



Munich Personal RePEc Archive

Measures of responsibility of municipal employees in the legislation of the Russian Federation

Muravchenko, Viktor

Omsk state university by him F.M. Dstoevsky

2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66390/>
MPRA Paper No. 66390, posted 03 Sep 2015 15:40 UTC

МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Муравченко В.Б.

Омский государственный университета им. Ф.М. Достоевского

MEASURES OF RESPONSIBILITY OF MUNICIPAL EMPLOYEES IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Muravchenko V.B.

Omsk state university of F.M. Dostoyevsky

Аннотация: Статья посвящена актуальным вопросам применения дисциплинарных, гражданско-правовых, административных, уголовных мер ответственности к муниципальным служащим, направленных на профилактику коррупции со стороны государства по осуществлению контроля за имущественным положением муниципальных служащих, а также лиц, замещающих муниципальные должности. Определено влияние федерального законодательства на формирование муниципальных правовых актов, призванных служить противодействию коррупции.

Ключевые слова: вина, ответственность, меры взыскания, проступок, должностные обязанности, служебное расследование, должностной проступок, материальная ответственность, ущерб.

Abstract: Article is devoted to topical issues of application of the disciplinary, civil, administrative, criminal actions of responsibility to municipal employees directed on prevention of corruption from the state on control of a property status of municipal employees, and also the persons replacing municipal positions. Influence of the federal legislation on formation of the municipal legal acts urged to serve corruption counteraction is defined.

Keywords: fault, responsibility, disciplinary measures, offense, functions, office investigation, official offense, liability, damage.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] в п. 4 ст. 3 закрепляется право граждан Российской Федерации на равный доступ к муниципальной службе. Статья 21 утверждает о том, что муниципальными служащими являются лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления. В п.17 ст.4 относит регулирование основ муниципальной службы, к полномочиям органов власти субъектов Российской Федерации, принятие законодательства о муниципальной службе.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. регулирует вопросы прохождения муниципальной службы. Одна из статей регулирует ответственность муниципального служащего.

В статье 14 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» говорится о том, что 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 законами, законами субъекта Российской Федерации [2]. Законодатель, по мнению автора, употребляя слова «неисполнение обязанностей» по отношению к муниципальному органу, понимает как борьбу против неорганизованности, пассивности, неэффективности, нечестности, лени, безответственности и т.д. Муниципальный служащий несет ответственность за неисполнение обязанностей. Различают неисполнение обязанностей: неполное, несвоевременное, некачественное, недобросовестное, полное.

Законодательство большинства субъектов Российской Федерации не ставит большого выбора в наборе дисциплинарной ответственности. Законы республики Бурятия, Алтайского

края, Липецкой, Новосибирской, Омской областей предлагают определять дисциплинарные взыскания в соответствии с Федеральным законом.

На муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном;
- увольнение.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается в соответствии с действующим законодательством. При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника.

Основанием для применения дисциплинарного взыскания является дисциплинарный проступок, под которым понимается противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником его трудовых обязанностей. Противоправным считается действие или бездействие, нарушающее требования закона или подзаконных актов, устанавливающих трудовые обязанности работника.

Важным элементом состава дисциплинарного проступка является вина работника в любой форме. Применяя меры взыскания администрация должна учитывать, степень тяжести проступка, вред, причиненный им, обстоятельства, при которых он совершен, и общая характеристика лица, совершившего дисциплинарный проступок.

Муниципальный служащий не несет ответственность за исполнение неправомерного распоряжения непосредственного руководителя. Муниципальный служащий, в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения, обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему данное распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, подтверждает указанное распоряжение в письменной форме, муниципальный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев. Когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

Муниципальный служащий несет ответственность за действие или бездействие в рамках своих служебных полномочий, ведущих к нарушению закона. Уставом муниципального образования устанавливается порядок и условия ответственности муниципальных служащих перед населением муниципального образования в соответствии с действующим законодательством.

В законодательстве Омской области «О муниципальной службе в Омской области» муниципальный служащий за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей привлекается к ответственности в порядке, установленном федеральным законом, настоящим Законом, иными областными законами, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий на муниципального служащего:

1. Основанием наложения дисциплинарных взысканий на муниципального служащего является совершение должностного проступка - неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, в том числе несоблюдение установленных федеральным законом и настоящим Законом ограничений, связанных с муниципальной службой.

2. Наложение дисциплинарного взыскания осуществляется должностным лицом, обладающим правом назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы.

3. Муниципальный служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание по своему выбору вышестоящему должностному лицу, в непосредственном подчинении которого находится должностное лицо, применившее дисциплинарное взыскание, либо в судебном порядке.

