документов для решения вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления МО «Матвеевский район»).

Приведенная выше совокупность элементов системы предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих имеет одно неудачное обстоятельство. Она отражает идеалистическое понимание проблемы, а именно то, что указанными мерами как будто возможно противодействовать коррупции. Материалистическое же понимание исходит из того, что предложенная идеалистическая модель ущербна. Поэтому любая деятельность в области воспитания, реформирования органов государства, совершенствования законодательства, развития политической системы и применения новых технологий всегда будет подчинена (прямо или опосредованно) обеспечению получения максимальной прибыли за счет эксплуатации. В этом смысле реальное, а не декларативное действие ст. 7 Конституции РФ во времени, в пространстве и по кругу лиц будет возможно после корректировки общественных отношений.

Обобщая вышеизложенный материал можно отметить.

1. Проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения на примере МО «Матвеевский район»,

позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся, из которого следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». П. 4 ст. 7 Положения правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется, что указанный подход стал бы позитивным примером и для других муниципальных образований, и для федерального законодателя. Безусловно, императивное требование о проведении конкурса в органах муниципального образования будет способствовать реализации гражданами права на равный доступ к муниципальной службе. Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы. Данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе.

2. Служащим, ведущим кадровую работу, приходится исполнять много других обязанностей. К ним относится и организация протокольных и внутренних мероприятий, и координация работы структурных подразделений, и методическая помощь при разработке положений, структур и штатных расписаний структурных подразделений, и работа с персональными данными, и т.д. Поэтому помимо общих профессиональных знаний, знания системы документооборота, трудового законодательства, кадрового учета они должны обладать навыками коммуникации, подбора и обучения персонала, работы с управленческой документацией и создания локальных нормативных актов и в связи с этим быть способными учиться и применять полученные знания и навыки на практике.

Заключение

По результатам проведенного исследования представляется необходимым сформулировать следующие выводы.

Муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон.

Определение муниципальной службы в объективном смысле - это система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, связанных с поступлением на муниципальную должность муниципальной службы, ее прохождением и прекращением.

В субъективном смысле муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан на муниципальных должностях муниципальной службы замещаемых по трудовому договору и занимающих оплачиваемые из местного бюджета должности в органах местного самоуправления для реализации принадлежащих муниципальному образованию прав и обязанностей.

Проведенный анализ принципов организации и функционирования муниципальной службы, показал, что поскольку ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ориентирует население муниципального образования на большую самостоятельность в решении вопросов местного значения, это также должно быть отражено в специальных принципах муниципальной службы: деятельность муниципальных служащих по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения муниципального образования.

Исследование проблем правового регулирования муниципальной службы позволяет сделать следующие выводы и предложения.

Муниципальная служба является публично-правовым институтом и отличается социальным характером функционирования. Муниципальная служба может рассматриваться как комплексный институт в рамках отрасли муниципального права и представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих

общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации муниципальной службы, обеспечения ее функционирования, установления гарантий деятельности муниципальных служащих и осуществления ими прав и обязанностей.

Комплексное исследование правовой базы, регламентирующей муниципальную службу в Российской Федерации, приводит к выводу о том, что вопросы муниципальной службы в России урегулированы недостаточно полно, что позволяет авторам предложить следующие направления её совершенствования:

1. Необходимо закрепить на конституционном уровне право граждан Российской Федерации на равный доступ не только к государственной, но и муниципальной службе.

2. В целях комплексного регулирования служебной деятельности, взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы представляется необходимой разработка федерального закона об основах публичной службы в Российской Федерации, регулирующего наиболее общие вопросы взаимосвязи всех видов публичной служебной деятельности.

3. Закон о муниципальной службе фактически не регламентирует вопросов формирования и работы с кадровым резервом. Однако на сегодняшний день многие муниципальные образования приняли собственные положения о кадровом резерве муниципальной службы, многие из которых не соответствуют федеральному законодательству. Нам представляется, что федеральному законодателю следовало бы закрепить общие принципы формирования кадрового резерва и работы с ним, как это, например, сделано в отношении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы. Это актуализирует задачу формирования качественно нового кадрового состава муниципальной службы, который позволил бы не только сформировать на местах народное самоуправление в полном понимании этого слова, но и создать полноценную систему муниципальной службы, обеспечивающую устойчивое развитие муниципальных образований и высокое качество жизни его жителей.

Правовой статус муниципального служащего представляет собой сложную совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов. Основная сложность изучения каждой из указанных характеристик состоит в их урегулировании не только нормами федерального законодательства, но и целым комплексом нормативно-правовых актов регионального и местного уровней.

Проведенное исследование порядка поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение на примере МО «Матвеевский район», позволило выявить некоторые проблемы.

