



Munich Personal RePEc Archive

Legal status of the municipal employee in subjects of the Russian Federation

Muravchenko, Viktor

Omsk state university by him F.M. Dstoevsky

2002

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66104/>
MPRA Paper No. 66104, posted 17 Aug 2015 06:56 UTC

ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Муравченко В.Б

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

LEGAL STATUS OF THE MUNICIPAL EMPLOYEE IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Muravchenko V.B.

Omisk state university by him F.M. Dostoevsky

Аннотация: В статье рассматриваются основы правового статуса личности в субъектах Российской Федерации. Показано, что они закрепляются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. При этом следует учитывать, что закон об основах муниципальной службы не содержит конкретного перечня прав и обязанностей муниципального служащего. В соответствии с разграничением полномочий в сфере правового регулирования муниципальной службы этот перечень устанавливается в законодательстве субъектов Федерации о муниципальной службе.

Ключевые слова: правовой статус, права, обязанности, муниципальная служба, муниципальный служащий, муниципальная должность, полномочия, публичная служба.

Abstract: In article is considered bases of legal status of the personality in subjects of the Russian Federation. It is shown that they are fixed by the charter of municipality or regulations of local governments according to federal laws and laws of territorial subjects of the Russian Federation. Thus it is necessary to consider that the law on bases of municipal service doesn't contain a concrete list of the rights and duties of the municipal employee. According to differentiation of powers in the sphere of legal regulation of municipal service this list is established in the legislation of subjects of Federation on municipal service.

Keywords: legal status, rights, duties, municipal service, municipal employee, municipal position, powers, public service.

Правовой статус муниципального служащего определяется Конституцией РФ, законами об общих принципах организации местного самоуправления, об основах муниципальной службы и др., а также уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований.

В соответствии с главой 2 статьи 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме. В ней определены основы правового статуса личности в Российской Федерации. Статья 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет право на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. В ней также определены основы правового статуса личности в Российской Федерации. При этом ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не дают определение понятия "правовой статус муниципального служащего".

Ядром правового статуса муниципального служащего являются его права и обязанности. Они закрепляются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Такая практика получила довольно широкое распространение в законодательстве республик Башкортостан, Бурятия, Карелия, Калужской, Омской, Свердловской, Тверской, Челябинской областей о местном самоуправлении. Например, в соответствии со статьей 15 Закона Омской области от 25 июля 2001 года № 297-ОЗ "О муниципальной службе в Омской области" к вопросам местного значения, которые решаются муниципальными служащими, относятся участие в подготовке решений, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также принятие решений по вопросам в пределах своей компетенции.

При этом следует учитывать, что закон об основах муниципальной службы не содержит конкретного перечня прав и обязанностей муниципального служащего. В соответствии с разграничением полномочий в сфере правового регулирования муниципальной службы этот перечень устанавливается в законодательстве субъектов Федерации о муниципальной службе. Подобные определения перечня прав и обязанностей даются в законах субъектов Федерации о муниципальной службе ряда субъектов Российской Федерации, например, Алтайского края, Белгородской, Воронежской, Липецкой, Омской, Пермской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа.

Однако он не является исчерпывающим, закрытым. Муниципальному служащему могут быть представлены иные права на него, возложены иные обязанности нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Например, муниципальный служащий имеет право заниматься педагогической, научной и иной творческой деятельностью на платной основе.

Не дает полного представления о правах и обязанностях содержащихся, например, в законодательстве Алтайского края, Омской области. Так, в соответствии со статьей 8 Закона Алтайского края от 10 сентября 1997 года № 48-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае"[1] не содержится право позволяющее муниципальному служащему обращаться к вышестоящим должностным лицам органов местного самоуправления, в орган управления муниципальной службой Алтайского края или в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы.

