**ВВЕДЕНИЕ**

Принятая в 1993 году, Конституция Российской Федерации провозгласила в качестве одной из основ конституционного строя местное самоуправление. "В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти" [[1]](#footnote-1).

Так как органы местного самоуправления не включены в систему органов государственной власти, то с их появлением возникла необходимость формирования отличного от государственной службы корпуса профессиональных управленцев, реализующих полномочия в органах местного самоуправления от имени и по поручению муниципального образования. Так впервые в истории российского государства была организована самостоятельная муниципальная служба.

Будучи значительно более молодым организационно-правовым институтом, чем государственная служба, муниципальная служба первоначально во многом была упрощенной копией первой.

Новым толчком к преобразованию муниципальной службы стала проводимая в нашей стране административная реформа, в рамках которой существенным изменениям подверглась как государственная служба, так и система органов местного самоуправления. По справедливому мнению А.Ф. Ноздрачева, "повышение эффективности работы органов исполнительной власти и теснейшим образом взаимодействующих с ними, хотя и не входящих в их систему, органов местного самоуправления находится в прямой зависимости от того, в каком состоянии находится правовое регулирование государственной гражданской и муниципальной службы [[2]](#footnote-2).

Таким образом, выбранная мною тема контрольно работы - «Муниципальная служба» является весьма актуальной сегодня. Востребованность ее, прежде всего в том, что это новый институт управления и его правовое регулирование чрезвычайно важно для становления и развития органов местного самоуправления в России. При подготовке данной контрольной работы были использованы труды российских ученых- правоведов: Данная тема весьма многогранна, поэтому при подготовке контрольной работы были выбраны лишь некоторые ее аспекты. В первой главе рассматривается понятие муниципальной службы и ее основные принципы, во второй главе проанализированы основные ограничение и запреты, установленные законодательством для муниципальных служащих.

**Глава 1. Понятие и принципы муниципальной службы в России**

Осуществляемая в стране широкомасштабная работа по реформированию одной из важнейших основ конституционного строя России, какой по праву является местное самоуправление, выдвинула целый ряд актуальных и непростых задач, связанных с преобразованием, как в целом функционирования местного самоуправления, так и укрепления в его системе кадрового потенциала и кадровой политики [[3]](#footnote-3).

Муниципальная служба регулируется федеральным законом **"**О муниципальной службе в Российской Федерации", принятым 2 марта 2007 года. В нем законодатель принципиально отказался от дублирования норм трудового законодательства и терминологических подмен, которые так характерны для Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Принципиальным положением законопроекта, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации, является то, что замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данное положение закона является одной из его концептуальных основ, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового законодательства, обеспечивая тем самым их прямое действие и облегчая порядок их применения[[4]](#footnote-4).

Муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы.

В научной литературе представлен достаточно широкий спектр точек зрения относительно вопроса о служебной деятельности как особом виде социальной деятельности, а также непосредственно о понятии "служба". Одни авторы считают, что понятие "служба" может включать и обозначать и вид деятельности людей, и ведомственное подразделение, и самостоятельное ведомство[[5]](#footnote-5). Другие определяют службу как вид социальной деятельности, которая в системе социальных отношений является необходимым условием нормальной жизнедеятельности общества [[6]](#footnote-6). Исходя из Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также Федерального закона **"**О муниципальной службе в Российской Федерации" муниципальную службу можно определить как профессиональную управленческую деятельность, как правовой институт и как социальный институт.

С содержательной точки зрения профессиональная деятельность муниципальных служащих связана с выполнением исполнительно-распорядительных, административных, информационно-аналитических и других функций.

Основными отличительными особенностями муниципальной службы от других видов деятельности являются:

1) **муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления;**

2) **муниципальная служба осуществляется в аппарате избирательной комиссии** муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления;

3) **муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы;**

4) **муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти** и является публично-властной деятельностью. Публичность муниципальной службы есть важнейшая составная часть публичного права, выражающая право народа как суверена демократического государства на профессиональное ведение дел от лица всего народа;

5) **муниципальная служба является социальным институтом** и отличается социальным характером функционирования. Социальные цели муниципальной службы обусловлены характером задач муниципального образования, связанных с необходимостью удовлетворения общих материальных и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, занятости, социальными приоритетами в повседневной деятельности;

6) **муниципальная служба является правовым институтом.** Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации[[7]](#footnote-7).

