**ТЕМА 1. ВИДЫ ЗАНЯТОСТИ В РОССИИ**

Для начала определим такое понятие как занятость.

Занятость - это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход (далее - заработок).

Все вопросы, связанные с занятостью населения, раскрыты в Законе РФ "О занятости населения в Российской Федерации".

*Виды занятости*

Виды занятости дают характеристику распределению активной части населения по профессиям и специальностям, по сферам применения труда. В обществе существуют несколько видов занятости.

Следующие признаки характеризуют структурные виды занятости:

Профессионально – квалификационный признак:

- стаж работы;

- уровень образования;

- степень автоматизации труда.

Характер деятельности:

- личное подсобное хозяйство;

- индивидуальная трудовая деятельность;

- работа на заводах и фабриках и общественных организациях;

- служба в армии;

- работа за границей.

Тип класса и социальный слой:

- предприниматели;

- рабочие;

- управленческий персонал;

- инженерно-технические работники и служащие.

Вид собственности.

Территориальный признак.

Уровень урбанизации (это соотношение между численностью трудовых ресурсов города и села).

Половозрастной признак.

Форма организации труда.

Каждый из выше перечисленных признаков видов занятости реализуется с помощью организационно-правовых способов и условий использования рабочей силы, характеризующих формы занятости.

Виды занятых граждан по общероссийскому классификатору информации о населении:

1 Работающий на постоянной работе

2 Работающий на временной работе

3 Работающий на сезонной работе

4 Работающий по срочному трудовому договору

5 Неработающий

6 Безработный

7 Безработный, зарегистрированный в органах службы занятости

Форма организации рабочего времени влияет на полную (при условии полного рабочего дня), неполную и надомную занятость.

Признак стабильности влияет на постоянную и временную занятость.

Полная занятость – это состояние на рынке труда, когда полностью удовлетворяется потребность граждан в труде.

Неполная занятость определяется как занятость в неполное рабочее время или по собственному желанию работника, или когда экономически обоснованно, из-за сокращения длительности рабочего времени.

Одной из форм неполной занятости в России является отпуск без сохранения содержания по инициативе администрации.

Частичная безработица - частое и нужное явление для рыночной экономики. Причина неполной занятости заключается в том, что работник по причине перемены места жительства, работы и т.п. выходит на какое-то время из самого производства.

Также определенный уровень безработицы положительно влияет на конкуренцию на рынке труда, стимулирует развитие трудовых ресурсов.

Неполная занятость характеризуется как занятость, при которой естественный уровень безработицы остается высоким.

Проблемы частичной занятости неоднократно освещались в рамках Международной организации труда и подвергаются правовому регулированию практически всеми цивилизованными странами. При этом оценка частичной занятости различными государствами происходит по-разному из-за двоякой оценки данного социального явления.

Растет конкуренция на рынке труда из-за того, что идет увеличение масштабов частичной занятости. Поэтому растет недовольство многих людей. Но есть и те кто, наоборот, поддерживают частичную занятость. Потому что она дает им шанс сочетать работу с выполнением семейных обязанностей и с учебой.

Во многих странах стимулирование частичной занятости рассматривается правительственными органами как эффективное средство борьбы с безработицей. При этом частично занятые граждане в ряде случаев имеют право на государственное содействие в обеспечении полной занятости, а также на материальную поддержку в виде пособия по безработице. В большинстве стран пособия по безработице выплачиваются всем трудящимся, потерявшим работу, однако у частично занятых размер пособий меньше, чем у полностью занятых. В ряде государств (Бельгия, Новая Зеландия) частично занятым с определенным уровнем дохода могут выплачиваться такие же пособия, как и полностью занятым. В Норвегии частично занятые получают право на пособие, если их суммарный доход за три года равен годовому доходу полностью занятых.

Наиболее острой проблемой для российского рынка труда остается неэффективная занятость. Она определяет меру отставания России от развитых стран в производительности труда, безработицу, скрытую от официального наблюдения - когда фактически безработные причисляются к экономически активному населению, а также несоответствие спада производства размеру занятости (излишней рабочей силы).

Одним из открытых проявлений неэффективной занятости остается неполная занятость. Численность работников организаций (за исключением субъектов малого предпринимательства), работавших в течение года неполное рабочее время по инициативе администрации, а также находившихся в вынужденных отпусках, в 2002 году составила около 3 млн. человек, сократившись в 1998 - 2001 годах почти в 4 раза.

Также встречается и такая классификация занятости: продуктивная (эффективная), полная, свободно избранная, неполная, скрытая, сезонная, маятниковая, периодическая и др.

Продуктивная (эффективная) занятость - это занятость, приносящая рабочим доход, обеспечивающий достойные условия жизни.

Скрытая занятость населения характеризуется тем, что безработные, пенсионеры занимаются торговлей или предоставлением различных услуг населению (ремонт, строительство и т.д.) вне рамок официального их учета в качестве занятых.

Сезонная занятость представляет собой периодическое (в определенные сезоны) вовлечение трудоспособного населения в общественно полезную деятельность с учетом природно-климатических условий.

Маятниковая занятость - это особый вид занятости, который носит постоянный характер и в то же время связан с периодическими возвратными перемещениями во время трудовой деятельности.

Периодическая занятость - это вид занятости, предполагающий чередование периодов трудовой деятельности с равномерными периодами отдыха (работа вахтовым методом).

*Работа по трудовому договору*

Работник и работодатель строят свои отношения на договорной основе, причем свобода труда, а значит и свобода договора, входит в основные принципы регулирования трудовых отношений. Необходимо отметить еще и принцип применения труда работника, который охватывает и понятие трудовой функции, а также вознаграждения за труд. Общие правила реализации этих основных принципов в форме трудового договора закреплены в нормах раздела третьего части 3 ТК РФ. Определение трудового договора и его содержание даются в ст.ст. 56,57 ТК РФ. Так, согласно ст.56 ТК РФ трудовой договор есть соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные ТК РФ, законами и иными нормативными актами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать действующие в организации правила внутреннего трудового распорядка. Как видно из этой формулировки, содержащей легальное определение понятия трудового договора, обязанности работника носят ответный характер, при этом эти обязанности достаточно конкретны, в то время как обязанности работодателя представляются первичными по отношению к обязанностям работника.

Необходимо иметь ввиду, что выполнение работником своей трудовой функции обязательно при условии предоставления работодателем работнику работы по обусловленной трудовой функции, а также обеспечения условий труда и своевременными и в полном размере выплатами заработной платы. Определение трудового договора, содержащееся в ст. 56 ТК РФ позволяет отличать трудовой договор от гражданско-правового договора с трудовым содержанием. Так, по трудовому договору работник, его заключивший, лично выполняет порученную ему работу по определенной специальности, квалификации или должности, подчиняется трудовому распорядку и получает соответствующее вознаграждение по установленным нормам. Кроме того, содержанием такого договора является процесс труда, а не конечный результат, как это предполагается гражданско-правовым договором. То есть трудовой договор предусматривает только личное выполнение работ и не предусматривает стороннего участия в их выполнении, работник, заключивший трудовой договор, подчинен работодателю и выполняет его указания, касающиеся процесса труда. Кроме того, работник, заключивший трудовой договор, получает заработную плату, которую работодатель обязан ему выплачивать регулярно и своевременно. В гражданско-правовом договоре лицо, выполняющее определенную работу или оказывающее какую-либо услугу, работает на свой риск, подчиняется лишь условиям договора, может перепоручить выполнение работ другому лицу, сам определяет способы выполнение своих договорных обязательств, а вознаграждение за работу получает по конечному результату и в размере, оговоренном таким договором.

Содержание трудового договора определено законодателем ст.57 ТК РФ, в которой раскрывается суть трудового договора, его существенные и дополнительные условия. Форма трудового договора, определенная в этой норме, имеет принципиальное значение. Так, прежде всего существует общее правило, требующее (согласно ч.ч. 1 и 2 ст. 61 ТК РФ) письменной формы заключение трудового договора. В тоже время следует иметь ввиду что (согласно ч.1 ст.61 ТК РФ) трудовой договор вступает в силу и тогда, когда письменного оформления трудовых отношений работника и работодателя не имеется и достаточно одного факта допуска работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя.

Трудовой договор содержит указание на существенные условия и дополнительные условия. Существенные условия, оговоренные в трудовом договоре достаточно подробно, имеют исключительно важное значение, особенно при применение правил, указанных в ст.ст. 72-74 ТК РФ, касающихся перевода на другую работу. Как видно из указанной нормы трудовой договор должен содержать указания сведения о работодателе и работнике.

Работодатель - физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником. Сведения о работодателе включают полое его наименование (в том числе его организационно-правовую форму, место нахождения, и почтовый адрес организации). Если в качестве работодателя выступает физическое лицо, то указывается полностью фамилия имя и отчество и домашний адрес работодателя. Как уже говорилось выше, важное значение имеет наличие в договоре указания на существенные условия труда, к которым законодатель относит:

• место работы, т.е. конкретную организацию, имеющую наименование, структурное подразделение организации, в которое работник принимается на работу, что, впрочем, может быть и еще более конкретизировано,

• дату начала работы (число, месяц, год, с которого работник обязан приступить к своим трудовым обязанностям), если трудовой договор заключен на определенный срок, в нем подлежит указать конкретный срок трудового договора,

• наименование должности, специальности, профессии с указанием квалификации работника, в соответствии с которыми он будет выполнять трудовую функцию, определенную соглашением сторон, наименование должности, профессии с указанием квалификации работника, в соответствии со штатным расписанием, в некоторых случаях может указываться и конкретное выполняемая работником работа (если эта работа не укладывается в рамки конкретной должности, профессии или специальности),

• права и обязанности работника (в случае неурегулированности законом или иным нормативным актом),

• права и обязанности работодателя по отношению к работнику заключившему трудовой договор,

• характеристика условий труда, компенсации и льготы за работу в тяжелых, вредных или опасных условиях труда (если работник обязуется выполнять работу в таких условиях),

• режим труда и отдыха (если для заключающего договор работника он не совпадает с общим режимом труда и отдыха),

• условия оплаты труда, включающее указания размера тарифной ставки, должностного оклада, доплат, надбавок и поощрительных выплат, последние могут и не иметь конкретного содержания, а лишь отсылку раскрывающих их правовых норм, впрочем, с содержанием таких норм работник должен быть ознакомлен в дополнительном порядке,

• виды и условия социального страхования.

Следует иметь ввиду, что место работы, должность, специальность, профессия является не только существенными, но и обязательными условиями трудового договора, без указания которых трудовой договор не может считаться заключенным.

Трудовой договор содержит еще и дополнительные условия. Они включаются в договор по усмотрению сторон. К таковым относятся условия об испытании, с указанием конкретного срока испытания, условия о неразглашении государственной, служебной, коммерческой и иной тайны и некоторые другие. Условия об испытании, если такое имеет место, должно быть указано в трудовом договоре. Если договор не содержит указания об испытании, это означает, что работник принят без испытания (ст.70 ТК РФ). Испытание при приеме на работу устанавливается в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами (прежде всего, ст. 70 ТК РФ) и коллективным трудовым договором. Срок испытания не может превышать 3-х месяцев (или 6 месяцев для руководящих работников).

Дополнительные условия трудового договора могут включать ограничение на разглашение ряда сведений. Государственная тайна представляет собой важнейшие сведения, разглашение которых может причинить вред интересам Российской Федерации. Перечень таких сведений определяется Федеральным законом. Служебную или коммерческую тайну составляют сведения, связанные с деятельностью организации. Их разглашение может причинить вред интересам этой организации. Перечень сведений, составляющих служебную или коммерческую тайну, определяет руководитель организации. К иной, охраняемой законом, тайне относятся сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни граждан и сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которой ограничен конституцией РФ и Федеральными законами. Условие о неразглашении тайны может быть предусмотрено трудовым договором, заключаемым с лицами, которым такие сведения становятся известными в связи с исполнением своей трудовой функции. Трудовой договор (или приложение к нему) должны содержать перечень конкретных сведений, содержащих тайну, вверяемую работнику.