Следует заметить, что относительно большинства прав и обязанностей, которые фактически выполняются органами местного самоуправления, в законодательстве нет специальных оговорок о том, что именно эти права и обязанности должны содержаться в законодательстве субъектов Российской Федерации. Следовательно, критерий специального указания в законе о том, что тот или иной перечень прав и обязанностей является государственным, не может, по мнению автора, являться решающим. Конечно, эти акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Федерации.

Права муниципального служащего, закрепляемые законами субъектов Федерации, являются общими для всех муниципальных служащих независимо от занимаемой должности. К ним относятся, прежде всего, те права, которые необходимы муниципальному служащему для осуществления им своих должностных полномочий.

Субъективное право муниципального служащего состоит из следующих полномочий (прав):

- 1) право пользования определенными социальными благами;
- 2) право совершать определенные действия;
- 3) право требовать от обязанного лица исполнения обязанности;
- 4) право обратиться к государству с требованиями защиты или восстановления нарушенного права;

5) право обратиться к государству с требованиями признания своего права.

Должностные полномочия служащего производны от задач и функций органа местного самоуправления, его полномочий, обеспечить исполнение, которых и призвана муниципальная служба. Должностные полномочия муниципальных служащих устанавливаются нормативными правовыми актами Алтайского и Ставропольского краев, Амурской, Вологодской, Новгородской, Орловской, Омской, Тульской областей муниципальных образований (положения, должностные инструкции и т.д.).

С целью осуществления муниципальным служащим своих должностных полномочий ему гарантируется следующие общие права:

а) знакомится с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для осуществления своих должностных полномочий;

б) получать в установленном порядке от государственных органов и органов местного самоуправления, а также от организаций независимо от форм собственности необходимую для исполнения должностных полномочий информацию и материалы;

в) принимать (участвовать в подготовке) решения в соответствии со своими должностными обязанностями и др.

К общим правам муниципальных служащих относятся также права, связанные с организацией муниципальной службы, ее прохождением.

Муниципальный служащий вправе:

а) вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы;

б) знакомиться со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений.

в) требовать служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

г) добиваться продвижения по службе, увеличения размера денежного содержания с учетом результатов работы, уровня квалификации, стажа работы и служебных заслуг;

д) повышать квалификацию, переподготовку (переквалификацию) за счет средств местного бюджета;

е) участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной и государственной службы;

ж) выходить в отставку;

з) обращаться к вышестоящим должностным лицам органов местного самоуправления, в орган управления муниципальной службы или в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы.

Законодательство некоторых субъектов Российской Федерации более подробно определяет перечень прав и обязанностей муниципального служащего. Например, в соответствии со статьями 21, 22 Закона Московской области "О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области" содержится как общие права, так и права, связанные с организацией муниципальной службы, ее прохождением.

При этом, по мнению автора, законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует производить дополнение перечня прав вопросов местного значения новыми вопросами по согласованию с органами местного самоуправления, поскольку муниципальные образования именно вправе, а не обязаны принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации. Поэтому при отсутствии согласия муниципального образования на включение дополнительных вопросов в перечень прав вопросов местного значения, обозначенный в уставе данного муниципального образования, эти вопросы фактически так и останутся на бумаге.

Обязанности, также закрепляемые законами субъектов Федерации и распространяющиеся на всех муниципальных служащих данного субъекта Федерации, как и их права, призваны обеспечить эффективное осуществление муниципальным служащим своих должностных полномочий.

Следует также сказать, что, по мнению автора, к вопросам закрепляемые обязанности законами субъектов Федерации законодатели могут относить не любые вопросы, входящие в нормативные документы, а только те, которые должны быть в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, поскольку иное противоречило бы федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что законами субъектов Российской Федерации к вопросам закрепляемые обязанности могут быть отнесены вопросы, входящие в предметы ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Такая практика получила довольно широкое распространение в законодательстве республик Башкортостан, Бурятия, Карелия, Калужской, Омской, Свердловской, Тверской, Челябинской областей о муниципальной службе.