Таким образом, муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы и отличается некоторыми особенностями. В большей степени они связанны с публичностью муниципальной службы, а так же с тем, что она служит удовлетворению социальных целей общества и имеет жесткий правовой режим регламентации.

**Глава 2. Принципы муниципальной службы**

Законом определено десять принципов муниципальной службы. Остановимся на рассмотрении каждого из них более подробно.

Первый принцип – **принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина,** основывается на Конституции РФ. Именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность органов местного самоуправления. А муниципальная служба как институт, призванный на практике реализовывать функции и полномочия органов местного самоуправления, в первую очередь при реализации этих функций должна признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Реализация данного принципа определяет социальный смысл и содержание профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих. Муниципальные служащие должны руководствоваться принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина в своей деятельности: учитывать интересы граждан; удовлетворять их законные требования; признавать, соблюдать и защищать права и свободы в полном объеме.

Рост социальной значимости данного принципа продиктован снижением доверия граждан к муниципальной службе и необходимостью разработки организационных механизмов реализации принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина на практике.

Второй принцип - **принцип равного доступа граждан**, владеющих государственным языком Российской Федерации, **к муниципальной службе** и равных условий ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Данный принцип устанавливает равные возможности и права для граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, на замещение любой должности муниципальной службы в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Данный принцип распространяется не только на граждан Российской Федерации, но также на граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право поступать и находиться на муниципальной службе.

Принцип равного доступа на муниципальную службу реализуется через проведение конкурсного отбора. При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Следующий принцип - **профессионализм и компетентность муниципальных служащих.** В соответствии с федеральным законом **"**О муниципальной службе в Российской Федерации" муниципальная служба признается профессиональной деятельностью, что предполагает наличие высокой квалификации у муниципальных служащих и требует от них особое мастерство, приобретаемое и поддерживаемое в результате систематического и непрерывного образования. Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих отражает сущность муниципальной службы как профессиональной деятельности. Профессионализм тесно связан с понятием "компетентность" (от лат. competens - соответствующий, способный), которое означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности. Т.е. для граждан, претендующих на замещение вакантных должностей, или для муниципальных служащих, находящихся на муниципальной службе, устанавливаются требования, предъявляемые к уровню и виду образования, профессиональному стажу, знаниям и навыкам.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

**Принцип стабильности муниципальной службы** является необходимым условием ее функционирования и связан непосредственно со стабильностью кадров муниципальной службы. Под стабильностью можно рассматривать постоянство муниципально-служебных отношений, а также определенный уровень социально-правовой защищенности муниципальных служащих.

 **Принцип доступности информации о деятельности муниципальных служащих** закрепляет обязанность муниципальных служащих предоставлять гражданам несекретную информацию о деятельности органов местного самоуправления, муниципальных органов и муниципальных служащих. Данный принцип проистекает из положений Конституции РФ (п. 2 ст. 24), в соответствии с которыми органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Деятельность муниципальных служащих должна быть открыта для общественного контроля, в средствах массовой информации должны демонстрироваться практика деятельности муниципальных органов, сведения о численности муниципальных служащих, материальном обеспечении и другие сведения. Тем самым обеспечивается другое конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (п. 1 ст. 32 Конституции РФ).

**Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами** проистекает из п. 1 ст. 32 Конституции РФ, которая определяет право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. По сути, должностные лица органов местного самоуправления, муниципальные служащие и являются представителями, проводниками интересов граждан в управлении вопросами местного значения.

 **Принцип единства основных требований к муниципальной службе**, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы означают, что все муниципальные служащие должны подчиняться определенной системе правил, установленных федеральным законом **"**О муниципальной службе в Российской Федерации", независимо от субъекта Российской Федерации, вида муниципального образования.