В трудовой договор могут включаться условия об обязанности работника отработать после обучения не менее установленного договором срока при условии, что договор или приложение к нему (возможен и отдельный специальный договор) содержат условие об обязанности работодателя оплатить обучение работника (независимо от места и срока прохождения обучения).

Перечень дополнительных условий не является исчерпывающим. Он может быть расширен по воле договаривающихся сторон. Главное, чтобы в результате не были бы нарушены права и свободы сторон гарантированные Конституцией и не должны содержать противоречия федеральным законам и иным нормативным актам и коллективному договору. Условия, включенные сторонами в трудовой договор, являются для них обязательными. В то же время законодатель не исключает возможности внесения в трудовой договор любых изменений, если только в результате таких изменений не произошло ухудшения положения работника по сравнению с законодательством о труде. Изменения и дополнения, внесенные в трудовой договор, оформляются в письменном виде, отдельным соглашением. Такое соглашение является неотъемлемой частью трудового договора и должно быть подписано сторонами.

При заключении срочного договора требуется указывать в договоре конкретные сроки его действия и причин заключения именно срочного договора. Ст. 58 ТК РФ предусматривает два вида трудовых договоров в зависимости от сроков их действия:   
• трудовые договоры, заключаемые на неопределенный срок,    
• трудовые договоры, заключаемые на определенный срок.

Договор, заключаемый на неопределеный срок не содержит сведений об окончании его действия. В таком договоре может быть предусмотрено лишь дата вступления его в силу. Второй вид договора, который принято называть срочным, заключается тогда, когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения, если иное не предусмотрено ТК РФ или федеральными законами. Запрещается заключение срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для работников, с которыми заключается трудовой договор на неопределенный срок. Срочный трудовой договор заключается на определенный срок, который не может превышать 5 лет. Продление срока действия трудового договора не предусмотрено. ТК РФ предусмотрена трансформация срочного трудового договора в договор, заключенный на неопределенный срок. Если в трудовом договоре срок его действия не указан, то договор считается заключенным на неопределенный срок.

Согласно ст. 61 ТК РФ трудовой договор вступает в силу со дня его подписания работником и работодателем, если иное не установлено федеральным законом, иными нормативными актами или трудовым договором, либо со дня фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. Вступление трудового договора в силу означает, что с этого момента его стороны приобретают права и несут обязанности, вытекающие из трудового права.

Как уже отмечалось выше, общим правилом определения времени вступления в силу трудового договора является момент его подписания обеими сторонами. Это означает, что работник должен приступить к работе на следующий день после подписания трудового договора, если иное не определено собственно этим трудовым договором. Если же это определено договором, то в нем подлежит указать конкретное число месяц и год начала исполнения работником своих обязанностей. Если работник не приступил без уважительной причины к исполнению своих обязанностей в течение одной недели, то договор аннулируется, это означает, что договор является незаключенным с вытекающими последствиями: работодатель не имеет никаких обязательств перед работником по аннулированному трудовому договору.

Прекращение трудового договора освещено в Главе 13 ТК РФ. Основаниями прекращения трудового договора, согласно ст. 77 ТК РФ являются: соглашение сторон, истечение срока трудового договора, за исключением случаев, когда трудовые отношения фактически продолжаются и не одна из сторон не потребовала их прекращения, расторжение трудового договора по инициативе работника, расторжение трудового договора по инициативе работодателя, перевод работника по его просьбе или с его согласия на работу к другому работодателю или переход на выборную работу, отказ работника от продолжения работы в связи со сменой собственника имущества организации, изменением подведомственности (подчиненности) организации либо ее реорганизацией, отказ работника от продолжения работы в связи с изменением существенных условий трудового договора, отказ работника от перевода на другую работу вследствие состояния здоровья в соответствии с медицинским заключением, отказ работника от перевода в связи с перемещением работодателя в другую местность, обстоятельства, независящие от воли сторон, нарушение установленных ТК РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжение работы. Указанный перечень не является исчерпывающим. Возможно прекращение трудового договора и по иным основаниям, предусмотренным ТК РФ либо иными федеральными законами. Прекращение трудового договора означает прекращение трудовых отношений, то есть всяких взаимных обязательств сторон трудового отношения по заключенному трудовому договору. В период действия трудового договора участники трудового отношения, заключивший такой договор, обладали определенными правами по отношению друг к другу и были обременены взаимными обязанностями. Об этих правах и обязанностях речь пойдет в следующей лекции.

*Самостоятельная работа*

**Доклады по темам:**

1. государственная служба,
2. муниципальная служба,
3. выполнение работ (оказание услуг) по договорам гражданско- правового характера,
4. самозанятость

**ТЕМА 2. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**Понятие И Признаки Государственной И Муниципальной Службы**

**Человек**– существо активное, и именно его деятельность обеспечивает развитие истории человечества. В рамках философского знания можно выделить несколько сфер такой деятельности:  
    1) производство материальных ценностей;  
    2) духовное производство;  
    3) учебу;  
    4) службу в различных организациях и т. д.  
    В данном учебном пособии речь пойдет о службе, в частности о службе государственной и муниципальной. Но первоначально необходимо выяснить, что же в целом понимается под словом «служба». Это понятие имеет различные значения. Так, в дореволюционной России службой называлось отдельное ведомство либо его подразделение. Такое определение службы в общем-то актуально и сегодня. Кроме того, в словаре С.И. Ожегова дано понятие службы как какой-либо специальной области работы (например, служба связи). Однако в большинстве случаев служба понимается именно как определенная и вполне самостоятельная деятельность людей.  
    Рассматривая службу как сферу деятельности человека, можно выделить следующие ее признаки:  
    1) объектом воздействия служебной деятельности является человек;  
    2) воздействие оказывается на конкретно определенную личность;  
    3) воздействие имеет непосредственный характер.  
    Следует отметить, что «служить» можно в различных организациях. При этом в зависимости от формы собственности такой организации, сферы ее интересов и других критериев служба будет обладать рядом особенностей, рассмотреть которые – наша цель. Именно в зависимости от формы собственности организации выделяют такие виды службы, как государственная и негосударственная.  
    Порядок осуществления государственной службы четко регламентирован и закрепляется российским законодательством. Негосударственная служба, по-другому называемая гражданской, более «свободна» и во многом определяется договорными отношениями между субъектами, участвующими в ней. Но негосударственная служба весьма неоднородна, и говорить об одинаковых правах и обязанностях всех негосударственных служащих независимо от каких-либо других критериев невозможно. Так, **внутри негосударственной службы выделяют**:  
    1) муниципальную службу;  
    2) службу в общественных организациях;  
    3) службу в государственных организациях и предприятиях;  
    4) службу в порядке индивидуально-трудовой деятельности.  
    Любой из этих подвидов службы имеет свои особенности и свою правовую регламентацию. Например, служба в общественных организациях может регулироваться Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными нормативно-правовыми актами. Юридической основой же муниципальной службы является Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».  
    Итак, нас интересует государственная служба и отдельный подвид негосударственной – муниципальная. Эти виды служб имеют определенные сходства, которые необходимо рассмотреть. С другой стороны, существуют и критерии, по которым их следует разграничивать, а знать и уметь выделять такие особенности тоже немаловажно.  
    До реформирования в 1990-х гг. нормативного закрепления понятие государственной службы не получило. В теоретической литературе она понималась как выполнение служащими оплачиваемой трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, целью которой является выполнение государством своих задач. При этом высказывалась мысль о том, что к государственной службе следует относить выполнение своих обязанностей в *государственных организациях*(органах, учреждениях, предприятиях). В этом случае речь идет о государственной службе в широком смысле слова. В узком смысле государственная служба понимается только как выполнение своих обязанностей в *государственных органах*.  
    Однако Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ» ввел несколько иное, расширенное понятие государственной службы.  
    Государственная служба РФ согласно указанному нормативно-правовому акту – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ, для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.  
    Согласно определению можно выделить такой признак государственной службы, как профессионализм деятельности, целью которой является обеспечение выполнения государственными органами своих полномочий.  
    Принцип профессионализма и компетенции государственных и муниципальных служащих будет рассмотрен далее. Сейчас же следует отметить лишь то, что так как выполнение государством возложенных на него обязанностей имеет большое значение, то и лицо, непосредственно осуществляющее подобную деятельность, должно быть способным не только нести за нее ответственность, но и выполнять ее должным образом.  
    Что же такое государственный орган? Логично предположить, что это орган, выполняющий задачи государства, которые могут быть либо внешними (оборона, взаимоотношения с иностранными государствами и т. д.), либо внутренними (развитие экономики, образование, медицина, законодательство и др.).  
    **В целом Конституция РФ закрепляет 6 видов государственной деятельности**:  
    1) законодательную власть;  
    2) исполнительную власть;  
    3) судебную власть;  
    4) Президент РФ (осуществляющий самостоятельные функции);  
    5) прокурорский надзор;  
    6) контрольную деятельность государства. Любая из этих видов деятельности осуществляется посредством государственных органов.  
    Итак, **государственный орган**– это образуемая в установленном законом порядке государственная структура, целью которой является выполнение задач и функций государства. Государственные организации и предприятия не входят в систему государственных органов, а следовательно, как было сказано выше, служба в них не является государственной.  
    Для того чтобы государственные органы качественно и эффективно выполняли поставленные перед ними задачи, структура и система таких государственных органов была упорядочена Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Итак, в Российской Федерации существуют следующие государственные органы, входящие в структуру исполнительной власти:  
    1) **Правительство Российской Федерации**;  
    2) **федеральные министерства**:  
    • Министерство Российской Федерации по атомной энергии;  
    • Министерство внутренних дел Российской Федерации;  
    • Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;  
    • Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства;  
    • Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций;  
    • Министерство Российской Федерации по налогам и сборам;  
    • Министерство здравоохранения Российской Федерации;  
    • Министерство имущественных отношений Российской Федерации;  
    • Министерство иностранных дел Российской Федерации;  
    • Министерство культуры Российской Федерации;  
    • Министерство обороны Российской Федерации;  
    • Министерство образования Российской Федерации;  
    • Министерство природных ресурсов Российской Федерации;  
    • Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации;  
    • Министерство путей сообщения Российской Федерации;  
    • Министерство Российской Федерации по связи и информатизации;  
    • Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;  
    • Министерство транспорта Российской Федерации;  
    • Министерство труда и социального развития Российской Федерации;  
    • Министерство финансов Российской Федерации;  
    • Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;  
    • Министерство энергетики Российской Федерации;  
    • Министерство юстиции Российской Федерации;  
    3) **государственные комитеты Российской Федерации**:  
    • Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту;  
    • Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству;  
    • Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии;  
    • Государственный комитет Российской Федерации по статистике;  
    • Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу;  
    • Государственный таможенный комитет Российской Федерации;  
    4) **федеральные комиссии России**:  
    • Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг;  
    • Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации;  
    5) **федеральные службы**:  
    • Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации;  
    • Служба внешней разведки Российской Федерации;  
    • Федеральная архивная служба России;  
    • Федеральная служба геодезии и картографии России;  
    • Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации;  
    • Федеральная служба земельного кадастра России;  
    • Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;  
    • Федеральная служба безопасности Российской Федерации;  
    • Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству;  
    • Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации;  
    • Федеральная служба охраны Российской Федерации;  
    • Федеральная пограничная служба Российской Федерации;  
    • Федеральная служба специального строительства Российской Федерации;  
    6) **российские агентства**:  
    • Российское авиационно-космическое агентство;  
    • Российское агентство по боеприпасам;  
    • Российское агентство по обычным вооружениям;  
    • Российское агентство по системам управления;  
    • Российское агентство по судостроению;  
    • Российское агентство по патентам и товарным знакам;  
    • Российское агентство по государственным резервам;  
    • Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации;  
    7) **федеральные надзоры России**:  
    • Федеральный горный и промышленный надзор России;  
    • Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности;  
    8) **иные федеральные органы исполнительной власти**:  
    • Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации;  
    • Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации;  
    • Управление делами Президента Российской Федерации;  
    • Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами;  
    • Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу.  
    В результате осуществления государственной службы возникают государственно-служебные отношения, которые определяются как урегулированные правом отношения, возникающие при реализации гражданином РФ его права на равный доступ к государственной службе, а также в процессе ее прохождения.  
    **Внутри государственно-служебных можно выделить две группы отношений**:  
    1) внутренние (связанные с организацией государственной службы, например правила поступления на государственную службу);  
    2) внешние (отношения, оказывающие воздействие на объекты, не входящие в систему государственной службы, например организации, предприятия, учреждения независимо от формы собственности обязаны допускать к посещению их территорий государственного служащего, исполняющего свои должностные обязанности).  
    **Понятие муниципальной службы**сравнительно новое для системы российского права.  
    Ранее муниципальная служба понималась лишь как часть государственной. Однако Конституция РФ в ст. 12 признала и гарантировала не только само существование местного самоуправления, но и его самостоятельность.  
    Органы местного самоуправления, таким образом, не вошли в систему органов государственной власти. В соответствии с этим необходимо было признать и независимость муниципальной службы от службы государственной. Это и было сделано с принятием Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Итак, теперь муниципальная служба – это самостоятельный институт муниципального права, как уже было сказано выше, подвид негосударственной службы.  
    В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности, которая не является выборной. Более конкретные определения муниципальной службы могут быть даны в специализированных законах субъектов Федерации.  
    **Выделяют следующие признаки муниципальной службы**:  
    1) муниципальная служба представляет собой деятельность человека, основанную на профессионализме и компетентности;  
    2) подобная деятельность осуществляется на постоянной основе, на муниципальной должности (понятие муниципальной должности будет рассмотрено ниже);  
    3) подобная должность не является выборной.  
    **Институт муниципальной службы призван выполнять следующие задачи**:  
    1) обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на ограниченной территории – территории муниципального образования;  
    2) защита прав и законных интересов самого муниципального образования;  
    3) осуществление деятельности органами местного самоуправления (подготовка, принятие, исполнение и контроль за исполнением решений, принятых в пределах полномочий органа местного самоуправления);  
    4) обеспечение принципа самостоятельности принятия решений населением по вопросам местного значения.  
    Следует отметить также, что муниципальная служба, хотя и является самостоятельной, но имеет ряд сходных со службой государственной черт. Так, и муниципальная, и государственная службы представляют собой профессиональную деятельность в определенных органах (государственных или муниципальных).  
    Как уже было сказано, муниципальные органы не входят в систему государственных органов РФ, у них свои задачи, своя структура и компетенция.  
    Согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Следовательно, местное самоуправление осуществляется через муниципальные органы, которые наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.  
    Наименования органов местного самоуправления также устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.  
    Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.  
    Пункт 1 ст. 14 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет две группы муниципальных органов:  
    1) *выборные органы*, образуемые в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. Исключением из этого правила являются города федерального значения в составе РФ: в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с их уставами и законами могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга;  
    2) *другие органы*, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