Муниципальный служащий обязан:

а) обеспечивать соблюдение и реализацию Конституции РФ, федеральных законов, конституции (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, нормативных правовых актов соответствующего муниципального образования;

б) при осуществлении своих задач и функций не выходить за пределы представленных ему полномочий;

в) своевременно рассматривать обращения граждан и организаций, запросы депутатов, а также государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в установленном законодательством порядке;

в) обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод граждан;

г) исполнять распоряжения вышестоящих руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий;

д) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения должностных полномочий;

е) соблюдать установленные правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции и порядок работы со служебной информацией;

ж) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну; не разглашать сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;

з) выполнять иные обязанности, возложенные законами субъектов РФ, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципального образования и др.

В порядке, установленными уставами и другими нормативными правовыми актами республики Адыгея, Чувашской Республики, Московской, Нижегородской, Рязанской, Самарской, Саратовской областей, в соответствии с федеральными законами, муниципальный служащий обязан передать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакты акций) в уставном капитале коммерческих организаций.

Кроме того, права и обязанности муниципального служащего содержатся в правилах внутреннего трудового распорядка муниципального органа, а также в должностной инструкции.

В ч. 2 ст. 21 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится, что статус муниципального служащего определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

В законе о муниципальной службе г. Омска статья 15 посвящена правам муниципального служащего.

1. Муниципальный служащий имеет право на:

1) нахождение в резерве при ликвидации, реорганизации органа местного самоуправления или сокращении муниципальной должности муниципальной службы;

2) ознакомление с нормативными и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой муниципальной должности муниципальной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе;

3) предоставление рабочего места с необходимым для исполнения должностных обязанностей техническим оснащением, включая оборудование, обеспечивающее сохранность служебной информации и документов, а также средства связи;

4) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;

5) беспрепятственное посещение в установленном порядке с целью исполнения должностных обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций независимо от организационно - правовых форм;

6) участие в подготовке решений, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также принятие решений по вопросам в пределах своей компетенции;

7) участие в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы;

8) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами, характеристиками и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

9) пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы.

2. Муниципальный служащий вправе обращаться в соответствующие органы местного самоуправления или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации или квалификационного экзамена, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на муниципальную службу, ее прохождения, реализации прав муниципального служащего, перевода на другую муниципальную должность муниципальной службы, дисциплинарной ответственности муниципального служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты муниципального служащего, увольнения с муниципальной службы.

3. Уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законодательством могут быть установлены иные права муниципального служащего.

Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» устанавливает 12 прав государственного служащего. В них включены (среди прочих) такие права, как: требовать служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; участвовать (по собственной инициативе) в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы; вносить предложения по совершенствованию государственной службы в любые инстанции; 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. Необходимо сохранить преемственность по включению перечисленных прав в нормативные акты муниципальных образований, наделив ими муниципальных служащих.

Права муниципального служащего закреплены не только нормативными актами Российской Федерации (от Конституции РФ до устава муниципального образования), но и международными. Основные из них: Всеобщая декларация прав человека 1948 г; Международный пакт об экономических, социальных и культурных прав 1966 г;

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция содружества независимых государств о правах и основных свободах человека 1995 г.

В законодательстве субъектов Российской Федерации муниципальный служащий обязан соблюдать все положения перечисленных международных актов. Муниципальные служащие как граждане Российской Федерации обладают всей полнотой прав, свобод, обязанностей, которые признаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Однако следует иметь в виду, что с муниципальной службой связаны определенные ограничения, которые устанавливаются законом об основах муниципальной службы (ст. 11).

Как известно, ст. 55 Конституции РФ предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях защиты основ конституционного строя. Нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Вместе с тем такие ограничения могут быть установлены только в федеральном законе.

Муниципальный служащий не вправе:

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

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

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

5) 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;

6) использовать в неслужебных целях материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального 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 им должностных обязанностей;

9) 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;

10) принимать участие в забастовках;

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

Закон также запрещает муниципальным служащим образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Он обязывает муниципального служащего предавать 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 Федерации.