4. На муниципального служащего распространяется порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий, установленный законодательством Российской Федерации о труде.

Виды дисциплинарных взысканий, применяемых к муниципальном служащему:

К муниципальным служащим могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) увольнение со службы.

Временное отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей:

1. Муниципальный служащий при наличии сведений о совершении им должностного проступка может быть временно, но не более чем на один месяц, до решения вопроса об ответственности в установленном порядке, отстранен от выполнения должностных обязанностей должностным лицом, имеющим право назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы. За временно отстраненным муниципальным служащим сохраняется материальное и социальное обеспечение.

2. Должностное лицо, имеющее право назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы, при принятии решения о временном отстранении муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей вправе назначить служебное расследование.

По итогам служебного расследования должностное лицо, обладающее правом назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы, принимает решение о привлечении муниципального служащего к дисциплинарной ответственности либо о прекращении временного отстранения муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей за отсутствием факта совершения должностного проступка.

Служебное расследование:

1. Служебное расследование - комплекс мер, принимаемых с целью установления и проверки факта совершения муниципальным служащим должностного проступка.

2. Служебное расследование назначается должностным лицом, обладающим правом назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы, либо вышестоящим должностным лицом по его представлению.

3. Проведение служебного расследования может быть возложено на кадровые либо иные службы органов местного самоуправления или специально создаваемые комиссии.

Орган, осуществляющий служебное расследование, вправе для установления и проверки факта совершения должностного проступка принимать все меры, не запрещенные законом.

В ходе служебного расследования от муниципального служащего потребуются объяснения. Муниципальный служащий вправе давать объяснения, требовать их рассмотрения и приобщения к материалам служебного расследования.

4. Орган, осуществляющий служебное расследование, по его результатам выносит одно из следующих заключений:

- 1) о наличии факта совершения должностного проступка;

- 2) об отсутствии факта совершения должностного проступка;
- 3) о необходимости направления материалов служебного расследования в правоохранительные органы.

Государственные служащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющим право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) увольнение.

Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранения государственного служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится распоряжением вышеуказанного руководителя. Однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности, являются: нарушение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации; неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и вступивших в законную силу решений судов [3].

В ТК РФ предусмотрена материальная ответственность работодателя перед работником и работника перед работодателем.

Работодатель, причинивший ущерб имуществу работника, возмещает этот ущерб в полном объеме. Размер ущерба исчисляется по рыночным ценам, действующий в данной местности на момент возмещения ущерба.

При нарушении работодателем установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других выплат, причитающихся работнику, работодатель обязан выплатить их с уплатой процентов (денежной компенсации) в размере не ниже одной трехсотой действующей в это время ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от невыплаченных в срок сумм за каждый день задержки начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно. Конкретный размер выплачиваемой работнику денежной компенсации определяется коллективным договором или трудовым договором.

Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию не подлежат.

Работодатель имеет право с учетом конкретных обстоятельств, при которых был причинен ущерб, полностью или частично отказаться от его взыскания с виновного работника.

За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего месячного заработка, если иное не предусмотрено Трудовым Кодексом или иными федеральными законами.

Полная материальная ответственность работника состоит в его обязанности возмещать причиненный ущерб в полном размере.

Материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба может возлагаться на работника лишь в случаях, предусмотренных Трудовым Кодексом в следующих случаях:

1) когда в соответствии с Трудовым Кодексом или иными федеральными законами на работника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;

2) недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;

3) умышленное причинения ущерба;

4) причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

5) причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;

6) причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;

7) разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (служебную, коммерческую или иную), в случаях предусмотренных федеральными законами;

8) причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Материальная ответственность в полном размере причиненного работодателю ущерба может быть установлена трудовым договором, заключаемым с руководителем организации, заместителями руководителя, главным бухгалтером.

Таким образом, к материальной ответственности государственные и муниципальные служащие привлекаются в соответствии с трудовым законодательством. Однако, муниципальная служба и трудовые правоотношения – это разные сферы правового регулирования. Правильное определение вида правоотношений должно определять выбор надлежащих норм права [4].

В зависимости от характера правонарушения и тяжести содеянного служащие органов местного самоуправления могут быть привлечены к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

В соответствии с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации основанием для уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления может являться только совершение им деяние, содержащего все признаки состава преступления.

Так, злоупотребление служебным положением, то есть использование должностным лицом своих полномочий из корыстных побуждений или личной заинтересованности [5], повлекших нарушение прав и законных интересов граждан, организаций, государства или общества в целом.