**2. Система Государственной И Муниципальной Службы**

    Государственная служба неоднородна по составу. Так, выделяют несколько классификаций государственной службы, при этом разграничение ведется по различным основаниям.  
    1. По уровню государственной службы и на основании п. 3. ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» выделяют:  
    • федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;  
    • государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их самостоятельном ведении.  
    В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся только аппараты судебных и правоохранительных органов.  
    2. В соответствии с принципом разделения властей и общими видами государственной деятельности существуют:  
    • государственная служба в представительных (законодательных) органах государственной власти (аппарат Федерального Собрания);  
    • государственная служба в исполнительных органах государственной власти (аппарат государственных органов, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, Счетной палате и т. д.);  
    • госслужба в судебных органах власти (аппарат разнообразных судов);  
    • госслужба в органах прокуратуры.  
    3. Кроме классификации в зависимости от общих видов государственной деятельности, можно произвести более детальное деление государственной службы в зависимости от сферы деятельности государства:  
    • государственная служба в органах внутренних дел;  
    • государственная служба в налоговых органах;  
    • государственная служба на транспорте РФ;  
    • государственная служба в сфере образования и т. д.  
    4. В зависимости от функциональных признаков государственная служба делится на:  
    • гражданскую государственную службу (служба гражданских лиц в должностях категории «Б» и «В», предусмотренных Реестром государственных должностей в РФ);  
    • особую государственную службу (служба, установленная специальными федеральными законами и иными актами, например служба в ОВД, военная служба и т. д.).  
    5. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:  
    • государственную гражданская службу;  
    • военную службу;  
    • правоохранительную службу.  
    Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.  
    **Государственная гражданская служба**– вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.  
    **Федеральная государственная гражданская служба**представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ.  
    **Государственная гражданская служба субъекта РФ**– профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.  
    **Военная служба**– вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.  
    **Правоохранительная служба**– вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.  
    Как и государственную *службу, службу*муниципальную можно подразделить по различным основаниям, например в соответствии с принципом разделения властей (муниципальная служба в исполнительных муниципальных органах; муниципальная служба в представительных муниципальных органах) или в зависимости от сферы деятельности.

# Лекция 2. Принципы Государственной И Муниципальной Службы

## 1. Система Принципов Государственной И Муниципальной Службы

    Согласно словарю Ожегова **принцип**– это основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки.  
    **Основные принципы государственной и муниципальной службы**закреплены в законе. Так, принципы государственной службы регулируются ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Муниципальная служба основана на принципах, предусмотренных ст. 5 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».  
    **ФЗ «Об основах…» устанавливает следующие принципы организации государственной службы:**  
    1) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав;  
    2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;  
    3) единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;  
    4) разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;  
    5) равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;  
    6) обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;  
    7) единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;  
    8) профессионализм и компетентность государственных служащих;  
    9) гласность в осуществлении государственной службы;  
    10) ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;  
    11) внепартийность государственной службы: отделение религиозных объединений от государства;  
    12) стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.  
    **Муниципальная служба основана на принципах:**  
    1) верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;  
    2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;  
    3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;  
    4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;  
    5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;  
    6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;  
    7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;  
    8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;  
    9) внепартийности муниципальной службы.  
    Принципы организации государственной и муниципальной службы во многом схожи. **Общими принципами для обеих этих форм службы являются:**  
    1) принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными и муниципальными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав;  
    2) принцип равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;  
    3) принцип профессионализма и компетентности государственных и муниципальных служащих;  
    4) принцип внепартийности государственной и муниципальной службы;  
    5) принцип ответственности государственных и муниципальных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;  
    6) принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной и муниципальной службе.

## 2. Краткая Характеристика Принципов Государственной И Муниципальной Службы

##### *Принцип Верховенства Конституции РФ И Федеральных Законов Над Иными Нормативными Правовыми Актами, Должностными Инструкциями При Исполнении Государственными И Муниципальными Службами Должностных Обязанностей И Обеспечении Их Прав*

    Пункт 2 ст. 4 Конституции РФ закрепляет правило, согласно которому сама Конституция и иные федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ. Статья 15 Основного закона России говорит о том, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Таким образом, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов является конституционным, Федеральные законы «Об основах государственной службы в РФ» и «Об основах муниципальной службы в РФ» лишь дополнительно подтверждают его.  
    Рассматриваемый принцип имеет большое значение, особенно в условиях постоянной конкуренции норм, различных по своей юридической силе. Кроме того, этот принцип обеспечивает единство правовой системы Российской Федерации, в том числе и в отношении государственной и муниципальной службы. Как уже было сказано ранее, субъекты Федерации вправе принимать свои законы и иные нормативно-правовые акты. И, если бы не существовало принципа верховенства Конституции и федеральных законов, нормотворческие органы субъекта РФ были бы вправе принимать любые правовые акты, нормы которых могли бы существенно расходиться с федеральным законодательством, что недопустимо в целостном государстве. Поэтому ст. 76 Конституции закрепляет, что законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, а федеральные, в свою очередь – федеральным конституционным.  
    В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон. При противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации действует нормативный правовой акт субъекта РФ только в том случае, если данный нормативно-правовой акт субъекта РФ издан по вопросам, не входящим ни в компетенцию РФ, ни в предмет совместного ведения РФ и ее субъектов.  
    В рамках данного вопроса необходимо отметить, что Основной закон Российского государства в ст. 15 закрепил принцип, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

##### *Принцип Равного Доступа Граждан К Государственной И Муниципальной Службе В Соответствии Со Способностями И Профессиональной Подготовкой*

    Данный принцип основан на положениях ст. 25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Суть его в том, что прием граждан на государственную службу должен быть осуществлен безо всякой дискриминации по половому, национальному, социальному, имущественному признакам и т. д. Но следует отметить, что законодательством могут устанавливаться определенные требования к поступающим на государственную службу (например, наличие российского гражданства, возраст и др.).  
    Такие требования ограничением принципа равного доступа не являются. Кроме того, применительно к данному принципу следует говорить не о фактическом равенстве, а о равенстве возможностей. Это означает, что, например, лицо, обладающее необходимым образовательным цензом, имеет больше шансов стать государственным служащим, чем не обладающее таковым. Однако гражданин РФ, прошедший необходимую профессиональную подготовку, может рассчитывать на получение должности в государственном или муниципальном органе без какой-либо дискриминации по половому, расовому, религиозному, политическому признакам. Из этого положения вытекает следующий принцип.

##### *Принцип Профессионализма И Компетентности Государственных И Муниципальных Служащих*

    Профессионализм можно определить как постоянное выполнение определенных обязанностей, соответствующих знаниям и практическим навыкам, полученным по профессии. Объем таких знаний и практических навыков определяется таким понятием, как компетентность.  
    Часто именно недостаточность профессионализма и компетентности является причиной многих необоснованных и незаконных решений, принимаемых государственными и муниципальными служащими. А как следствие этого растет экономическая и политическая нестабильность, преодолеть которую способны только по-настоящему образованные профессионалы. Поэтому законодатель придал принципу профессионализма и компетентности юридическую силу.  
    Степень профессионализма и компетентности определяется уровнем образования, стажем работы по специальности, карьерными достижениями и т. д. Именно по этим критериям и должны отбираться наиболее достойные кандидаты на государственные и муниципальные должности.

##### *Принцип Ответственности Государственных И Муниципальных Служащих За Неисполнение Либо Ненадлежащее Исполнение Своих Должностных Обязанностей*

    Правовое положение государственного и муниципального служащего определяется совокупностью его прав, обязанностей и ответственности. Таким образом, ответственность невозможно не учитывать при определении статуса государственных и муниципальных служащих.  
    Так как деятельность лиц, занимающих государственные (муниципальные) должности в основном влечет возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей для третьих лиц, т. е. неблагоприятные последствия их неправомерных деяний могут быть весьма ощутимы, то и ответственность они должны нести повышенную.  
    Персональная ответственность государственного или муниципального служащего максимально может быть обеспечена применением единоначалия, когда одно лицо принимает решения и оно же за них отвечает.