При этом 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.

Цель ограничений, связанных с муниципальной службой, только одна – обеспечить независимость местной власти от людей и организаций, отношениями которых она управляет. Это необходимо потому, что ограничения позволяют соблюдать основные принципы муниципальной службы, установленные в ст. 5 закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Ограничения, связанные с муниципальной службой, необходимы также для того, чтобы муниципальный служащий в своей деятельности мог соблюдать принципы Конституции РФ.

Нарушение ограничений, установленных в ст. 11 закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», является дисциплинарным проступком. Лишь нарушения третьего запрета – заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц – может быть признано уголовным преступлением по ст.288 УК РФ.

К правовым нормам, закрепляющим правовой статус муниципального служащего, относятся нормы, устанавливающие основания, виды и порядок применения поощрений муниципального служащего. Они содержатся в правовых актах муниципальных образований, принимаемых в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации.

Закон об основах муниципальной службы не устанавливает конкретные виды поощрений и порядок их применения. Законы субъектов Федерации о муниципальной службе содержат нормы, которые определяют основания, виды и порядок применения поощрений муниципального служащего. При этом за муниципальными образованиями признается право предусматривать и другие виды поощрений муниципальных служащих. Так, в соответствии с Законом Омской области от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ «О муниципальной службе в Омской области» [2] основаниями для поощрения муниципального служащего являются:

- а) успешное, продолжительное и безупречное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности;
- б) продолжительная и безупречная служба;
- в) выполнение заданий особой важности и сложности.

Закон устанавливает следующие виды поощрений:

- 1) объявление благодарности;
- 2) награждение единовременной денежной премией;
- 3) награждение ценным подарком;
- 4) объявление благодарности с награждением единовременной денежной премией либо ценным подарком;
- 5) иные виды поощрений, предусмотренные федеральным и областным законодательством, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Уставами муниципальных образований, иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут устанавливаться

почетные звания и награды, ведение Книги почета соответствующего муниципального образования.

3. Поощрения применяются к муниципальному служащему должностным лицом, обладающим правом назначения его на соответствующую муниципальную должность

муниципальной службы либо главой муниципального образования (главой местной администрации).

4. Порядок применения поощрений определяется федеральным и областным законодательством, уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Элементом статуса муниципального служащего в Российской Федерации являются гарантии. Ему в соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» гарантируются:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- 2) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъекта Федерации и муниципальных образований;
- 3) ежегодный оплачиваемый отпуск;
- 4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию;
- 5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 9) в случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему представляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, Учреждений, организаций, сокращением штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего. Так, в Законе Приморского края «О муниципальной службе в Приморском крае» установлены такие дополнительные гарантии, как обязательность получения согласия муниципального служащего на его перевод на другую должность муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; предоставление в зависимости от условий прохождения муниципальной службы жилой площади, отдельной квартиры (жилой дом) либо беспроцентная ссуда на индивидуальное или кооперативное жилищное строительство, либо на покупку жилья с рассрочкой на 20 лет и погашением 70 процентов представленной ссуды за счет соответствующего местного бюджета. Кроме того, в данном законе предусмотрена возможность иных гарантий для муниципального служащего за счет местного бюджета[3].

В законах о муниципальной службе других субъектов Федерации содержатся такие дополнительные гарантии муниципальным служащим, как, например, муниципальному служащему в зависимости от условий службы предоставляется в случаях и в порядке, установленных нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и областными законами, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов.

Муниципальному служащему, направленному в служебную командировку, предоставляется:

- 1) преимущественное право на получение проездного документа, места в гостинице;

2) рабочее место, возможность пользования средствами связи.

Муниципальному служащему возмещаются расходы и предоставляются иные компенсации в связи со служебными командировками, с приемом на муниципальную службу, переводом в другой орган местного самоуправления или государственные органы, направлением на службу в другую местность, транспортными расходами, оплатой жилья, а также производятся другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством.