Под использованием служебных полномочий вопреки интересам службы понимаются действия, которые совершаются должностным лицом в пределах своей компетенции, но по своему содержанию заведомо противоречат целям и задачам, ради достижения которых функционирует соответствующий орган. Использование служебных полномочий вопреки интересам службы может совершаться как путем активного поведения, так и путем бездействия. Уголовная ответственность может наступить лишь в том случае, если злоупотребление полномочиями было совершено лицом из корыстной или иной личной заинтересованности. Мотив корыстной заинтересованности предполагает желание незаконно получить деньги, имущество, материальные блага или иную имущественную выгоду либо желание путем злоупотребления своим должностным положением освободиться от выплат материальных обязательств – возмещения ущерба, уплаты долга за счет организации, в которой лицо занимает должность, либо за счет обслуживаемых этой организацией граждан.

Данное преступление влечет наказание в виде штрафа, лишения права занимать определенные должности или ареста, или лишения свободы на срок до четырех лет. То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления. Может повлечь наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет.

Такие же санкции применяются и за превышение должностных полномочий. Генеральная прокуратура РФ приняла указания «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и

муниципальной службе» [6]. В нем прокуратура сообщает, что серьезную опасность представляют сращивание государственных и коммерческих структур, факты корыстных злоупотреблений в правоохранительных и контролирующих органах власти и управления. Укоренилась незаконная практика вхождения руководящих работников органов власти в число учредителей коммерческих структур. Коррупция должностных лиц создает предпосылки для хищнического растаскивания национального достояния, контрабанды, незаконного вывоза за границу стратегического сырья и невозполнимых природных ресурсов, уклонения от уплаты налогов, различного рода финансовых махинаций.

Прокурорам субъектов Российской Федерации – держать под личным контролем организацию расследования наиболее актуальных дел о должностных преступлениях.

Расследование дел о взяточничестве поручать квалифицированным следователям, а наиболее сложные и актуальные дела – следователям прокуратуры субъектов Российской Федерации. Принимать своевременные меры к пресечению незаконного воздействия на следователей и прокуроров с целью повлиять на ход расследования.

Трудовой договор, может быть, расторгнут работодателем в соответствии со ст. 81 ТК РФ в случаях:

- 1) ликвидации организации либо прекращения деятельности работодателем – физическим лицом;
- 2) сокращения численности или штата работников организации;
- 3) несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие:
 - а) сокращения численности или штата работников организации;
 - б) недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;
- 4) смены собственника имущества организации (в отношении руководителя организации, его заместителей и главного бухгалтера);
- 5) неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
 - б) однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей:
 - а) прогула (отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня);
 - б) появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
 - в) разглашение охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
 - г) совершения по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного на применение административных взысканий;
 - д) применения работником требований по охране труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;
- 7) совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя;
- 8) совершения работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы;
- 9) принятия необоснованного решения руководителем организации(филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации;

10) однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей;

11) представления работником работодателю подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении трудового договора;

12) прекращения допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует допуска к государственной тайне;

13) предусмотренных трудовым договором с руководителем организации, членами коллегиального исполнительного органа организации;

14) в других случаях, установленных ТК РФ и иными федеральными законами.

Увольнение по основаниям, указанным в пунктах 2 и 3, допускается, если невозможно перевести работника с его согласия на другую работу.

Не допускается увольнение работника по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации либо прекращения деятельности работодателем – физическим лицом) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске.

В случае прекращения деятельности филиала. Представительства или иного обособленного структурного подразделения организации, расположенных в другой местности, расторжение трудовых договоров с работниками этих структурных подразделений производится по правилам, предусмотренным для случаев ликвидации организации.

В законе г. Москвы «О муниципальной службе в районах города Москвы ответственность муниципального служащего определена в ст. 18.

«1) За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок), нарушение трудовой дисциплины на муниципальной службе главой Управы могут налагаться дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- увольнение.

2) Муниципальный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится распоряжением главы Управы.

3) Порядок применения и обжалования дисциплинарного взыскания устанавливается федеральным законодательством и законодательством г. Москвы.

4) Муниципальный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения распоряжения обязан в письменной форме незамедлительно сообщить своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтверждает указанное распоряжение, муниципальный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

5) Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

6) Муниципальный служащий несет предусмотренную федеральным законодательством и законами г. Москвы ответственность за действия или бездействие, нарушающие права и законные интересы граждан» [7].