##### *Принцип Единства Основных Требований, Предъявляемых К Государственной И Муниципальной Службе*

    Согласно п. «г», «т» ст. 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, а также федеральная государственная служба находятся в ведении РФ. С другой стороны, для решения вопросов, входящих в предмет ведения субъектов РФ и муниципальных образований, создается система государственной службы субъекта РФ и муниципальная служба, контроль за которой входит в предмет ведения субъекта либо муниципального образования. Таким образом, государственная и муниципальная служба регулируется не только федеральным законодательством, но и законодательством субъектов Федерации, а также муниципальных образований.  
    Нормативно-правовые акты разных уровней, регулирующие порядок осуществления государственной службы, не должны противоречить друг другу. Именно об этом и говорит данный принцип. Основные требования, предъявляемые к государственной и муниципальной службе, должны быть закреплены в федеральном законодательстве (начиная от Конституции и заканчивая приказами и распоряжениями министерств и ведомств). Региональные особенности учитываются в региональном законодательстве о государственной и муниципальной службе, местные – в законодательстве муниципальных образований. При этом такие нормы должны быть основаны на федеральном законодательстве.  
    Так, например, должна применяться система государственных и муниципальных должностей, установленная в федеральном законодательстве. Едиными для всех субъектов Федерации являются порядок прохождения государственной и муниципальной службы, требования к служащим, их правомочия и т. д.  
    Итак, в отношении всех государственных служащих как государственной службы Российской Федерации, так и государственной службы ее субъектов действуют единые:  
    1) общие стандарты;  
    2) система правомочий (совокупности прав, обязанностей, гарантий, ограничений и ответственности);  
    3) методика подготовки кадров и контроля за их профессионализмом и компетентностью и др.  
    Некоторые принципы характерны только для государственной службы и в ФЗ «Об основах организации муниципальной службы» не упоминаются. Среди таких основных положений можно назвать:  
    1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;  
    2) обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;  
    3) единство системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;  
    4) разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;  
    5) обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;  
    6) гласность в осуществлении государственной службы;  
    7) ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения (в отличие от общего принципа ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей);  
    8) отделение религиозных объединений от государства (в отличие от общего принципа внепартийности);  
    9) стабильность кадров государственных служащих в государственных органах;  
    10) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;  
    11) обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

##### *Принцип Единства Системы Государственной Власти, Разграничения Предметов Ведения Между Российской Федерацией И Ее Субъектами*

    Конституция Российской Федерации закрепляет федеративное устройство нашего государства. Это означает, что в составе РФ находятся ее субъекты: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 10 автономных округов, 2 города федерального значения и 1 автономная область.  
    При этом, естественно, существуют вопросы, которые может решать каждый субъект самостоятельно, существуют и вопросы исключительно федерального значения. Полномочия Российской Федерации и ее субъектов разграничиваются на основании ст. 71, 72, 73 Конституции РФ.  
    Таким образом, в ведении Российской Федерации находятся:  
    1) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;  
    2) федеративное устройство и территория Российской Федерации;  
    3) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;  
    4) гражданство в Российской Федерации;  
    5) регулирование и защита прав национальных меньшинств;  
    6) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;  
    7) формирование федеральных органов государственной власти;  
    8) федеральная государственная собственность и управление ею;  
    9) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;  
    10) установление правовых основ единого рынка;  
    11) финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;  
    12) федеральные экономические службы, включая федеральные банки;  
    13) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы;  
    14) федеральные фонды регионального развития;  
    15) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;  
    16) федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь;  
    17) деятельность в космосе;  
    18) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;  
    19) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;  
    20) оборона и безопасность; оборонное производство;  
    21) определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества;  
    22) производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;  
    23) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;  
    24) судоустройство;  
    25) прокуратура;  
    26) уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство;  
    27) амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; 28) правовое регулирование интеллектуальной собственности;  
    29) федеральное коллизионное право;  
    30) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография;  
    31) наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;  
    32) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;  
    33) федеральная государственная служба.  
    В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:  
    1) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;  
    2) защита прав и свобод человека и гражданина;  
    3) защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;  
    4) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;  
    5) разграничение государственной собственности;  
    6) природопользование;  
    7) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;  
    8) особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;  
    9) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;  
    10) координация вопросов здравоохранения;  
    11) защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;  
    12) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;  
    13) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;  
    14) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;  
    15) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;  
    16) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;  
    17) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;  
    18) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.  
    Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.  
    В области осуществления управления государственными служащими данный принцип отражается следующим образом: государственные служащие федеральной государственной службы осуществляют полномочия в пределах компетенции Российской Федерации, а также в случае совместного ведения РФ и ее субъектов. Государственные служащие субъекта Федерации осуществляют полномочия в рамках компетенции субъекта по предмету его самостоятельного ведения, а также по предмету его совместного ведения с РФ.  
    Именно по этому данный принцип не применим к муниципальной службе: местное самоуправление – достаточно самостоятельный институт российского права, органы местного самоуправления не входят в систему государственной службы, муниципальная служба находится исключительно в компетенции муниципального образования, следовательно, о разграничении компетенции между РФ и ее субъектами здесь не может быть и речи.

##### *Принцип Разделения Законодательной, Исполнительной И Судебной Власти*

    Принцип разделения властей – конституционный принцип, который закреплен в ст. 10 Конституции РФ. Основным идеологом теории разделения властей выступил Дж. Локк в XVII в. В соответствии с его взглядами все три ветви власти должны быть строго отделены друг от друга: законодательную власть осуществляет представительный орган – парламент, исполнительную – монарх и кабинет министров, судебную – суды.  
    Целью такого разделения властей становится предотвращение узурпации власти одним человеком (или органом) и, как следствия, деспотии и тирании.  
    Дж. Локк устанавливал четкую иерархическую структуру властей. Так, первое место он отводил власти законодательной. Так как именно парламент принимает законы, то он же, по мнению философа, должен контролировать работу органов исполнительной власти по их исполнению. При этом законодательному органу, как никакому другому, абсолютная власть не принадлежит.  
    Идея Дж. Локка была подхвачена и развита Ш. Монтескье и теперь характерна и для российской действительности. Законодательная власть в РФ принадлежит двухпалатному Федеральному собранию, исполнительная – правительству, судебная – структуре судебных органов. Особняком стоит Президент РФ, функции которого по общей координации работы не охватываются задачами только одной ветви власти, и прокуратура, осуществляющая контроль и надзор за законностью.

##### *Принцип Обязательности Для Государственных Служащих Решений, Принятых Вышестоящими Государственными Органами И Руководителями В Пределах Их Полномочий И В Соответствии С Законодательством РФ*

    В процессе осуществления государственными служащими своей деятельности важное значение для эффективной работы системы государственной службы приобретают субординация и исполнение приказов вышестоящих должностных лиц. Однако такое положение вещей вовсе не означает, что государственный служащий должен безоговорочно исполнять все приказы вышестоящих лиц, в том числе незаконные. Нет, в самой норме – принципе – приказы, обязательные для исполнения, ограничены нормами, принятыми вышестоящими органами в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ. В случае, если государственный служащий сомневается в правомерности полученного им для исполнения распоряжения, он обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает свое указание, то только в этом случае государственный служащий обязан его исполнить. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения при этом несет подтвердивший это распоряжение руководитель. Однако исключением из этого правила служат случаи, когда его исполнение распоряжения начальника является административно либо уголовно наказуемым деянием, в такой ситуации выполнять распоряжение нельзя.

##### *Принцип Гласности В Осуществлении Государственной Службы*

    Государственная служба осуществляется по принципу гласности. Это положение означает, что любой гражданин имеет право на получение информации о прохождении государственной службы, о правах и обязанностях служащих, ответственности, которую они несут за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей. Нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы государственной службы, не являются секретными и также доступны для ознакомления.  
    В отношении муниципальной службы данный принцип в ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» закреплен не был. Возможно, это ошибка законодателя: особых причин для игнорирования принципа, характерного для государственной службы, и незакрепления его в качестве принципа службы муниципальной, на наш взгляд, нет, тем более что законодательные органы субъектов Федерации, например г. Москвы, принцип гласности признают в качестве принципа муниципальной службы.

##### *Принцип Ответственности Государственных Служащих За Подготавливаемые И Принимаемые Решения (В Отличие От Общего Принципа Ответственности За Неисполнение Либо Ненадлежащее Исполнение Своих Должностных Обязанностей)*

    И государственные, и муниципальные служащие в рамках служебной деятельности несут ответственность за свои действия и бездействия. За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих обязанностей они могут быть подвергнуты дисциплинарному, административному, а в некоторых случаях и уголовному наказанию.  
    Подготовка и принятие решений входят в должностные обязанности некоторых государственных и муниципальных служащих, и, соответственно, за непринятие таких решений либо за существенные нарушения порядка принятия решений служащие также несут ответственность.  
    Однако законодатель решил разграничить принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения и общий принцип ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих должностных обязанностей. При этом данный принцип в ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» не фигурирует, хотя муниципальные служащие также принимают решения и должны нести за них ответственность. Возможно, этот законодательный пробел будет позже восполнен, а пока муниципальные служащие отвечают за принимаемые и подготавливаемые решения, только если такое решение служит свидетельством ненадлежащей работы служащего.

##### *Принцип Отделения Религиозных Объединений От Государства (В Отличие От Общего Принципа Внепартийности)*

    И государственные, и муниципальные служащие в своей работе должны руководствоваться: одни – государственными интересами, другие – интересами муниципального образования. При этом они не должны зависеть от интересов какой-либо партийной организации. Поэтому устанавливается принцип внепартийности государственной и муниципальной службы. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Связанными партийными интересами могут быть только депутаты Государственной Думы, а также законодательных органов субъектов Федерации и местного самоуправления. Связано такое исключение с тем, что депутаты, во-первых, в половине случаев избираются в эти органы по партийным спискам, а во-вторых, могут входить в различные фракции, которые также объединены во многом партийными интересами.  
    В отношении государственной службы в дополнение к указанному принципу выделяется принцип отделения государства от религиозных организаций. Идея советского государства в России появилась еще во время правления Петра I. В дальнейшем эту идею подхватили большевики и в соответствии с ней строили советское государство.  
    Как уже было сказано, государственный служащий должен руководствоваться прежде всего интересами всей Российской Федерации, которая является многоконфессиональной страной, а не интересами одной религиозной организации или даже самостоятельной религии. Поэтому, как мы видим, идея светского государства на современном этапе отвечает государственным интересам и в связи с этим используется как принцип системы государственной службы.  
    На вопрос, почему принцип отделения религиозных объединений от муниципального образования не установлен в законодательстве о муниципальной службе, можно ответить следующим образом. Многие субъекты РФ построены на религиозном принципе, и население такого субъекта объединено общей верой, например мусульманской – в Татарстане, буддистской – в Бурятии и т. д. Конечно, местное самоуправление во многом должно учитывать интересы преобладающей конфессии, но это вовсе не означает, что другими религиями пренебрегают, а муниципальная власть сливается с религиозной верхушкой.  
    Кроме того, следует отметить, что вне осуществления государственной и муниципальной службы служащие вполне могут придерживаться линии какой-либо партии или религиозного объединения, они не должны использовать свое служебное положение в интересах партий или религиозных организаций.

##### *Принцип Стабильности Кадров Государственных Служащих В Государственных Органах*

    Причины, по которым законодатель выделяет этот принцип в качестве принципа государственной службы и не отмечает его же в ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ», для нас, например, остаются загадкой. Ведь стабильность кадров является основой эффективной работы органа независимо от того, является ли он государственным или муниципальным.  
    Следует отметить, что существуют не только принципы, характерные исключительно для государственной службы, но и ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» устанавливает несколько особых принципов, не упоминающихся в качестве принципов организации службы в государственных органах.  
    Среди принципов, характерных лишь для муниципальной службы, выделяют:  
    1) принцип верховенства не только Конституции РФ, федеральных законов, но также и законов субъектов РФ;  
    2) принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;  
    3) принцип единства не только основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, но и учет исторических и иных местных традиций;  
    4) принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.  
    От принципов государственной и муниципальной службы следует отличать принципы системы государственной службы, установленные Федеральным законом «О системе государственной службы РФ». Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются следующие:  
    1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;  
    2) законность;  
    3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;  
    4) равный доступ граждан к государственной службе;  
    5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;  
    6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;  
    7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;  
    8) профессионализм и компетентность государственных служащих;  
    9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.  
    Некоторые принципы государственной службы и системы построения государственной службы, такие, например, как принцип профессионализма и компетентности государственных служащих, совпадают. Другие принципы системы госслужбы, такие как единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной и муниципальной службы, в качестве принципов государственной службы в ФЗ «Об основах…» не установлены.

