

# КАДРОВОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: справочник кадровика

2023

БИБЛИОТЕКА ВШГУ #мывместе



ПРЕЗИДЕНТСКАЯ  
АКАДЕМИЯ



**ВШГУ**

Высшая школа  
государственного  
управления

**СЕРИЯ УЧЕБНЫХ ПОСОБИЙ  
ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НОВЫХ РЕГИОНОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

- ◆ Основы местного самоуправления.  
Настольная книга депутата  
и муниципального служащего
- ◆ Компетенция местного самоуправления.  
Настольная книга депутата  
и муниципального служащего
- ◆ Противодействие коррупции
- ◆ Кадровое делопроизводство  
на гражданской службе.  
Справочник кадровика
- ◆ Кадровое делопроизводство  
на муниципальной службе.  
Справочник кадровика
- ◆ Организация проектной деятельности  
в органах власти
- ◆ Контрактная система как на ладони:  
от планирования до заключения контракта
- ◆ Основы государственной гражданской  
и муниципальной службы



# КАДРОВОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: справочник кадровика

*Учебное пособие*

Москва 2023

**УДК** 331.308(035)

**ББК** 65.240-21я22

**Авторы:**

**Чаннов С. Е., Пресняков М. В., Морозов М. Ю., Дьячков Т. В., Гончарова Е. А.**

**Рецензенты:**

**Колесников Андрей Владимирович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина Саратовской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

**Иванов Владимир Валерьевич**, депутат Государственной Думы VIII созыва, заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

**К 13**

**Кадровое делопроизводство** на муниципальной службе : справочник кадровика / Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфыч, 2023. - 128 с. - 6000 экз. - ISBN 978-5-6050717-0-9.

**УДК** 331.308(035)

**ББК** 65.240-21я22

Учебное пособие раскрывает понятие и основное содержание института муниципальной службы, подходы к формированию организационных структур в системе местного самоуправления и содержание правового статуса служащего, рассматривает комплекс вопросов, связанных с регулированием кадровых процессов, обеспечивающих поступление на муниципальную службу и ее прохождение, а также основания и порядок увольнения с муниципальной службы.

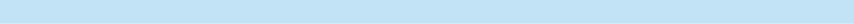
Пособие входит в серию книг, предназначенных для представителей органов публичной власти новых регионов Российской Федерации.

ISBN 978-5-6050717-0-9



© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023

© Коллектив авторов, 2023



*...Если есть внутренняя потребность помогать  
своей стране, своему району, деревне,  
поселку, городу, если есть жгучее желание...  
служить людям, — иди и занимайся этим делом.*

**Владимир Путин,  
Президент Российской Федерации**

**Дорогие друзья!**  
**Уважаемые коллеги!**

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2023 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к первой годовщине включения Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в состав России.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и подготовку серии учебных пособий, и экспертную и консультационно-методическую поддержку вновь образуемых органов местного самоуправления.

Очень важно в течение установленного переходного периода сформировать полноценную систему органов публичной власти в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

***С пожеланиями успеха,  
Алексей Комиссаров,  
ректор Президентской академии***

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ</b> .....	8
----------------------------------	---

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	9
-----------------------	---

Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов .....	10
---	----

<b>Глава 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ</b> .....	12
---	----

1.1 Понятие муниципальной службы в России .....	12
---	----

1.2 Должности муниципальной службы .....	13
--	----

1.3 Правовые основы муниципальной службы .....	17
--	----

1.4 Переходные положения для новых регионов .....	19
---	----

<b>Глава 2. УЧРЕЖДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР И ДОЛЖНОСТЕЙ</b> .....	21
--	----

2.1 Основные подходы к формированию структуры и численности органов местного самоуправления .....	21
--	----

2.2 Создание структурных подразделений в органах местного самоуправления и учреждение должностей муниципальной службы .....	24
---	----

2.3 Должностная инструкция муниципального служащего .....	31
---	----

<b>Глава 3. ПОСТУПЛЕНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ</b> .....	34
---	----