Представительный орган местного самоуправления вправе устанавливать иные гарантии для муниципальных служащих.

Предоставление гарантий муниципальным служащим производится за счет средств местного бюджета[4].

Важным элементом статуса муниципального служащего являются его обязанности. Они могут быть разделены на следующие группы:

1. Государственные и муниципальные обязанности:

- верность конституционному строю. Данная обязанность касается общего поведения муниципального служащего. Муниципальный служащий должен обеспечивать надлежащее выполнение должностных обязанностей в сфере переданных органам местного самоуправления законами государственных полномочий;

2. Обязанности в связи с трудовыми отношениями:

- выполнение трудового долга. Данная обязанность предусматривает обычную продолжительность рабочей недели и рабочего дня. В чрезвычайных обстоятельствах могут быть установлены дополнительные рабочие часы. Муниципальный служащий может не выйти на работу только с предварительного согласия работодателя. О нетрудоспособности необходимо незамедлительно информировать;

- исполнительность. Муниципальный служащий обязан выполнить служебные распоряжения. Распоряжения, выполнение которых влечет наказуемые действия, муниципальный служащий не должен выполнять;

- соблюдение тайны. Муниципальный служащий обязан сохранять служебную тайну;

- обязанность бескорыстности. Муниципальный служащий должен выполнять служебные обязанности бескорыстно. Вознаграждения и подарки в связи с исполнением должностных полномочий он может принимать только с согласия работодателя.

3. Общие обязанности поведения: муниципальный служащий должен вести себя таким образом, чтобы не дискредитировать муниципальную службу. Это требование касается также его личной жизни.

4. Последствия нарушения должностных обязанностей.

Если муниципальный служащий без разрешения отсутствует на работе, он теряет право на выплату содержания. Кроме того, работодатель может указать муниципальному служащему на его неправомерное поведение, сделать замечание и предупреждение. Он может далее при продолжающемся нарушении служащих своих обязанностей сделать предупреждение о возможном освобождении или увольнении.

Муниципальный служащий в пределах своих должностных обязанностей обязан:

- обеспечивать соблюдение норм муниципального права, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также актов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе регулирующих сферу его полномочий;

- обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

- обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, а также возможность получения

гражданами другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом;

- исполнять приказы, распоряжения и указания (за исключением незаконных) непосредственного начальника. Отданные в пределах его должностных полномочий;

- своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организации, государственных органов местного самоуправления и разрешить их в порядке, установленном актами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий обязан соблюдать установленные в органе местного самоуправления правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией, поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения им должностных обязанностей.

Муниципальный служащий обязан не разглашать сведения, представляющие охраняемую законом и иным нормативными правовыми актами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, в том числе после прекращения муниципальной службы.

Уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные обязанности муниципального служащего, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Ограничения в отношении государственных и муниципальных служащих предусматривает российское право. Тем не менее право на свободу мнения признают концепции публичной службы многих стран и закрепляют их в общих статусах о государственной и муниципальной службе.

Свобода мнения. Этот принцип является абсолютным, он провозглашается и применяется в общем статусе чиновника. В европейских государствах, так же как и в российском праве, это имеет конституционное значение.

Свобода мнения и совести провозглашена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, закреплена в ст. 28 (свобода совести) и 29 (свобода мысли и слова) Конституции Российской Федерации [5] В соответствии со ст. 29 ч. 3 Конституции «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Этот принцип конституционной важности означает, что чиновник может вступить в политическую партию по своему выбору или не вступать ни в какую, что он может избрать любое убеждение либо философию или любую религию и свободно менять их. Как гражданин он участвует в политической жизни и осуществляет право избрать и быть избранным.

Значение законодательства о государственной и муниципальной службе в данном отношении заключается в том, что оно не только содержит запрет на любую дискриминацию, но и защищает от нее чиновника. Запрет любой дискриминации распространяется как на набор служащих, продвижение их по службе, так и на дисциплинарную процедуру. Административный орган не может отказать кандидату в приеме на службу или в продвижении, а также принять в отношении него дисциплинарные меры на основании взглядов данного лица. Любое решение, обладающее признаками дискриминации, аннулируется в судебном порядке.