# Лекция 5. Правовое Регулирование Государственной И Муниципальной Службы

## 1. Система Нормативно-Правовых Актов О Государственной И Муниципальной Службе

    В связи с распадом СССР, перестройкой партийно-государственной машины и образованием фактически нового государства, основанного совсем на иных принципах, сфера государственного управления претерпела существенные изменения, впрочем, так же, как и иные сферы российской действительности. Именно эти изменения, а также необходимость решить ряд значительных проблем, таких как коррупция государственных служащих, потребовала принятия нового законодательства о государственной и муниципальной службе – теперь уже российской.  
    **Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ» законодательство РФ о государственной службе состоит из:**  
    1) Конституции РФ;  
    2) федеральных законов;  
    3) иных нормативных правовых актов Российской Федерации;  
    4) конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов ее субъектов.  
    Основные принципы, на которых основана вся работа системы государственных и муниципальных органов, заложены в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г. Пункт 2 ст. 4 Конституции РФ закрепляет ее верховенство на всей российской территории. Согласно все той же статье далее по юридическому статусу следуют федеральные законы. Таким образом, одним из основных принципов выступает конституционный принцип иерархии нормативно-правовых актов.  
    Кроме того, именно Конституция разграничивает предметы ведения и полномочия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ, признает и гарантирует местное самоуправление, а также устанавливает некоторые основы муниципальной службы (ст. 12), гарантирует равенство прав и свобод граждан, в том числе и в сфере государственного управления и т. д.

## 2. Характеристика Отдельных Нормативно-Правовых Актов В Сфере Государственной И Муниципальной Службы

    31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ». Именно он является основой общефедеральной правовой базы государственной службы и при этом закрепляет общие правила ее организации. Данный нормативно-правовой акт в области регулирования государственной службы является следующим по юридической силе после Конституции РФ.  
    Закон «Об основах государственной службы» разделен на 7 глав.

##### *Общие Положения*

    В этой главе впервые даны четкие законодательные определения понятиям «государственная должность», «государственная служба», «государственный служащий» и т. д. Кроме того, в гл. 1 закреплена система нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы РФ.

##### *Основы Организации Государственной Службы*

    Закрепляет общие положения, действующие в области государственной службы: принципы государственной службы, классификацию государственных должностей, квалификационные разряды государственных служащих, прядок отражения этапов прохождения государственной службы в личном деле служащего и т. д.

##### *Основы Правового Положения Государственного Служащего*

    Если само понятие государственного служащего закреплено в гл. 1, то его правовое положение более подробно рассматривается в гл. 3. Как известно, правовое положение складывается из прав, обязанностей и ответственности. Однако, кроме этих понятий, при регулировании правового положения государственного служащего Закон обоснованно закрепляет также ограничения, связанные с государственной службой, поощрения служащего, предоставляемые ему гарантии, денежное содержание, отпуск и т. д.

##### *Прохождение Государственной Службы*

    Государственную службу обобщенно можно представить в виде процесса, который имеет свои временные рамки и может быть разделен на три этапа:  
    1) поступления на государственную службу;  
    2) непосредственно осуществление правомочий государственного служащего;  
    3) прекращение государственной службы.  
    Именно данные вопросы и регулирует эта глава.

##### *Обеспечение Эффективности Государственной Службы*

    Государственная служба – это деятельность по обеспечению выполнения полномочий государственных органов. Таким образом, именно государственная служба во многом обеспечивает выполнение государством своих внутренних и внешних задач, что объясняет ее исключительную важность. Глава 5 закрепляет общие принципы формирования состава и полномочий органов, призванных обеспечить эффективность государственной службы в РФ.

##### *Заключительные И Переходные Положения*

    Данная глава регламентирует порядок приведения в соответствие с основным законом о государственной службе всех иных подзаконных нормативно-правовых актов, действующих в этой сфере, и порядок его вступления в законную силу.  
   
    27 мая 2003 г. был принят еще один законодательный акт, регулирующий отношения в сфере государственной службы – Федеральный закон № 58-ФЗ «О системе государственной службы в РФ». Указанный Закон определяет правовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе системы управления ею. ФЗ «О системе государственной службы в РФ» не регулирует деятельности лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации.  
    Если ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» регламентирует саму деятельность по осуществлению государственной службы, а потому много внимания уделяет правовому статусу государственного служащего, вопросам прохождения государственной службы и т. д., то ФЗ «О системе государственной службы РФ» рассматривает государственную службу как целостную систему, акцентирует внимание на особенностях отдельных видов государственной службы: военной службе, службе в правоохранительных органах. Следует отметить, что ст. 19 ФЗ «О системе…» откладывает момент начала применения определений военной службы и службы в правоохранительных органах до момента вступления в законную силу соответствующих федеральных законов, призванных регулировать вопросы прохождения военной службы и службы в правоохранительных органах.  
    Общие нормативные положения в сфере регулирования службы в органах местного самоуправления закреплены в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы РФ». Этот Закон был принят 17 декабря 1997 г., до этого же вопросы муниципальной службы, фактически на тот временной период уже существовавшей, регулировались Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления». Кроме того, отдельными субъектами РФ предпринимались попытки принимать свои нормативно-правовые акты об организации муниципальной службы.  
    ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» состоит из трех глав (общие положения, основы статуса муниципального служащего и заключительные положения). По своей структуре данный Закон аналогичен ФЗ «Об основах государственной службы в РФ», многие их положения перекликаются.  
    Кроме основных законодательных актов, действующих в сфере государственной и муниципальной службы, действуют и иные федеральные законы, закрепляющие отдельные положения о государственной службе. Например, порядок аттестации работников аппарата военных судов и военной коллегии определяется п. 6 Федерального Конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»; особенности назначения пенсии государственным служащим закреплены в ст. 21 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и т. д.  
    Вопросы регулирования как государственной, так и муниципальной службы могут решаться не только на федеральном уровне, но и на уровне субъекта Федерации. В этом случае законодательные органы субъекта РФ на основании своих уставов принимают отдельные законы об основах организации государственной службы субъекта, действующие на их территории.  
    На территории Российской Федерации определенную юридическую силу имеют подзаконные нормативно-правовые акты. Например, такие как Указ Президента РФ от 1 декабря 1995 г. № 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 386 «Об утверждении перечня должностей, на которых проходят службу граждане Российской Федерации, подлежащие обязательной государственной дактилоскопической регистрации», постановление Минтруда РФ от 12 октября 1992 г. № 23 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации государственных служащих органов исполнительной власти» и др.  
    Отдельные вопросы прохождения государственной и муниципальной службы могут закрепляться в специальных нормативных актах, основное действие которых направлено на регулирование определенных (например, трудовых) отношений в целом, и лишь в части распространяются на государственных (муниципальных) служащих. Среди таких документов можно назвать Трудовой кодекс (регулирует трудовые отношения, субъектом которых являются в том числе служащие), Уголовный кодекс (устанавливает уголовную ответственность, в том числе и за служебные преступления), ФЗ «О пенсионном обеспечении в РФ» и т. д.  
    О законодательстве, регулирующем трудовые отношения, одним из субъектов которых являются государственные или муниципальные служащие, стоит сказать особо. В вопросах правового регулирования труда служащих действуют особенности трудового права в целом: существует особый уровень регулирования – локальный. Так же, как и в любой другой организации, в государственном (муниципальном) органе могут действовать коллективные договоры, утверждаются должностные инструкции и правила внутреннего распорядка, содержащие локальные нормы трудового права.  
    Итак, в правовом регулировании государственной и муниципальной службы можно выделить четыре уровня: федеральный, региональный, местный и локальный. И на всех этих уровнях могут действовать как специализированные нормативно-правовые акты, направленные на регулирование непосредственно государственной и муниципальной службы, так и те, которые действуют в других отраслях права, но так или иначе затрагивают права и законные интересы государственных или муниципальных служащих.

**ТЕМА 3.**

Понятие и классификация должностей государственной службы

Понятие «должность государственной службы», предусмотренное Федеральным Законом от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы Российской Федерации», имеет первостепенное значение для организации государственной службы, а также определения правового положения государственных служащих. Под должностью ГС понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица государственного органа (службы, учреждения), определяющая содержание и объем полномочий и ответственности занимающего ее лица, а также расходы его нанимателя за выполняемую работу в этом органе. Эта организационно-правовая категория присуща только служащим; другие группы населения работают по специальности (например, рабочие в промышленном комплексе), учатся (студенты, учащиеся) и т.д. В штатном расписании государственного органа (службы, учреждения) указываются наименование, место и роль должности: кому она подчинена, кто ей подчинен. Внутренняя структура любого государственного органа (службы, учреждения) рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей. Виды должностей, которые могут быть учреждены в федеральных государственных органах (службах, учреждениях) в соответствии с Законом о системе государственной службы Российской Федерации: 1. Государственные должности Российской Федерации, как уже отмечалось, устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов. Эти должности не относятся к должностям государственной службы, а замещающие их лица не являются государственными служащими (например, федеральные министры). 2. К числу должностей государственной службы, которые учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации для замещения государственными служащими, относятся: - должности федеральной государственной гражданской службы, замещаемые федеральными гражданскими служащими; - воинские должности, замещаемые военнослужащими; - должности правоохранительной службы, замещаемые сотрудниками правоохранительной службы. 3. В федеральном государственном органе могут быть предусмотрены также должности, не относящиеся к должностям государственной службы. На лиц, замещающих такие должности, т.е. «негосударственных служащих», действие Закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и других нормативных правовых актов о государственной службе не распространяется. Их трудовая деятельность регулируется законодательством РФ о труде. К их числу относятся, например, дежурный по этажу, сторож. Другой пример. Федеральным законом от 5 июля 1999 г. предусмотрено, что каждый член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе иметь до пяти помощников, работающих по срочному служебному контракту, являющихся федеральными государственными гражданскими служащими, или работающих по срочному трудовому договору как на постоянной основе, так и по совместительству, которые не являются государственными служащими. Их правовое положение определяется названным Законом и Трудовым кодексом РФ. Хотя в Законе о системе государственной службы Российской Федерации не дано определение понятия должности государственной службы, в нем содержатся некоторые характерные ее признаки, по которым можно отличить ее от должностей, имеющих иной правовой статус, — негосударственных должностей, должностей муниципальной службы и выборных должностей в органах местного самоуправления, в органах профессионального союза государственных органов. Первый признак: круг наименований должностей государственной службы, указывающих на их функциональное предназначение, точно очерчен соответствующими реестрами, утверждаемыми уполномоченными на то должностными лицами. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей правоохранительной службы. Эти перечни утверждаются Президентом РФ. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Федерации. Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации. Важность данного признака определяется тем, что в зависимости от функционального предназначения должностей, выраженного в их наименованиях, различаются виды государственной службы. Необходимость такого разделения связана с тем, что в соответствии с п. 3 ст. 8 Закона в одном федеральном государственном органе могут быть учреждены должности различных видов государственной службы. Например, в МЧС России имеются должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности и должности правоохранительной службы; в ФСО России — воинские должности и должности федеральной государственной гражданской службы. Второй признак: по каждой должности государственной службы, подлежащей замещению государственным служащим, предусмотрено звание определенного вида и ранга. По должностям гражданской службы устанавливаются классные чины гражданской службы и дипломатические ранги, по воинским должностям — воинские звания, по должностям правоохранительной службы — классные чины и специальные звания. Например, Указом Президента РФ от 11 октября 2004 г. утвержден перечень должностей высшего начальствующего состава в органах по контролю за оборотом наркотиков и соответствующих этим должностям специальных званий. Классные чины гражданской службы, дипломатические ранги, воинские и специальные звания выступают в роли штатных категорий, по которым прежде всего определяется относительная важность должностей внутри данного вида государственной службы, а также для установления соотношения должностей различных видов государственной службы. Необходимость определять и сравнивать должности по такому признаку возникает, когда решается вопрос о назначений впервые на должность и о перемещении по службе государственного служащего. От штатной категории зависит его будущее правовое положение, а изменение правового положения должно осуществляться только по установленным правилам, не ущемляя его прав и законных интересов. Важной гарантией в этом отношении служат положения, содержащиеся в п. 4 ст. 8 Закона о системе государственной службы Российской Федерации, согласно которым соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента, а соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Федерации — федеральным законом или указом Президента. Третий признак: объем полномочий по конкретной должности, включенной в перечень должностей соответствующего вида государственной службы, ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий того или иного федерального государственного органа (службы, учреждения). Для определения объема полномочий используется деление должностей государственной службы на категории и (или) группы (высшая, главная, ведущая, старшая, младшая). В соответствии с категорией и группой должностей устанавливаются квалификационные требования к ним для замещения государственными служащими, порядок назначения их на эти должности, присвоения им классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, а также порядок решения других вопросов государственной службы. В число квалификационных требований входят требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Другие требования, а также деление должностей государственной службы на категории и (или) группы устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы. Четвертый признак: определенные должности государственной службы (представители нанимателя, руководители, командиры (начальники) и т.д.), согласно законодательству Российской Федерации, предназначены для осуществления специальных государственно-властных полномочий, в связи с чем лица, замещающие такие должности, в случаях нарушения законности несут повышенную ответственность, меры дисциплинарной, административной и материальной ответственности применяются к ним в особом порядке. Пятый признак: оплата труда по должности государственной службы осуществляется за счет средств, предусмотренных соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Для государственного служащего субъекта Федерации при необходимости могут быть предусмотрены случаи получения денежного содержания за счет средств федерального бюджета. Бюджетные средства расходуются на создание условий государственному служащему для выполнения должностных обязанностей (обеспечение рабочего места средствами связи, оргтехникой, транспортом, оплата коммунальных услуг и т.д.), а также для выплаты ему денежного содержания, медицинского и иных видов обслуживания при прохождении государственной службы. Только при учете перечисленных признаков возможно правильное определение конкретных обязанностей и прав для каждой должности государственной службы, форм и методов работы исполняющего ее лица, взаимоотношений с другими служащими, в том числе других государственных органов, профессиональная служебная деятельность протекает в нужном ритме, устраняется параллелизм и неразбериха и, что очень важно, повышается уверенность, инициатива и персональная ответственность государственного служащего. Юридическое закрепление в положениях, уставах и должностных (служебных) регламентах конкретных должностных обязанностей и прав призвано обеспечить более качественное осуществление подбора и расстановки кадрового состава государственных органов, поскольку это осуществляется целенаправленно — с учетом квалификационных требований, предъявляемых к государственному служащему по той или иной должности государственной службы. И при аттестации государственного служащего его профессионализм и компетентность оцениваются не вообще, а применительно к конкретной должности. Каждый государственный служащий свою профессиональную служебную деятельность, успехи и недостатки в работе, а также возможности продвижения по службе связывает с определенными должностями, а не только с их принадлежностью к какому-либо государственному органу, службе, учреждению. С понятием должности государственной службы связывается также порядок присвоения классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий, размеры денежного содержания, пенсий, специальные права и обязанности, порядок решения других вопросов прохождения государственной службы. Следовательно, это понятие является стержневым, основополагающим для определения правового положения государственного служащего и порядка прохождения им любого вида государственной службы на должностях, указанных в соответствующих перечнях, должность государственной службы — комплексное правовое образование (государственное установление), элементы которого регулируются нормами административного, конституционного, трудового, финансового и других отраслей права. Это государственное установление обеспечивает также регулирование отношений в сфере организации и функционирования государственной службы Российской Федерации. Общим признаком должностей государственной службы всех ее видов является то, что они учреждаются для обеспечения исполнения полномочий Российской Федерации и ее субъектов, их государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов.