Так, порядком проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в МО «Матвеевский район» установлено, что конкурс обеспечивает право граждан на равный доступ к муниципальной службе в органах местного самоуправления МО «Матвеевский район» в соответствии с их профессиональной подготовкой и способностями, а также право муниципальных служащих на карьерный рост (п. 2). Однако представляется, что слова «карьерный рост» следовало бы заменить на «на должностной рост на конкурсной основе».

Названным Порядком проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, установлен перечень случаев, при которых конкурсы на замещение вакантных должностей муниципальной службы не проводятся. Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Думается, что из данного списка следовало бы исключить должности муниципальной службы категорий «руководители». Более того п. 4 ст. 7 Положения «О муниципальной службе в МО «Матвеевский район» Оренбургской области» правильнее было бы в императивной форме определить, что «конкурс в органе местного самоуправления проводится на вакантные должности муниципальной службы старшей, ведущей, главной и высшей групп должностей муниципальной службы».

Представляется, что указанный подход стал бы позитивным примером и для других муниципальных образований, и для федерального законодателя. Безусловно, императивное требование о проведении конкурса в органах муниципального

образования будет способствовать реализации гражданами права на равный доступ к муниципальной службе.

С учетом изложенного представляется возможным введение обязательного конкурсного порядка замещения вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах, городских поселениях, городских округах, городских округах с внутригородским делением, внутригородских районах и внутригородских территориях городов федерального значения. В сельских поселениях представляется целесообразным оставить за представителем нанимателя право приема граждан на муниципальную службу без проведения конкурсного отбора. Логичным представляется выделение в Указе Президента РФ иных особенностей проведения конкурса в сельских поселениях. Это связано, например, с тем, что далеко не каждое сельское поселение имеет свой информационный портал или свое официальное печатное издание, необходимые для опубликования объявления о конкурсе.

В процессе прохождения муниципальной службы муниципальные служащие проходят аттестацию (ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ), целью которой является - определение соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы. Кроме того, в законодательных актах субъектов Российской Федерации закреплено, что аттестация проводится в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой должности муниципальной службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности (ст. 46 Устава МО «Матвеевский район» Оренбургской области).

Некоторыми субъектами РФ установлено, что аттестация способствует решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности при сокращении должностей муниципальной службы. Представляется, что данное положение целесообразно было бы закрепить в Уставе МО «Матвеевский район» Оренбургской области. Таким образом, проведенное исследование правового статуса муниципального и прохождения муниципальной службы, позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм в целях преодоления их коррупциогенности и реализации принципа равной доступности к муниципальной службе граждан Российской Федерации.

Список литературы

1. Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // БВС РФ. 1994. № 12.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.12.2015)//СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
4. Закон СССР № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», «Свод законов СССР», т. 1, с. 267, 1990 г. Раздел I. Понятие, система и принципы местного самоуправления. – Ст. 1.
5. Закон Оренбургской области от 09.10.2007 г. № 96-ГД (ред. от 06.10.2015) «О муниципальной службе в Оренбургской области»//Волжская коммуна. 2007. 12 октября. № 190(25988).
6. Закон Оренбургской области от 30.12.2005 г. № 254-ГД (ред. от 07.12.2011) «О Реестре должностей муниципальной службы в Оренбургской области» // Волжская коммуна. 2006. 14 января. № 5.
7. Федеральный Закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 35, ст.3506; 1997, № 12, ст.1378.
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4884.
9. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 17.07.2009) «О муниципальной службе в Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
10. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г., № 10, ст. 1152.
11. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О

противодействию коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч.). Ст. 6228.

12. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях»//СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

13. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

14. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

15. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации»//СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

16. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004 г. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите»//СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 158;

17. Постановление Администрации МО «Матвеевский район» от 14.05.2014 г. № 1493 «Об утверждении Положения «О квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы»//Вестник местного самоуправления. 2014. № 14(148).

18. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 14.12.2009 г. № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения» // Российская газета. 2010. 22 января № 12 и др.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2013 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом областного Собрания депутатов» // ВКС РФ. 2013. № 5.

20. Постановление Правительства Оренбургской области от 29.11.2013 г. № 705 (ред. от 16.11.2015) «Об утверждении государственной программы Оренбургской

области «Развитие муниципальной службы в Оренбургской области на 2014 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. № 421(28837).

21. Постановление Администрации МО «Матвеевский район» от 01.07.2014 г. № 2110 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в МО «Матвеевский район» на 2016 - 2017 годы» // Вестник местного самоуправления. 2014. № 24(158).

22. Постановление Администрации МО «Матвеевский район» от 30.09.2013 г. № 3064 «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в МО «Матвеевский район» на 2015 - 2017 годы»//Вестник местного самоуправления. 2013. № 18(128).

23. Постановление Администрации МО «Матвеевский район» от 29.03.2010 г. № 677 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в МО «Матвеевский район», и муниципальными служащими в МО «Матвеевский район» сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в МО «Матвеевский район», и муниципальными служащими в МО «Матвеевский район» сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»)//Волжские Вести. 2010. № 25(22031).