В то же время данным принципом предусматривается, что законами субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления могут быть учтены исторические и местные традиции организации местного самоуправления, что может найти свое отражение в организации и функционировании муниципальной службы.

**Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих** предусматривает защиту муниципальных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц. Данный принцип означает, что граждане, находящиеся на муниципальной службе, имеют право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий и неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

**Принцип ответственности муниципальных служащих** за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей отражает фундаментальную установку функционирования муниципальной службы, а именно ответственность муниципальных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Последний принцип - **принцип внепартийности муниципальной службы** призван оградить муниципальных служащих от влияния и контроля со стороны той или иной политической партии, от принуждения к членству в политической партии, от дискриминации по политическим признакам при поступлении на муниципальную службу. Принадлежность к той или иной политической партии не может являться причиной для отказа в приеме на муниципальную службу. Принадлежность к той или иной политической партии не может являться основанием для увольнения муниципального служащего. В тоже время муниципальные служащие при исполнении должностных обязанностей не вправе руководствоваться решениями каких-либо политических партий[[8]](#footnote-8).

**Глава 3. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой**

**Муниципальные служащие служащие в силу специфики своей служебной деятельности подпадают под систему правовых, а также административных правовых запретов. Без правовых запретов невозможно представить нормальное исполнение публичными служащими своих должностных обязанностей, правовые запреты сдерживают противоправные устремления в деятельности служащих.**

 Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" устанавливает целый обязательных ограничений для муниципальных служащих, которые связаны с невозможностью поступить на муниципальную службу или находиться на муниципальной службе.

Так, законом установлен запрет на замещение муниципальной должности муниципальной службы недееспособными или ограниченно дееспособными гражданами. Устанавливается ограничение нахождения на муниципальной службе для лиц, осужденных к наказанию, которое исключает возможность исполнения обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу. Лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, не имеют права находиться на муниципальной службе.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае наличия у него определенного заболевания. Перечень заболеваний, препятствующих нахождению на муниципальной службе, форма и порядок медицинского заключения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти - Министерством здравоохранения РФ.

Ограничивается возможность совместной профессиональной деятельности на муниципальной службе для близких родственников, в случае

непосредственной подчиненности или подконтрольности друг другу.

Так же установлен предельный возраст замещения должностей муниципальной службы: гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет. В то же время допускается нахождение на муниципальной службе после достижения предельного возраста. Тем самым нарушается принцип Конституции РФ (п. 2 ст. 19) о равенстве прав и свобод человека и гражданина. С одной стороны, гражданин не может быть принят на муниципальную службу после 65 лет, с другой - муниципальный служащий может остаться на муниципальной службе после 65 лет [[9]](#footnote-9).

Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации" установлено шестнадцать запретов для муниципальных служащих, которые призваны обеспечить дисциплинарный режим на муниципальной службе.

Так, муниципальному служащему запрещается состоять членом органа управления коммерческой организации, если ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Муниципальный служащий не может одновременно находиться на муниципальной службе и замещать государственные должности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, должности государственной службы. Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации - должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов и должностных лиц. А также должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Муниципальный служащий не может одновременно находиться на муниципальной службе и быть депутатом законодательного (представительного) органа РФ, законодательных (представительных) органов субъектов РФ, быть государственным служащим, не может занимать муниципальные должности, замещаемые на основе выборов. Помимо этого муниципальные служащие не могут совмещать профессиональную деятельность на муниципальной службе и деятельность на выборной должности в органе профессионального союза, аппарате избирательной комиссии муниципального образования.

Муниципальному служащему устанавливается запрет на занятие предпринимательской деятельностью. То есть муниципальный служащий не может в качестве индивидуального предпринимателя заниматься производством, приобретением и реализацией товаров, оказанием услуг, не может владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, получать доходы от предпринимательской деятельности.

Незаконное (отсутствие государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя) участие в предпринимательской деятельности является уголовным преступлением (ст. 289 УК РФ).