Дисциплинарные взыскания применяет администрация. При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка, тот вред, который им нанесен, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая

работа и поведение служащего, а также соответствие дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка.

За каждое нарушение можно применить только одно дисциплинарное взыскание. Взыскание объявляется служащему в приказе (распоряжении) с указанием мотивов и обязательно объявляется служащему под расписку.

Взыскание действует в течение одного года; после этого времени считается, что работник не имеет взыскания (издание приказа в этом случае не требуется). В то же время дисциплинарное взыскание может быть снято до истечения года, если человек вновь не нарушил трудовую дисциплину и притом проявил себя как добросовестный работник.

Анализ нормативных правовых актов федеральных законов гражданско-правовой ответственности позволяет выделить следующие особенности.

Гражданско-правовая ответственность должностных лиц может возникнуть вследствие причинения вреда органами местного самоуправления и их должностными лицами. Ст. 1069 ГК РФ устанавливает единый режим ответственности за действия государственных органов и органов местного самоуправления, вне зависимости от того, идет ли речь об издании правовых актов или о незаконных действиях в области административного управления. И в этом и другом случае причиненный вред возмещается не самим причинителем непосредственно, а за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

От имени казны, как это предусмотрено ст. 1071 ГК, выступают соответствующие финансовые органы. Вместе с тем согласно п. 3 ст. 125 ГК в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами, от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования могут выступать по их поручению другие органы, юридические лица и граждане. Следовательно, финансовые органы выступают всегда в силу закона, а другие органы, юридические лица и граждане на основании поручения, содержащегося в нормативном акте, или заключенного с ним договора на представительство интересов соответствующего субъекта.

Ответственность наступает при наличии вины в действиях муниципальных органов и их должностных лиц. Здесь возникают два вопроса: правовые гарантии для граждан, права которых нарушены, и правовые гарантии для самих органов и должностных лиц, по отношению к которым эта процедура осуществляется. Если в первом случае в законе предоставлено право гражданина обжаловать решение суда субъекта РФ о признании незаконным нормативного акта, то во втором случае отсутствуют в норме как таковой, т.е. органы и лица, которые распускаются и отрешаются, не имеют права защитить свои права, если они с этой точкой зрения не согласны [8].

В ст. 1069 ГК вред возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. Особенности условий ответственности по ст. 1069 потребуют, установления специального процессуального порядка рассмотрения соответствующих требований.

Ст. 1069 ГК, называя в качестве основания наступления ответственности за причиненный вред незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц, выделяет среди этих действий издание акта, не соответствующего закону или иному правовому акту. Тем самым разграничивается совершение органами местного самоуправления и их должностными лицами актов ненормативного характера (индивидуальные акты в области административного управления) и издание нормативных актов. Для возложения имущественной ответственности за вред, причиненный актами как ненормативного, так и нормативного характера, необходимо, чтобы соответствующие акты были признаны недействительными. В силу ст. 13 ГК ненормативный акт признается недействительным решением суда (имеются в виду общие и арбитражные суды).

Признание ненормативного акта недействительным и возмещение причиненного в связи с его совершением вреда производится в одном процессе. Нормативные акты, т.е. акты, устанавливающие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного

круга лиц и рассчитанные на неоднократное применение, могут признаваться недействительными в случаях, предусмотренных законом. Часто такие акты признаются недействительными по требованию прокуроров как в судебном порядке, так и в административном порядке [9].

Признание актов не подлежащими применению в связи с противоречием их Конституции РФ осуществляется и Конституционным Судом.

ГК РФ представил Российской Федерации, субъекту Федерации и муниципальному образованию право предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (п. 1 ст. 1081).

До 25 сентября 1992 г. в стране действовали правила внутреннего трудового распорядка трех видов: типовые, отраслевые и правила предприятия, учреждения, организации.

Согласно ст. 130 КЗоТ РФ ныне существует один вид правил – те, которые разрабатывает и принимает сама организация. Правила внутреннего трудового распорядка должна иметь каждая организация, в том числе орган местного самоуправления. Правила принимаются в следующем порядке:

- администрация разрабатывает проект правил;
- проект выносится на обсуждение общего собрания организации, он может также обсуждаться и по подразделениям;
- общее собрание согласно ст. 130 КЗоТ РФ утверждает правила, которые вступают в силу с момента их утверждения.

Если правила утвердила только администрация, то они не имеют юридической силы.

Правила внутреннего трудового распорядка, составленные на основе правил г. Моршанска Тамбовской области:

«Нарушение трудовой дисциплины – неисполнение или некачественное исполнение своих обязанностей без уважительной причины, не достижение запланированных результатов труда, превышение прав, причинившее ущерб другим гражданам, влечет за собой применение дисциплинарных или мер общественного воздействия.