Общий статус чиновника, закрепляемый в законодательстве, запрещает отражать в любых документах или досье чиновника его взгляды и его политическую и иную общественную деятельность. Такой запрет дополняется правом доступа чиновника к своему досье в любой момент.

Кроме того, свобода мнения гарантируется посредством разделения разряда (категории) и должности чиновника. Такое разделение защищает его от случайностей и перемен в политической и административной жизни. Квалификационный разряд принадлежит чиновнику, и это препятствует его увольнению с изменением политического большинства в коллегиальном органе или с преобразованием административных структур. Наконец, правомерны положения в области карьеры и дисциплинарной практики, в соответствии с которыми решения о продвижении чиновника по службе или о мерах дисциплинарного наказания принимаются на основании консультаций с коллегиальным органом (паритетная административная комиссия).

Чиновник пользуется правами любого наемного работника, т.е. правом на вознаграждение, профсоюзными правами и различными социальными правами. В некоторых странах чиновники пользуются правом на забастовки.

Денежное содержание муниципального служащего является устанавливаемой муниципальным образованием в лице их органов компенсацией от лица службы за то, что муниципальный чиновник представляет себя в распоряжение и с полной отдачей сил посвящает себя выполнению служебных обязанностей. Поэтому денежное содержание устанавливается исходя из того, чтобы чиновник имел соответствующий служебному положению, значению и ответственности уровень материального обеспечения.

Профсоюзные права. Поскольку право на объединение в профсоюзы является конституционной гарантией, то чиновники, как и все другие граждане, обладают правом объединяться в профсоюз. Профсоюзные организации чиновников имеют те же права, что и профсоюзы наемных работников в частном секторе. Профсоюзные организации чиновников признаются в качестве официальных оппонентов государственных и местных властей, выступают стороной в обсуждении вопросов, относящихся к организации и условиям труда или касающихся изменений системы вознаграждений.

Социальные права. Социальные права включают в себя право на отпуск, право на профессиональную подготовку и переподготовку, право на гигиену и безопасность труда.

Право на забастовки. Забастовка – это коллективное прекращение работы с целью поддержать профессиональные требования наемных работников. Поэтому во многих странах забастовка считается несовместимой с непрерывностью публичной службы. Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (ст.11, п. 1, пп. 11) и Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (ст. 11, п. 1, пп. 10) также содержат запрет на участие в забастовке государственных и муниципальных служащих.

Специфические права чиновника. Находясь на публичной службе и служа обществу, чиновник обладает частицей государственной или муниципальной власти. Эта ситуация одновременно защищает чиновника от третьих лиц и от самой власти.

Защита чиновника от третьих лиц. По общему правилу чиновник не должен нести ответственность за ущерб, нанесенный службой в целом. Он не должен быть ущемлен также в качестве служителя власти.

Покрытие служебных ошибок. Если чиновник преследуется в судебном порядке лицом, требующим возмещения ущерба, нанесенного администрацией, то он не может быть осужден в том случае, если ущерб связан со служебной ошибкой. Это – принцип освобождения чиновника от материальной ответственности по служебным ошибкам. Чиновник может быть наказан за свои личные ошибки, не связанные с его работой. Чтобы признать чиновника виновным, необходимо, чтобы ошибка, вызвавшая ущерб, имела два признака: она должна быть личной, т.е. содержать недоброжелательное намерение, и она не должна быть связана со службой, т.е. должна быть допущена во внеслужебное время, вне служебного помещения и без применения служебных средств (оружие, автомобиль и т.д.).

Если ошибка, причинившая ущерб, приписывается или относится к службе, то административный орган, в котором служит чиновник, должен защитить своего

служащего от любого ущерба, должен избавить его от выплаты. Взяв на себя покрытие расходов в счет потерпевшего.