Муниципальному служащему запрещено быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Сделка, совершенная с нарушением требований закона, будет считаться недействительной, как сделка, совершенная неуполномоченным лицом (ст. 168 ГК РФ).

5. Комментируемой статьей муниципальному служащему запрещено получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

Дарением признается безвозмездная передача или обязательство передачи другой стороне (одаряемому) вещи в собственность, либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу, либо освобождение или обязательство освободить от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом (ст. 572 ГК РФ).

В контексте комментируемого Закона подарок можно рассматривать как безвозмездную передачу муниципальному служащему физическим или юридическим лицом материальных и имущественных ценностей, а также освобождение муниципального служащего от имущественных обязательств. Указанный запрет также включает в себя оказание каких-либо услуг муниципальному служащему, предоставление кредитов и ссуд по заниженным процентам, передача в пользование квартир, домов, автомобилей, оплата отдыха и лечения и другие виды вознаграждения.

Муниципальный служащий может принимать подарки как частное лицо т.е. не в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей.

Вознаграждение считается принятым в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей в следующих случаях:

- если в документах, сопутствующих вознаграждению (договор дарения, договор на приобретение имущества и другие документы), или подарке будет указана должность муниципального служащего;

- вознаграждение вручено по месту работы или во время мероприятий, на которых он представляет соответствующий муниципальный орган;

- если установлена прямая или косвенная взаимосвязь между интересами дарителя и действиями муниципального служащего в связи с исполнением им своих должностных обязанностей.

Получение указанных вознаграждений близкими родственниками (супруга, родители, дети) в связи с должностным положением муниципального служащего также может быть расценено как нарушение установленного запрета.

Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ.

Согласно ст. 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Разрешение на дарение муниципальным служащим в размере, не превышающем трех тысяч рублей, установленное ч. 1 ст. 575 ГК РФ, не означает разрешение на получение этого дарения муниципальным служащим. Часть 1 ст. 575 ГК РФ устанавливает разрешение гражданину РФ на дарение муниципальному служащему, но это разрешение не означает, что данное дарение муниципальный служащий может принять. Ограничение на получение любых дарений установлено комментируемой статьей. Согласно ч. 2 ст. 575 ГК РФ при протокольных мероприятиях размер дарения для муниципального служащего не ограничивается. То есть при протокольных мероприятиях муниципальному служащему можно подарить любой подарок без учета его стоимости. Однако, если стоимость подарка при протокольных мероприятиях будет превышать три тысячи рублей, он по акту должен быть передан в собственность муниципального органа.

6. Муниципальному служащему запрещается выезжать в командировки за счет физических и юридических лиц. Цель установления данного ограничения заключается в обеспечении независимости органов местного самоуправления от граждан, организаций, отношениями которых она управляет. В отличие от предыдущего ограничения не имеет значение, в связи с должностным положением или нет была осуществлена командировка. Комментируемой статьей устанавливается абсолютный запрет на все командировки за счет физических и юридических лиц. Исключение составляют:

- командировки, осуществляемые на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательной комиссии других муниципальных образований;

- командировки, осуществляемые на взаимной основе по договоренности с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями.

7. При поступлении на муниципальную службу муниципальному служащему представитель нанимателя (работодатель) обязан предоставить все имущество (транспорт, оборудование рабочего места и т.д.), необходимое для исполнения должностных обязанностей. Муниципальный служащий обязан бережно относиться к вверенному ему имуществу, а также не использовать его во внеслужебных целях.

Муниципальному служащему комментируемой статьей запрещено использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, материально-технические, финансовые и иные средства, иное муниципальное имущество.

Использование не по назначению оргтехники, средств коммуникаций, иных средств и имущества может быть расценено как причинение ущерба работодателю.

Федеральным законом может быть установлен особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба, причиненного работодателю хищением, умышленной порчей, недостачей или утратой отдельных видов имущества и других ценностей, а также в тех случаях, когда фактический размер причиненного ущерба превышает его номинальный размер.