24. Постановление Губернатора Оренбургской области от 18.12.2009 г. № 120 (ред. от 20.02.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Оренбургской области, и государственными гражданскими служащими Оренбургской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»//Волжская коммуна. 2009. 23 декабря. № 476(26935).

25. Постановление Минтруда СССР от 14.11.1991 г. № 78 «Об утверждении межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров» [Электронный ресурс]//КонсультантПлюс, 2017.

26. Приказ Минтруда России от 30.09.2013 г. № 504 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в

государственных (муниципальных) учреждениях» [Электронный ресурс]// КонсультантПлюс, 2015.

27. Решение Собрания представителей МО «Матвеевский район» от 17.06.2010 г. № 25 «Об утверждении «Положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального района Матвеевский» [Электронный ресурс]//СПС «КонсультантПлюс», 2015.

28. Решение Собрания представителей Администрации МО «Матвеевский район» от 21.02.2008 г. № 7 «Об утверждении реестра муниципальных должностей муниципальной службы в муниципальном районе» [Электронный ресурс]// КонсультантПлюс, 2015.

29. Решение Думы МО «Матвеевский район» от 28.05.2008 г. № 61 «О Положении «О муниципальной службе в Мо «Матвеевский район»//Вестник местного самоуправления городского округа Сызрань. 2008. № 10.

30. Устав МО «Матвеевский район» (принят Постановлением от 02.06.2005 г. № 61) (ред. от 24.06.2015) // Волжские Вести. 2005. № 53.

31. Указ Президента РФ от 25.08.2008 г. № 1252 «О комиссии при Президенте РФ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров» // Собрание законодательства РФ. 2008. №35. ст. 4010.

32. Указ Президента РФ от 18.05.2009 г. № 559 (ред. от 15.07.2015) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (вместе с «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера») // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст 2544.

33. Акофф Р. Акофф о менеджменте / Пер. с англ. Л.А. Волковой и др. -СПб.: Питер, 2012. -С. 63.

34. Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации//

Вестник Российского университета кооперации. 2016. № 2 (20). С. 64.

35. Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 4. - С. 21.

36. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). -М.: Проспект, 2015.- С. 228.

37. Батычко В.Т. Муниципальное право – Т., 2014. – С. 110.

38. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. – Ижевск: Изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013 – С. 119.

39. Войнова Е.А. Профессионализм и компетентность - один из основных принципов организации и функционирования муниципальной службы // Управление городом: теория и практика. 2015. № 2 (5). -С. 43.

40. Губанов А.В., Алексеенко А.И. Специфика исследования социально-профессионального статуса муниципального служащего//Сб.: Социо-антропологические ресурсы трансдисциплинарных исследований в контексте инновационной цивилизации. Сборник статей международного научного вебинара. -Курск, 2016. -С. 159-160.

41. Гутманов С.Г. Муниципальная служба в Российской Федерации: теоретический аспект // Youth World Politic. 2016. № 3.- С. 100-101.

42. Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства / Учебник. Т. 2 -Новосибирск: Наука, 2014. С. 210.

43. Дзанагова Т.Я. Роль кадровых служб муниципальных образований в вопросах повышения профессионализма служащих//Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2015. – Выпуск № 19. – С. 155.

44. Киреева Е.Ю. Кадровый резерв муниципальной службы//Журнал Российского права. – 2015. – №2. – С. 44.

45. Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской

Федерации. -М.: Изд-во РАГС, 2015.- С. 30 - 32.

46. Курганов Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования поступления на муниципальную службу (по материалам южного федерального округа) // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 4 (29). - С. 245.

47. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А. Н. Козырина. [Электронный ресурс]. // КонсультантПлюс.

48. Курбанова З.М. Формирование органов публичной власти: вопросы, связанные со знанием государственных языков республик в составе Российской Федерации//Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. - С. 35.

49. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М., 2015.- С. 138.

50. Мануйлова О.В. Развитие системы отбора при найме персонала в органах местного самоуправления: дис. канд. экон. наук. – М., 2014. – С. 41.

51. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы//Вестник Пермского университета. 2012. № 2 (16). -С. 68.

52. Мигущенко О.Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих//Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2.- С. 18.

53. Охотский Е.А. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации. -М.: Юрайт, 2014.-С. 61.

54. Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики)// Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 2. -С. 142.

55. Сантрян Н.А. Проблемы муниципальной службы в современном российском обществе / Н.А. Сантрян, О.Н. Момотова/ Kant. – 2014. – № 3 (12). – С. 70.

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

57. Шамарова Г.М. Правовой статус муниципального

служащего//Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. -С. 8.

58. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. -М.: Юрист, 2011. С. 93.

59. Чашин А.Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы: Учебное пособие//Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2016.- С. 46.

60. Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]// КонсультантПлюс. 2007.

61. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2017 года.-URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst> (дата обращения: 02.02.2017).

.