Защита от угроз и нападений. Административный орган обязан защитить чиновника от угроз, насильственных действий, клеветы или ущерба, жертвой которых он становится в связи со своей работой. Отказ предоставить защиту от угроз и нападений составляет ошибку. Которая порождает ответственность административного органа по отношению к служащему чиновнику.

Защита чиновника от произвола. Поскольку отношения между административным органом и чиновником характеризуется неравенством ввиду различий между общим интересом, выражаемым первым из них, и частным интересом, преследуемым вторым, то следует избегать того, чтобы неравенство не дало административному органу возможности подчинять служащего своей воле (произвол) под прикрытием общественного интереса. Ограждение чиновника от произвола административного органа обеспечивается правом на защиту и правом на обжалование. Право муниципальных служащих в Российской Федерации на защиту и обжалование гарантировано Конституцией РФ, ст. 46 которой устанавливает, что «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод» (ч. 1); «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде» (ч. 2).

Важнейшим элементом муниципальной службы является аттестация муниципального служащего. Для определения уровня профессиональной подготовки, соответствия муниципального служащего занимаемой должности муниципальной службы, определения перспектив карьерного продвижения проводится его аттестация – не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Порядок и условия проведения аттестации устанавливаются актами местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования, законами субъекта Российской Федерации и федеральным законодательством. В случае, если муниципальный служащий признан аттестационной комиссией не соответствующей занимаемой должности. Он может быть направлен на переподготовку (переквалификацию) либо понижен с его согласия в должности или уволен. В случае, если муниципальный служащий признан соответствующим к занятию более высокой муниципальной должности муниципальной службы, ему может быть присвоен следующий, более высокой квалификационный разряд.

Одним из важных моментов формирования имиджа муниципальной службы является проблема выделения и оценки профессионально важных качеств служащих. Наряду с объективными факторами, определяющими социальный, экономический, политический статус этой социальной группы, существуют субъективные факторы, связанные с особенностями личности, характера поведения людей, работающих в системе муниципальной службы. Именно эти характеристики в длинной цепочке различных стадий формирования имиджа составляют заключительное звено, применительно и к конкретным чиновникам, и к государственной власти в целом.

Социологические исследования показывают, что население многих регионов страны не воспринимает местное самоуправление как орган народовластия, живущий интересами народа [6].

Традиционно в России существует негативное отношение к чиновнику. Эта традиция сегодня не только сохраняется, но еще более усугубляется. Среди широких слоев населения бытует мнение, что работники аппарата некомпетентны, не знают законов, а если знают, не выполняют их. Действия чиновников не отличаются оперативностью и эффективностью, большинство из них используют служебное положение для личного обогащения и процветания, а не для служения людям и государству. Этот негативный образ складывается в конечном итоге в результате непосредственного общения населения с работниками администраций, департаментов и т.д. и с этой точки зрения отражает реальное положение дел.

Библиографический список:

1. Закон «О муниципальной службе в Алтайском крае». От 10.09.1997 г. № 48-ЗС // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
2. Закон Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ // Омский Вестник. № 37, 02.08.3001 г.
3. Закон Приморского края «О муниципальной службе в Приморском крае» от 20.01.2001 г. № 69 – КЗ (ред. Законов Приморского края от 16.05.1997 № 80 – КЗ, от 14.11.1997 № 101-КЗ, от 10.06.1998 № 7-КЗ).
4. Закон Свердловской области «О муниципальной службе в Свердловской области» от 03.04.96 г. № 17- ОЗ // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
5. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрид. литература, 1993. – С. 28, 29.
6. Игнатов В.Г., Лысенко В.Д. Социальное окружение государственной и муниципальной службы // Государственная и муниципальная служба. – Ростов н/Д, 1997. – С. 144 – 147.

Опубликовано: Муравченко В.Б. Правовой статус муниципального служащего в субъектах Российской Федерации // Вестник Омского государственного Аграрного университета. – 2002. – № 2. – С. 80-83.