За нарушение дисциплины администрация применяет следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) увольнение.

Прогулом считается неявка на работу без уважительной причины в течение всего рабочего дня. Равным образом считаются прогульщиками работники, отсутствующие на работе более трех часов в течение рабочего дня без уважительных причин; к ним применяются те же меры ответственности, какие установлены за прогул.

До применения взыскания от нарушителя трудовой дисциплины должны быть затребованы объяснения в письменной форме. Отказ работника дать объяснение не мешает применить взыскание.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске, позднее шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - позднее двух лет со дня совершения проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждое нарушение трудовой дисциплины может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. При наложении взысканий должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника.

Приказ (распоряжение) о применении дисциплинарного взыскания с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) работнику, подвергнутому взысканию, под расписку в трехдневный срок.

Приказ в необходимых случаях доводится до сведения всех работников. Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию.

Администрация может снять взыскания в своем приказе до истечения срока» [10]. В законе «О муниципальной службе в Новосибирской области» также предусмотрена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать муниципального служащего на муниципальную должность, следующие дисциплинарные взыскания:

- а) замечание;
- б) выговор;
- в) строгий выговор;
- г) увольнение.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается федеральным законом.

Муниципальный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения приказа (распоряжения) обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему приказ (распоряжение), и вышестоящему руководителю.

В случае, если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший приказ (распоряжение), письменно подтверждает данный приказ (распоряжение), муниципальный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за исполнение муниципальным служащим неправомерного приказа (распоряжения) несет подтвердивший его руководитель.

Муниципальный служащий несет предусмотренную федеральными и областными законами ответственность за действие или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан» [11].

Административная ответственность к должностным лицам местного самоуправления устанавливается федеральными нормативными актами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне основными нормативными актами, которыми регулируется ответственность, являются: Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» (ст. 84), Трудовой Кодекс РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих проведение работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия, обеспечения безопасности граждан, проживающих и работающих в зонах защитных мероприятий, и защиту окружающей среды, должностных лиц органов местного самоуправления: они несут дисциплинарную, материальную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аналогичное положение дел отмечается и на региональном уровне. В республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах приняты и действуют нормативные правовые акты, содержащие большое количество материальных и процессуальных норм по вопросам об ответственности муниципальных служащих.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующий вывод. В настоящее время нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации об ответственности муниципальных служащих представляют значительный массив законодательства,

практически затрагивающие вопросы регулирования общественных отношений в сфере муниципальной службы. Вместе с тем, следует отметить, что процесс становления регионального законодательства продолжает формироваться.

Устранение пробелов и противоречий в развитии регионального законодательства об ответственности муниципальных должно строится в четком законодательном разграничении нормотворческой компетенции между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Наиболее радикальным путем развития законодательства об ответственности муниципальных служащих является принятие на уровне Российской Федерации Основ законодательства об ответственности муниципальных служащих, а на уровне региона - Кодекса об ответственности муниципальных служащих.

Библиографический список:

1. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под общ. Ред. Ю.А. Тихомирова, Изд-во «Норма», Москва, 1996.
2. Федеральный закон Российской Федерации «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 1998. № 2.
3. Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» // СЗ РФ. – 1996 г. № 24.
4. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» // Российская юстиция. 1999 г. № 5.
5. Судебная практика по делам о должностных преступлениях была обобщена в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
6. Указание Генеральной прокуратуры от 12 августа 1996 г. № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
7. Закон г. Москвы «О муниципальной службе в районах города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1998 г. № 11.
8. Костюков А.Н. Изменение механизмов ответственности органов местного самоуправления перед государством // Материалы научно-практической конференции. – Омск: Издательство «Лео», 2001. С. 95.
9. Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. № 47.
10. Правила внутреннего трудового распорядка г. Моршанска // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.
11. Закон Новосибирской области от 07 октября 1997 года № 74-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» // ИСС «Консультант-Плюс-Регионы». – М.: РЦ «Консультант-Плюс», 1998.

Опубликовано: Муравченко В.Б. *Меры ответственности муниципальных служащих в законодательстве субъектов Российской Федерации / Материалы VIII семинара-совещания АСДГ руководителей юридических служб администраций городов Сибири и Дальнего Востока «Реформа местного самоуправления: очередной этап. Новое законодательство: арбитражный процесс и трудовое право», Новосибирск. – 2003. – № 67. – С. 54-67. (Доступна [электронная версия](#))*