Понятие государственного служащего и его правовой статус План: 1 Понятие государственного служащего 2 Понятие правовой статус государственного служащего, его составные части. Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Государственный служащий Российской Федерации как субъект административного права обладает, прежде всего, общегражданскими правами и обязанностями, которые установлены Конституцией и иными нормативными актами. В то же время гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, и связано это с особенностями правового положения этих субъектов административного права. Административно-правовой статус государственного служащего представляет собой комплекс прав, обязанностей и ответственности, который приобретает гражданин с момента зачисления его на государственную должность государственной службы. Служебные права и обязанности государственного служащего можно подразделить на две группы: общие и специальные (должностные) Общие права и обязанности государственных служащих не зависят от конкретных полномочий по государственной должности. Государственный служащий имеет право - на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также на организационно- технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей, - на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, - на посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, - на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями, - участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы; - на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации; - знакомиться с материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщать к личному делу свои объяснения, - на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета, - на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы, - на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство, - на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, - вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции. Закон наделяет государственного служащего правом обращаться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой. Каждый служащий, независимо от занимаемой государственной должности, обязан. - обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ, в том числе регулирующих сферу его полномочий, - добросовестно исполнять должностные обязанности; - обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; - исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; - в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ; - соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией; - поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей; - хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан. Специальные права и обязанности государственного служащего определяются спецификой правового положения органа, в котором осуществляется государственно- служебная деятельность. Так, например, служащие налоговых органов наделены правом проведения налоговых проверок хозяйствующих субъектов и обязаны проводить разъяснительную работу по применению законодательства о налогах и сборах. Особым статусом обладают служащие военизированных органов. Общими обязанностями служащих военизированных органов выступают защита государственного суверенитета и территориальной целостности РФ, обеспечение безопасности личности, общества и государства. Их должностные и специальные права и обязанности устанавливаются законодательством и дисциплинарными и общевойсковыми уставами. При выполнении специальных обязанностей они могут наделяться правом применения физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия и т. д. В целях создания условий для независимости, эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и пресечения злоупотреблений Закон устанавливает некоторые правоограничения (запреты) для государственных служащих. Так, государственный служащий не вправе: 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; 2) быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, органов местного самоуправления; 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; 4) состоять членом органа управления коммерческой организацией, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией; 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему; 6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию; 7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего; 8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию; 9) принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций; 10) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями, 11) принимать участие в забастовках, 12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом. Ограничения, связанные с прохождением государственной службы, четко регламентированы и не подлежат расширительному толкованию. В случае несоблюдения указанных правоограничений Закон предусматривает прекращение государственно- служебных отношений. Ответственность государственного служащего наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. В зависимости от вида совершенного противоправного деяния государственный служащий может быть привлечен к административной, уголовной, дисциплинарной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

ПООЩРЕНИЯ, НАГРАЖДЕНИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ Правовое регулирование порядка поощрения и награждения государственных служащих, а также привлечения их к дисциплинарной, материальной и административной ответственности имеет цель обеспечить режим законности и укрепить служебную дисциплину на государственной службе. Дисциплина на государственной службе — обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента, уставов о дисциплине и иных актов. Чтобы государственные служащие могли соблюдать требования служебной (воинской) дисциплины при прохождении государственной гражданской, военной или правоохранительной службы, им должны быть созданы необходимые для этого условия. Представители нанимателя и другие должностные лица должны хорошо знать и строго соблюдать на практике установленный порядок поощрения, награждения и ответственности государственных служащих. Поощрения и награждения государственных служащих Поощрения являются важным средством воспитания государственных служащих и укрепления служебной (воинской) дисциплины. Они применяются к государственным служащим за безупречную и эффективную службу, добросовестное исполнение ими своих должностных обязанностей, успешное выполнение заданий особой важности и сложности. Поощрения и награждения различаются по видам государственной службы. Согласно Закону о государственной гражданской службе Российской Федерации, за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения: 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения: 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного по- дарка; 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа; 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; 5) поощрение Правительства РФ; 6) поощрение Президента РФ; 7) присвоение почетных званий Российской Федерации; 8) награждение знаками отличия Российской Федерации; 9) награждение орденами и медалями Российской Федерации. Решение о применении первых четырех названных мер поощрения и награждения принимается представителем нанимателя, а других мер — по его представлению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Решение оформляется соответствующим актом государственного органа (указом, постановлением, распоряжением, другим актом). Запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего. Порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим субъекта Федерации устанавливаются законодательством субъекта. За военную и правоохранительную службу, кроме перечисленных видов поощрения и награждения, применяемых за гражданскую службу, предусмотрены и другие виды, а также определен порядок их применения. Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г., а также Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, предусмотрено применение к военнослужащим и сотрудникам правоохранительной службы таких видов поощрений, как: занесение в Книгу почета или на Доску почета; награждение ведомственными нагрудными знаками (медали и нагрудные знаки); досрочное присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина); присвоение очередного воинского звания (специального звания или классного чина) на ступень выше соответствующего замещаемой должности; награждение именным оружием; присвоение почетного ведомственного звания. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на военнослужащего, сотрудника правоохранительной службы дисциплинарного взыскания. В образовательных учреждениях также применяются поощрения в виде внеочередного увольнения из расположения образовательного учреждения и установления именной стипендии. Порядок применения указанных поощрений определяется руководителем уполномоченного государственного органа. Согласно Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил РФ, командиры (начальники) в пределах предоставленных им прав могут применять поощрения в отношении отдельного военнослужащего и в отношении всего личного состава подразделения. Поощрения объявляются перед строем, на собрании (совещании) военнослужащих, в приказе или лично. Объявление приказов о поощрениях, а также вручение отличившимся наград обычно производятся в торжественной обстановке. За заслуги перед государством государственный служащий может быть представлен к награждению государственными наградами Российской Федерации. Указом Президента РФ от 6 марта 1999 г. утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации. В нем содержатся правила, касающиеся всех граждан: основания награждения, его виды, порядок возбуждения ходатайства о награждении, вручения наград, их ношения, статуты орденов, положения о медалях, знаке отличия и др. Государственные награды России — высшая форма поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством. Государственными наградами являются: звание Героя РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ; почетные звания РФ. Президент издает указы об учреждении наград, о награждении государственными наградами, вручает государственные награды; образует Комиссию по государственным наградам для проведения общественной оценки материалов о награждении и обеспечения объективного подхода к поощрению граждан. Комиссия работает на общественных началах. Положение о ней утверждено Указом Президента РФ от 7 февраля 1995 г. Положением определен круг лиц, которые могут вручать награды по поручению и от имени Президента. Лица, удостоенные государственных наград, пользуются установленными законодательством Российской Федерации льготами и преимуществами (например, герои РФ). На граждан России, удостоенных государственных наград СССР, распространяются правила, предусмотренные Положением о государственных наградах и законодательством Российской Федерации. Высокая эффективность поощрений возможна лишь при соблюдении установленных требований по их применению. Важнейшим требованием является соблюдение законности и обоснованности применения любой из мер поощрения. Они могут применяться лишь теми органами и руководителями, которым предоставлено такое право. При этом они обязаны применять только поощрения, предусмотренные соответствующими нормативными правовыми актами, в пределах предоставленной им власти и в установленном порядке. Дисциплинарная ответственность государственных служащих Наряду с поощрением государственных служащих законодательство Российской Федерации предусматривает, когда это необходимо, юридическую ответственность, а именно дисциплинарную, материальную, административную, уголовную и гражданско-правовую. Ответственность выражается в применении тех или иных мер наказания, взысканий, мер имущественного характера за виновное совершение правонарушения, т.е. за такие действия (бездействие), которые законодательством признаны запрещенными и вредными. Правонарушения делятся на преступления и проступки (деликты). Дисциплинарная ответственность — это применение мер дисциплинарного воздействия в порядке служебного подчинения за совершение дисциплинарного проступка или за другие неправомерные действия, не преследуемые в уголовном порядке. Привлечение к дисциплинарной ответственности существенно затрагивает права государственных служащих и влечет неблагоприятные для них правовые последствия. Поэтому оно строго регламентируется нормативными правовыми актами. Основания ответственности, виды дисциплинарных взысканий, права органов исполнительной власти и руководителей по наложению этих взысканий, а также порядок их применения и обжалования с учетом конкретных условий и вида государственной службы устанавливаются только федеральными нормативными правовыми актами: федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине. Правом регулировать вопросы дисциплинарной ответственности субъекты Федерации не обладают. Законом о государственной гражданской службе Российской Федерации предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным названным Законом. Например, ответственность наступает за нарушение требований ст. 15 этого Закона, предусматривающей обязанность государственного служащего соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций (п. 4); хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей конфиденциальные сведения, в том числе сведения, затрагивающие частную жизнь, честь, достоинство и здоровье граждан (п. 7). Наиболее серьезными должностными проступками являются те из них, которые приводят к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента и решений судов. Чаще всего они выражаются в нарушении государственными служащими федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации порядка реализации и сроков исполнения поручений, установлении не предусмотренных федеральными законами и указами Президента процедур реализации прав граждан, в выполнении норм и поручений не в полном объеме либо их искажении1 . Законом определен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания обязательно проводится служебная проверка для установления всех обстоятельств проступка, что является важным условием принятия объективного решения представителем нанимателя и в то же время гарантией защиты прав гражданского служащего. Полностью, объективно и всесторонне должны быть установлены: 1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка; 2) его вина; 3) причины и условия, способствовавшие совершению им дисциплинарного проступка, мотивы его совершения; 4) характер и размер вреда, причиненного им в результате дисциплинарного проступка; 5) обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданским служащим о проведении служебной проверки в случае, когда она проводилась в связи с таким заявлением. Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения государственного органа и выборного представителя государственных служащих. Дисциплинарное взыскание налагается представителем нанимателя, т.е. должностным лицом, имеющим право назначать гражданского служащего на соответствующую должность. Это правило обусловлено характером взысканий: в частности, право предупреждать о неполном должностном соответствии и решать вопрос об освобождении от замещаемой должности гражданской службы принадлежит тем органам и руководителям, которым принадлежит право назначения на должность. Временное отстранение гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, от замещаемой должности также осуществляется представителем нанимателя, назначившим служебную проверку. При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени служебной проверки. Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через месяц со дня принятия решения о ее проведении. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. Копия акта (постановления, распоряжения, приказа) о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию по служебным спорам государственного органа или в суд в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не был подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию. Представитель нанимателя вправе снять дисциплинарное взыскание до истечения года со дня его применения по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего, по ходатайству его непосредственного руководителя. Дисциплинарная ответственность военнослужащих регулируется Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ. Устав определяет сущность воинской дисциплины, обязанности военнослужащих по ее соблюдению, виды дисциплинарных взысканий, права командиров (начальников) на их применение, а также порядок подачи и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб. Положения Устава распространяются не только на военнослужащих, но и на пребывающих в запасе или находящихся в отставке с правом ношения военной формы одежды прапорщиков, мичманов и офицеров при ношении этой формы. Воинская дисциплина определяется Дисциплинарным уставом как строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников). Она основывается на осознании каждым военнослужащим воинского долга и личной ответственности за защиту Родины, на его беззаветной преданности народу и Отечеству. Командир (начальник), не обеспечивший необходимых условий для соблюдения уставного порядка и требований воинской дисциплины, не принявший мер для их восстановления, несет за это ответственность. Право командира (начальника) отдавать приказ и обязанность подчиненного беспрекословно повиноваться — основные принципы единоначалия, без которого невозможны воинская дисциплина, боеготовность и боеспособность войск. Существенное отличие между воинской и гражданской служебной дисциплиной, ответственностью военнослужащих и гражданских служащих, кроме названных положений, состоит и в порядке применения мер дисциплинарных взысканий. Налагать дисциплинарные взыскания на военнослужащих могут только прямые начальники. Дисциплинарный устав определяет власть командиров (начальников) по их типовым должностям, например, права командира роты по наложению дисциплинарных взысканий на подчиненных ему солдат, матросов, сержантов и старшин; права командира полка (корабля I ранга) по применению дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных ему офицеров, и так до министра обороны РФ включительно. Дисциплинарная власть, предоставленная младшим начальникам, всегда принадлежит и старшим начальникам. Командиры (начальники), должности которых в Уставе не упомянуты, в отношении подчиненных им военнослужащих пользуются дисциплинарной властью в соответствии с воинским званием, предусмотренным по занимаемой должности. Например, младший лейтенант, лейтенант, старший лейтенант — властью командира взвода (группы); генерал-майор и контр-адмирал — властью командира дивизии. Взыскание должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины, устанавливаемых командиром (начальником) в результате проведенного разбирательства. В Дисциплинарном уставе перечислены дисциплинарные взыскания, налагаемые на солдат, матросов, сержантов и старшин; на прапорщиков и мичманов; на офицеров, а также права командиров (начальников) по наложению взысканий на подчиненных им военнослужащих. Так, на сержантов и старшин срочной службы могут быть наложены следующие взыскания: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность; лишение сержантского (старшинского) звания; лишение сержантского (старшинского) звания с переводом на низшую должность. Арест как вид наказания перестал применяться в Вооруженных Силах РФ после того, как со вступлением в силу нового УПК содержание под стражей стало возможно лишь по решению суда. Указом Президента РФ от 30 июня 2002 г. «О внесении изменений в общевоинские уставы Вооруженных Сил РФ» установлено, что военнослужащие, задержанные по подозрению в совершении преступления или заключенные под стражу по судебному решению, могут содержаться на гауптвахте не более 48 часов с момента задержания или заключения под стражу; в случае отложения судом принятия решения об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу военнослужащие могут содержаться на гауптвахте не более 72 часов с момента принятия судом такого решения. В исключительных случаях, когда доставка военнослужащих, заключенных под стражу, в следственный изолятор невозможна из-за отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения, они могут содержаться на гауптвахте до 30 суток. Дисциплинарный устав определяет порядок наложения и приведения в исполнение дисциплинарных взысканий. Военнослужащий, считающий себя невиновным, имеет право в течение 10 дней с момента наложения дисциплинарного взыскания подать жалобу. Жалоба заявляется непосредственному начальнику того лица, действия которого обжалуются, а если заявляющий жалобу не знает, по чьей вине нарушены его права, то жалоба подается по команде. Важно, что военнослужащий вправе обратиться с жалобой в суд на неправомерные, как он полагает, действия органов государственного управления, общественных объединений и должностных лиц. Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ не установлен срок, по истечении которого взыскание утрачивает силу, следовательно, состояние наказанного не может прекратиться автоматически. Взыскание может быть снято приказом командира в порядке поощрения военнослужащего. Вопросы дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительной службы изложены в Положении о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и других нормативных правовых актах. За нарушение служебной дисциплины на сотрудников могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение со службы, т.е. как на государственного гражданского служащего.