В настоящее время особый порядок определения размера подлежащего возмещению ущерба и его возмещения на муниципальной службе не установлен, вследствие чего возможно использование положений трудового законодательства (ст. ст. 247, 248 ТК РФ), регулирующих данный вопрос.

8. Комментируемой статьей установлен запрет на разглашение или использование в целях, не связанных с муниципальной службой, сведений, отнесенных в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебной информации, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Указом Президента РФ от 06.03.1997 N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" к сведениям конфиденциального характера отнесены:

- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

- сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна);

- сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее);

- сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна);

- сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Разглашение, передача или утечка информации, которая является конфиденциальной, влечет за собой дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность.

При передаче персональных данных муниципального служащего должны соблюдаться следующие требования:

- не сообщать персональные данные муниципального служащего третьей стороне без его письменного согласия. Исключение составляют случаи, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью муниципального служащего, а также в других случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами;

- не сообщать персональные данные муниципального служащего в коммерческих целях без его письменного согласия;

- предупреждать лиц, получающих персональные данные муниципального служащего, о том, что эти данные могут быть использованы лишь в целях, для которых они сообщены, и требовать от этих лиц подтверждения того, что это правило соблюдено. Лица, получающие персональные данные муниципального служащего, обязаны соблюдать режим секретности (конфиденциальности).

- осуществлять передачу персональных данных муниципального служащего в пределах одной организации, в соответствии с локальным нормативным актом, с которым муниципальный служащий должен быть ознакомлен под роспись;

- разрешать доступ к персональным данным муниципальных служащих только специально уполномоченным лицам, при этом указанные лица должны иметь право получать только те персональные данные муниципальных служащих, которые необходимы для выполнения конкретных функций;

- не запрашивать информацию о состоянии здоровья муниципального служащего, за исключением случаев, установленных п. 4 ч. 1 ст. 13 комментируемого Закона и которые относятся к вопросу о возможности выполнения муниципальным служащим трудовой функции;

- передавать персональные данные муниципального служащего его представителям в порядке, предусмотренном Трудовым кодексом и иными федеральными законами, и ограничивать эту информацию только теми персональными данными муниципального служащего, которые необходимы для выполнения указанными представителями их функций.

9. Муниципальному служащему запрещено допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности.

Обозначенный запрет подкрепляет принцип политической нейтральности муниципального служащего. Как гражданин муниципальный служащий имеет право состоять в политической партии, имеет право иметь свою точку зрения о политических процессах, о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. В то же время обязанность муниципального служащего заключается в соблюдении Конституции РФ, исполнении законов, четком следовании должностной инструкции. Политические пристрастия муниципального служащего должны быть скрыты под искусством администрирования и управления. Муниципальный служащий должен уметь дистанцироваться от политических пристрастий и публичной критики в адрес органов государственной власти и органов местного самоуправления.

10. Комментируемой статьей муниципальному служащему запрещено без письменного разрешения главы муниципального образования принимать награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций.

Получение наград или почетных званий от иностранных государств и международных организаций означает определенные заслуги муниципального служащего перед ними. Характер этих заслуг должен быть прозрачным и ни в коем случае не ставить муниципального служащего в двусмысленное положение. Установленное ограничение не является абсолютным, муниципальный служащий может принимать награды и почетные звания от иностранных государств и международных организаций, но с разрешения главы муниципального образования.

Комментируемой статьей устанавливается единственное исключение: муниципальный служащий может принимать от иностранных государств и международных организаций без чьего-либо разрешения научные звания.

11. Комментируемой статьей установлен запрет на использование муниципальным служащим должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме установлены Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", иными нормативными правовыми актами.

Муниципальный служащий как гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальный служащий не может воспользоваться указанным правом в случае вступления в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока. В этом случае муниципальный служащий не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Муниципальный служащий не может использовать должностное положение для предвыборной агитации.

Предвыборная агитация - деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Муниципальный служащий не имеет права использовать организационные, финансовые и информационные средства для подготовки агитационных материалов. Агитационные материалы - печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума.

Муниципальный служащий не имеет права привлекать лиц, находящихся в его подчинении, к предвыборной агитации, подготовке агитационных материалов, а также к агитации по вопросам референдума. Агитация по вопросам референдума - деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос.

Референдум - форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Референдум местный (местный референдум) - референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Референдум Российской Федерации - референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации", Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ. Референдум РФ проводится среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Российской Федерации, а также граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории Российской Федерации.

Референдум субъекта Российской Федерации - референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12.06.2002 N 67-ФЗ, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации.

12. Комментируемой статьей муниципальному служащему запрещается использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего.

Конституцией РФ (ст. 13) признается идеологическое и политическое многообразие, многопартийность.

Запрет, установленный комментируемой статьей, ни в коем случае не ограничивает свободу слова, мысли и совести. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них (ст. 29 Конституции РФ). Цель установленного для муниципального служащего запрета заключается в обеспечении объективности и нейтральности деятельности органов местного самоуправления по отношению ко всем гражданам и организациям.

Муниципальному служащему не запрещается быть членом политической партии, муниципальному служащему запрещается:

- противопоставлять интересы какой-либо партии, общественной или религиозной организации публичным интересам, действовать в интересах одной партии;

- при принятии управленческих решений руководствоваться интересами и решениями какой-либо политической партии, общественной или религиозной организации;

- собирать средства, используя свое должностное положение, для той или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- использовать должностные полномочия в интересах той или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- заниматься пропагандой политических программ, идей или иной политической партии, общественной или религиозной организации;

- создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений.

13. Муниципальному служащему запрещено создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур.

Под общественным объединением следует понимать добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Политическим объединением является общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей должны быть закреплены участие в политической жизни общества, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов, участие в организации и деятельности указанных органов.

Установленный запрет является продолжением запрета п. 12 ч. 1 комментируемой статьи и нацелен на деполитизацию и департизацию муниципальной службы. Муниципальному служащему не запрещено участвовать в создании профессиональных союзов.

Профсоюз согласно Федеральному закону от 12.01.1996 N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" представляет собой добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Все профсоюзы пользуются равными правами.

Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Запрещается вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность профсоюзов, которое может повлечь за собой ограничение прав профсоюзов или воспрепятствовать законному осуществлению их уставной деятельности.

Правоспособность профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, первичной профсоюзной организации в качестве юридического лица возникает с момента их государственной регистрации, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральным законом от 12.01.1996 N 10-ФЗ устанавливается специальный порядок государственной регистрации профсоюзов, их объединений (ассоциаций), первичных профсоюзных организаций.

14. Комментируемой статьей запрещается прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

Особый характер функционирования муниципальной службы, особый уровень ответственности, возложенный на органы местного самоуправления, диктуют невозможность отказа муниципальных служащих от исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора. В то же время законность и обоснованность установления данного ограничения неоднозначны и вызывают много споров.

Согласно Конституции РФ (п. 2 ст. 55) в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. С другой стороны, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 3 ст. 55 Конституции РФ). В то же время согласно ст. 56 Конституции РФ установление отдельных ограничений прав и свобод осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя и с указанием пределов и срока действия этих ограничений. Более того, согласно п. 3 ст. 56 Конституции РФ целый ряд прав и свобод (право на свободу, на неприкосновенность частной жизни, свободу совести и т.д.) не подлежит вообще никакому ограничению.

Исходя из вышеизложенного, данное ограничение вряд ли можно признать абсолютным. Согласно Конституции РФ (ст. 56) право на жизнь не может быть ограничено. Согласно ТК РФ (ст. 219) каждый работник имеет право на отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, до устранения такой опасности. Следовательно, в этом случае муниципальный служащий имеет право прекратить исполнение должностных обязанностей.

Запрет на прекращение исполнения должностных обязанностей со стороны муниципального служащего требует более четкой правовой регламентации.

15. Комментируемая статья запрещает муниципальному служащему входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Под иностранной некоммерческой неправительственной организацией в настоящем Федеральном законе понимается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории Российской Федерации в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы. Иностранная некоммерческая неправительственная организация осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации через свои структурные подразделения, отделения, филиалы и представительства.