*Самостоятельная работа*

Доклады по темам

1.Поступление на гражданскую службу.

2.Служебный контракт: понятие, стороны, содержание.

3.Заключение служебного контракта.

4.Изменение служебного контракта: основание и порядок.

5.Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы: основания, порядок и последствия.

6 Прохождение гражданской службы.

7 Служебное время и время отдыха.

8Служебная дисциплина на гражданской службе.

# Лекция 6. Понятие И Признаки Государственной И Муниципальной Должности

## 1. Понятие Государственной И Муниципальной Должности

    С понятием государственной службы тесно связано понятие государственной должности.  
    В словаре С.И. Ожегова должность понимается как служебная обязанность, служебное место.  
    В ином смысле **должность**определяется как учрежденная в установленном порядке структурная единица того или иного органа, учреждения, предприятия, организации или их структурных подразделений, определяющая содержание и объем полномочий занимающего ее лица.  
    Понятие особого вида должности – государственной – закрепляется в ст. 1 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Государственная должность – это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.  
    Исходя из такого определения можно выделить несколько признаков государственной должности, отличающих ее от любой другой:  
    1) государственной должности не может быть в иной государственной организации, помимо государственного органа (например, на предприятии, в учреждении) и в негосударственной структуре (например, в ООО);  
    2) такие государственные органы должны быть образованы в соответствии с Конституцией РФ;  
    1) полномочия по должности тесно связаны с кругом задач самого государственного органа, т. е. для данной должности установлен определенный круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа;  
    2) за выполнение обязанностей по данной должности лицо получает денежное содержание, выплата которого осуществляется из средств соответствующих бюджетов;  
    3) лицо, занимающее государственную должность, несет ответственность за надлежащее выполнение своих обязанностей.  
    Третий признак государственной должности (связь полномочий по должности с компетенцией государственного органа) требует некоторых пояснений.  
    Итак, государственный орган – это коллективный субъект управления, и хотя деятельность по выполнению им своих функций и ведется непосредственно от лица самого органа, но осуществляется она служащими, состоящими в его штате. Наименование, место, роль, порядок подчиненности должностей закрепляются в штатном расписании; непосредственные задачи, функции, совокупность прав и обязанностей, ответственность, характерные для той или иной должности, регулируются должностными инструкциями. На основании этих документов формируется строго иерархичная и по возможности понятная система должностей того или иного государственного (либо муниципального) органа.  
    Однако следует отметить, что не каждое должностное лицо осуществляет задачи государственного или муниципального органа: лица, занимающие некоторые должности, выполняют сугубо организационные функции. Например, работники отдела кадров или бухгалтерии Комитета РФ по рыболовству непосредственно не осуществляют государственного регулирования и межотраслевой координации в сфере рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, хотя их деятельность и помогает Комитету в реализации возложенных на него задач.  
    Или, например, член Совета Федерации вправе иметь до 5 помощников, работающих на основе трудового договора. Если такой помощник работает на постоянной основе, он является государственным служащим категории «Б» и на него распространяется действие ФЗ «Об основах государственной службы». Если он работает на принципах совместительства, то государственным служащим он не является и его правовое положение тогда во многом определяется Трудовым кодексом, а вышеуказанный Закон на него не распространяется.  
    Понятие муниципальной должности дано в ст. 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Муниципальная должность – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской 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 местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.  
    Как и понятие муниципальной службы, более конкретное понятие муниципальной должности может быть дано в законодательстве субъектов РФ. Например, в Законе «О муниципальной службе в районах г. Москвы» муниципальная должность определяется как должность, предусмотренная Уставом г. Москвы и Законом г. Москвы «О районной Управе в г. Москве», с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий Управы по решению вопросов местного значения, ответственностью за исполнение этих обязанностей и денежным содержанием, выплачиваемым за счет средств бюджета г. Москвы, а в случае принятия в установленном порядке бюджета района – из бюджета соответствующего района г. Москвы.  
    Для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности глав управ, в порядке, установленном законодательством г. Москвы, учреждаются муниципальные должности муниципальной службы в районах г. Москвы (далее – муниципальные должности муниципальной службы) – помощник, советник главы Управы. Муниципальная служба на этих должностях ограничивается сроком, на который избирается глава Управы.  
    Для исполнения и обеспечения полномочий Управы согласно Реестру муниципальных должностей муниципальной службы ее главой учреждаются муниципальные должности муниципальной службы. На основании Реестра муниципальных должностей муниципальной службы формируются также штатные расписания администраций районов в соответствии с примерной структурой администрации района, утверждаемой мэром Москвы.  
    Муниципальная служба на муниципальных должностях первого заместителя главы Управы, заместителя главы Управы, управляющего делами Управы ограничивается сроком, на который избирается глава Управы.  
    В целях технического обеспечения деятельности управ, а также в случаях иной необходимости в штатные расписания администраций районов могут включаться должности, не относящиеся к муниципальным должностям муниципальной службы.  
    **Соответственно, признаками муниципальной должности являются**:  
    1) должность должна быть предусмотрена Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ либо органами местного самоуправления;  
    2) для данной должности характерен определенный круг обязанностей;  
    3) полномочия по муниципальной должности направлены на решение вопросов местного значения;  
    4) за ненадлежащее осуществление этих полномочий муниципальный служащий несет ответственность.

## 2. Классификация Государственных И Муниципальных Должностей

    Как и государственная (муниципальная) служба, государственная (муниципальная) должность может подразделяться на различные виды, при этом используются разнообразные критерии деления. Федеральный закон «Об основах государственной службы в РФ», например, выделяет несколько видов государственных должностей.  
    Должности, учреждаемые в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А», – государственные должности категории «Б».  
    Должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий, – государственные должности категории «В».  
    Должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ), конституциями, уставами субъектов РФ (государственные должности субъектов РФ) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, ранее входившие в понятие государственной должности, ныне с момента принятия ФЗ «О системе государственной службы РФ» (27 мая 2003 г.) к государственным должностям не относятся. К таким должностям отнесены Президент РФ, Председатель Правительства Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутаты, министры, судьи и др. Такая государственная должность признается государственной должностью категории «А». Размер и виды денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А», определяются федеральными законами и законами субъектов РФ.

**ТЕМА 4. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В РФ**

## 6.1. Понятие и принципы муниципальной службы

***Муниципальная служба*** - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным 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 и уставами муниципальных образований.