Структурное подразделение - отделение иностранной некоммерческой неправительственной организации, признается формой некоммерческой организации и подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном статьей 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ.

Структурные подразделения - филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных организаций - приобретают правоспособность на территории Российской Федерации со дня внесения в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций сведений о соответствующем структурном подразделении в порядке, предусмотренном статьей 13.2 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ.

Некоммерческие организации могут учреждать фонды, а также попечительские и наблюдательные советы, выполняющие функцию надзора за этими фондами.

Муниципальные служащие могут входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, только если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

16. Муниципальному служащему запрещается заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Данное ограничение дополняет требования комментируемой статьи, ограничивающей муниципального служащего заниматься определенными видами деятельности с целью обеспечения прозрачности муниципальной службы, ликвидации коррупционных явлений.

Нормы ранее действовавшего Федерального закона от 8 января 1998 г. N 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" представляли своеобразную лазейку для лиц, которые заключали договоры на оплачиваемую деятельность (преподавательская деятельность, написание книг и т.д.) с иностранными организациями и использовали данные договоры для "отмывания" денежных средств.

Комментируемая статья не содержит абсолютного ограничения, муниципальный служащий имеет право заниматься указанной деятельностью в двух случаях:

- с разрешения представителя нанимателя (работодателя);

- если указанная деятельность частично финансируется российской стороной.

17. Частью 2 комментируемой статьи устанавливаются ограничения для муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту.

Муниципальному служащему, замещающему должность главы местной администрации по контракту, запрещается:

- заниматься иной оплачиваемой деятельностью (в отличие от других муниципальных служащих), за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

- заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, которая финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Часть 2 комментируемой статьи Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 280-ФЗ была дополнена установлением обязанности для муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, передавать в доверительное управление акции (доли участия в уставных капиталах организаций), если получение дохода по ним ведет к конфликту интересов. В настоящее время действующим законодательством не определены органы доверительного управления, процедуры передачи акций (долей участия в уставных капиталах организаций), а также сам процесс управления ими. Следовательно, реализовать требования, установленные частью 2 комментируемой статьи, на практике невозможно.

18. Часть 3 комментируемой статьи запрещает гражданину после увольнения с муниципальной службы разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Федеральным законом от 21.07.1993 N 5485-1 "О государственной тайне" определен состав сведений, которые могут быть отнесены к государственной тайне.

Указом Президента РФ от 06.03.1997 N 188 "Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера" определен состав конфиденциальной информации.

Лица, виновные в нарушении норм, регулирующих получение, обработку и защиту персональных данных работника, привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами, а также привлекаются к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами (ст. 90 ТК РФ).

*(ст. 14, "Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) (Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009))*

Ограничение, установленное комментируемой статьей, призвано предупредить возможный конфликт интересов муниципального служащего и, как следствие, злоупотребление должностным положением.

Обязанность посвятить себя службе - это обязательство профессиональной этики. Ее задача - обеспечить наилучшее функционирование службы, препятствуя чиновнику в поисках побочных заработков или профессиональных интересов, способных отвлечь его от исполнения своих функций. Интересы государственной службы, т.е. удовлетворение общих интересов, требуют полной независимости чиновника. Для ее достижения чиновник должен полностью отдать себя службе, быть свободным от любой связи с частными интересами, быть сдержанным в своих занятиях <3>.

1. Ст. 12 Конституции Российской Федерации [↑](#footnote-ref-1)
2. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. N 2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пылин В.В. Некоторые аспекты реформирования муниципальной службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 7. [↑](#footnote-ref-3)
4. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России/ Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А /Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2007 [↑](#footnote-ref-4)
5. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 97. [↑](#footnote-ref-5)
6. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. "Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) (Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н). КонсультантПлюс, 2009 [↑](#footnote-ref-7)
8. "Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) (Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.). Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009 [↑](#footnote-ref-8)
9. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (постатейный) (Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.) Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009 [↑](#footnote-ref-9)