Федеральный закон Федеральный закон от 2 марта2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

**Муниципальная служба основана на следующих принципах:**

-  верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

-  приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

-  самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

-  профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

-  ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

-  равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

-  единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;

-  правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

-  внепартийности муниципальной службы.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальная служба и государственная гражданская служба тесно взаимосвязаны между собой. Согласно ст. 7 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" эта взаимосвязь обеспечивается посредством:

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

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

-  единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

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

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

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

## 6.2. Муниципальная должность. Муниципальный служащий

***Муниципальная должность*** - это должность, предусмотренная 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.

Муниципальные должности подразделяются на два вида:

1) 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;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Дискриминация граждан Российской Федерации в доступе к муниципальной службе запрещена. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, установленными Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

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

В реестре муниципальных должностей муниципальной службы могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, которые замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Законами субъекта Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

***Муниципальным служащим*** является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и региональными законами, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются региональными законами в соответствии с федеральными законами.

## 6.3. Права и обязанности муниципального служащего

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, ***муниципальный служащий имеет право*** на:

-  ознакомление с должностными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности;

-  обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

-  оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством;

-  отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков;

-  получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления;

-  доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

-  ознакомление со служебными документами о нем до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов;

-  защиту сведений о нем;

-  должностной рост на конкурсной основе, профессиональную переподготовку, повышение квалификации;

-  членство в профессиональном союзе;

-  проведение по его заявлению служебной проверки;

-  государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;

-  защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушения;

-  медицинское страхование;

-  государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества и др.

Как правило, ***муниципальный служащий обязан:***

-  соблюдать Конституцию Российской Федерации, законодательство, устав муниципального образования и муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

-  исполнять свои должностные обязанности;

-  соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

-  исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;

-  поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей;

-  соблюдать служебный распорядок органа местного самоуправления;

-  не разглашать сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

-  сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства;

-  соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению;

-  беречь муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей и др.

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 11) установлены ограничения, связанные с муниципальной службой.

***Муниципальный служащий не вправе:***

-  заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

-  быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания, депутатом законодательного органа субъекта Федерации, депутатом представительного органа, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

-  заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

-  состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

-  быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

-  использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

-  получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

-  получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

-  выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

-  принимать участие в забастовках;

-  использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Это ограничение направленно на реализацию указанного выше принципа внепартийности муниципальной службы.

Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

***Дисциплинарная ответственность муниципального служащего.***

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, за совершение должностного проступка на муниципального служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с муниципальной службы. При этом за каждый должностной проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

## 6.4. Гарантии для муниципального служащего

Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» закреплен широкий перечень гарантий для муниципального служащего. Так, ***муниципальному служащему гарантируются:***

-  условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

-  денежное содержание и иные выплаты. Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации;

-  ежегодный оплачиваемый отпуск. Муниципальному служащему устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными и региональными законами устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности. Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными и региональными законами, дополнительный оплачиваемый отпуск;

-  медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

-  пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей. На муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего в Российской Федерации, устанавливаемые федеральными и региональными законами. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Федерации соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей государственной должности. В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральным законом;

-  обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

-  обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

-  защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

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

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

***Поощрение муниципального служащего.***

Виды поощрений муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, за безупречную и эффективную муниципальную службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

-  объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

-  награждение почетной грамотой органа местного самоуправления с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

-  иные виды поощрения и награждения органа местного самоуправления;

-  выплата единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет.

В случаях, установленных законодательством, муниципальный служащий может быть награжден государственной наградой, почетным званием или ему может быть присвоен почетный статус.

## 6.5. Прохождение муниципальной службы

***Поступление на муниципальную службу***осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с региональными законами.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

***Стаж муниципальной службы.***

В стаж муниципальной службы муниципального служащего включается время работы на муниципальных должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях. Включение в стаж муниципальной службы иных периодов трудовой деятельности осуществляется в соответствии с федеральными и региональными законами.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

***Основания для прекращения муниципальной службы.***

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в следующих случаях:

-  достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;

-  прекращения гражданства Российской Федерации;

-  несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации";

-  разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

-  лишения муниципального служащего вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы составляет 60 лет. При этом допускается продление срока нахождения на муниципальной службе служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста. Но однократное продление срока нахождения на муниципальной службе служащего допускается не более чем на один год.

## 8.1. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственность этих органов за их неисполнение.

Юридическая ответственность подразделяется на виды во многом по отраслевому признаку. В теории государства и права традиционного выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная. Некоторые ученые выделяют и другие виды ответственности, в частности политико-правовую, под которой имеется в виду отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти и т.п.

Согласно ст. 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

а)    населением муниципального образования;

б)   государством;

в)   физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия закрепления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому прежде всего необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

## 8.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в следующих случаях:

-  нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

-  ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сделана важная оговорка о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 20).

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления по инициативе органов государственной власти имеет место в ряде зарубежных государств. Однако на практике эта мера воздействия используется весьма редко. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 октября 1997 года указал, что предусмотренная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации. Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц. Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

По мнению Конституционного Суда положение о досрочном прекращении полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно с этим Конституционный Суд отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. ст. 73 и 74 предусматривает особенности ответственности перед государством представительного органа муниципального образования, а также главы муниципального образования и главы местной администрации.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены законом субъекта Российской Федерации. При этом должна быть соблюдена последовательность действий, установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Во-первых, соответствующий суд должен установить, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока должен в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий нормативный правовой акт. Если же представительный орган не принял таких мер по исполнению решения суда, то факт неисполнения решения суда также должен быть установлен судом. Затем глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу такого судебного решения вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Порядок принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации установлен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особо оговорено, что полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством наступает в случаях:

1)  издания таким должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, и если такие противоречия установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2)  совершения таким должностным лицом действий (в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данные факты также должны быть установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В обоих из указанных случаев глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены пределы срока издания такого правового акта. Этот срок не может быть менее одного месяца со дня принятия последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, а также не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены судебные гарантии для главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации был принят акт об отрешении от должности. Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать указанный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (п. 6 ст. 32) гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также предусматривается и возможность временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

а)    если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

б)   если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального и регионального бюджетов в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

в)   если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом установлены ограничения на исполнение отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, не могут быть временно возложены на региональные органы государственной власти следующие полномочия органов местного самоуправления:

-  принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений;

-  установление структуры органов местного самоуправления;

-  изменение границ территории муниципального образования.

Решение о временном возложении на органы государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий принимается главой исполнительной власти региона. Основанием для принятия такого решения является обращение представительного органа местного самоуправления или решение законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, принимаемое квалифицированным большинством - не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает ряд требований, предъявляемых к постановлению главы исполнительной власти региона о временном возложении на региональные органы государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Данное постановление должно содержать:

-  перечень возлагаемых на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;

-  перечень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъектов Федерации, на которые (которых) возлагаются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

-  срок, на который на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются полномочия органов местного самоуправления;

-  источники и порядок финансирования деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации по временному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

В случае если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, в таком муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация. Временная финансовая администрация вводится по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда соответствующего субъекта Федерации. Федеральным законом определен срок, на который может быть введена временная финансовая администрация, - до одного года.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сделана важная оговорка, в соответствии с которой временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

-  принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;

-  подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения региональным законом;

-  обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;

-  осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В случае если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, решение о временном осуществлении региональными органами исполнительной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены судебные гарантии местного самоуправления в случае принятия решений о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления региональными органами государственной власти. Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более десяти дней со дня подачи такой жалобы.

## 8.4. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится административное законодательство. В состав административного законодательства входит и законодательство об административных правонарушениях.

Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 76) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить указанным федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Федеральным законом, определяющим основы (общие принципы) правового регулирования в области административных правонарушений, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В части 1 ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время является единственным законодательным актом федерального уровня, комплексно регулирующим основополагающие нормы, составляющие институт административной ответственности. Принятие иных федеральных законов в данной сфере не предусматривается. Следовательно, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях сосредоточены все виды правонарушений, влекущие за собой административную ответственность в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами.

Согласно ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ряде случаев прямо предусматривается установление административной ответственности законами субъектов Российской Федерации. Например, согласно ч. 6 ст. 84 данного Федерального закона непредставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых им для формирования проекта соответствующего местного бюджета, является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ч. 4 ст. 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность. Однако здесь следует учитывать коллизию данной нормы и ст. 15 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которой лица, виновные в нарушении этого Федерального закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом в данном Кодексе понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

В отличие от ранее действовавшего законодательства об административных правонарушениях Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность юридических лиц. Это дает основание при соответствующих обстоятельствах говорить о возможности привлечения к административной ответственности органов местного самоуправления - юридических лиц.

Значительное число административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления, непосредственно посягает на права граждан.

Так, согласно ст. 5.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, принятого в пределах ее компетенции, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Непредставление органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями независимо от формы собственности, в том числе организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий, а также должностными лицами указанных органов и организаций, в избирательную комиссию, комиссию референдума сведений и материалов, запрашиваемых комиссией в соответствии с законом, либо представление таких сведений и материалов с нарушением установленного законом срока влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

В соответствии со ст. 5.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей.

Статьей 5.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что неперечисление, а равно перечисление с нарушением установленных законом сроков органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями по перечислению средств, кредитной организацией, отделением связи средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Согласно ст. 5.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение должностным лицом органа местного самоуправления порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетнем, нуждающемся в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, а равно предоставление заведомо недостоверных сведений о таком несовершеннолетнем влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей. Совершение должностным лицом органа местного самоуправления действий, направленных на укрытие несовершеннолетнего от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

В соответствии со ст. 5.39 Кодекса неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Использование лицом, замещающим муниципальную должность, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума, согласно ст. 5.45 Кодекса, влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Участие органов местного самоуправления в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. (ст. 5.47).

В области охраны собственности также немало административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления. Это, в частности, несоблюдение ограничений при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок цен на одноименные товары, одноименные работы, одноименные услуги и при закупке одноименных товаров, одноименных работ, одноименных услуг, осуществляемой без заключения государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений или внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков (ст. 7.31 Кодекса); нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.32 Кодекса) и ряд других.

## 8.5. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно ст. 76 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Основанием данного вида ответственности являются незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам. Федеральное законодательство предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает прежде всего в судебном порядке. Следует отметить, что физические лица могут требовать за причинение вреда органами местного самоуправления также и компенсацию морального вреда в соответствии со ст. ст. [151](http://www.aup.ru/docs/gk/s151.htm), [1099](http://www.aup.ru/docs/gk/s1099.htm) - [1101](http://www.aup.ru/docs/gk/s1101.htm)[Гражданского кодекса Российской Федерации](http://www.aup.ru/docs/gk/).

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. В соответствии со [ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации](http://www.aup.ru/docs/gk/s16.htm) убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Должностное лицо местного самоуправления, соответственно, несет ответственность перед органами местного самоуправления.

[Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 1069)](http://www.aup.ru/docs/gk/s1069.htm) установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическом лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с[Гражданским кодексом](http://www.aup.ru/docs/gk/) или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от имени казны выступают прежде всего соответствующие финансовые органы.

Следует также учитывать, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78). Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с пунктом "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации либо Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

## 8.3. Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления

В соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Согласно ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс.

Уголовная ответственность носит личный характер, поэтому к ней не могут привлекаться органы местного самоуправления. Основанием уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Должностные лица местного самоуправления могут привлекаться к уголовной ответственности за различные преступления. При этом в Уголовном кодексе Российской Федерации (в основном в его главе 30), как правило, за соответствующие преступления предусматривается более суровое наказание для главы муниципального образования, нежели для иного должностного лица местного самоуправления. Приведем несколько примеров.

Так, согласно ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В соответствии со ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В статье 290 Уголовного кодекса установлено, что получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно общее покровительство или попустительство по службе наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Те же деяния, совершенные главой органа местного самоуправления, наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.