3.1 Условия поступления на муниципальную службу .....	34
---	----

3.2 Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы .....	40
---	----

3.3 Документы, представляемые при поступлении на муниципальную службу .....	42
3.4 Способы поступления на муниципальную службу .....	45
3.5 Назначение на должность муниципальной службы.....	49
<b>Глава 4. ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО..</b>	<b>52</b>
4.1 Характеристика правового статуса муниципального служащего.....	52
4.2 Запреты, связанные с муниципальной службой .....	54
4.3 Ответственность муниципального служащего .....	57
<b>Глава 5. ПРОХОЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....</b>	<b>64</b>
5.1 Служебное время и время отдыха .....	64
5.2 Оплата труда муниципальных служащих .....	68
5.3 Классные чины муниципальных служащих.....	74
5.4 Аттестация муниципальных служащих .....	76
5.5 Антикоррупционные механизмы на муниципальной службе .....	78
<b>Глава 6. ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ .....</b>	<b>82</b>
6.1 Система оснований прекращения служебных отношений.....	82
6.2 Расторжение трудового договора по инициативе муниципального служащего.....	85
6.3 Расторжение трудового договора в связи с истечением срока его действия .....	87



6.4 Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон .....	90
6.5 Прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных федеральным законом правил его заключения ..	91
6.6 Расторжение трудового договора по инициативе работодателя .....	93
6.7 Расторжение трудового договора в связи с сокращением численности или штата .....	97
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	104
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.</b> Основные документы .....	105
Приложение 1. Должностная инструкция (форма) .....	105
Приложение 2. Акт о приеме на службу (форма) .....	111
Приложение 3. Акт о предоставлении отпуска (форма) .....	112
Приложение 4. Акт о предоставлении дней отдыха (форма) .....	113
Приложение 5. Акт о выплате материальной помощи (форма) .....	114
Приложение 6. Акт о премировании (форма) .....	115
Приложение 7. Акт о присвоении классного чина (форма) .....	116
Приложение 8. Акт о проведении аттестации (форма) .....	117
Приложение 9. Акт о прекращении трудового договора (форма) ..	118
Приложение 10. Соглашение о расторжении трудового договора (форма) .....	119
Приложение 11. Уведомление о прекращении трудового договора (форма) .....	120

## Сведения об авторах

---

**Чаннов Сергей Евгеньевич** — доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Научно-экспертного центра Института права и национальной безопасности РАНХиГС, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС

**Пресняков Михаил Вячеславович** — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала РАНХиГС

**Морозов Михаил Юрьевич** — директор Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС

**Дьячков Тимур Вячеславович** — временно исполняющий обязанности директора Департамента по развитию человеческого капитала аппарата Счетной палаты Российской Федерации, научный сотрудник Экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС

**Гончарова Елена Александровна** — кандидат юридических наук, доцент, директор Липецкого филиала РАНХиГС

# ВВЕДЕНИЕ

---

Органы местного самоуправления представляют собой первую ступень системы органов публичной власти в Российской Федерации, тот фундамент, на котором зиждется система отечественного публичного управления.

Организационная структура муниципального управления, возглавляемого лицами, замещающими муниципальные должности, в своей основе имеет должности муниципальной службы, предназначенные для замещения муниципальными служащими<sup>1</sup> — ключевыми сотрудниками органов местного самоуправления муниципальных образований в России.

Предлагаемое вашему вниманию учебное пособие «Кадровое дело-производство на муниципальной службе: справочник кадровика» раскроет понятие и основное содержание института муниципальной службы, подходы к формированию организационных структур в системе местного самоуправления и содержание правового статуса служащего.

В справочнике рассматриваются вопросы, связанные с регулированием кадровых процессов, обеспечивающих поступление на муниципальную службу и ее прохождение, а также основания и порядок увольнения с муниципальной службы.

В приложениях к справочнику вы найдете примеры документов, формируемых в процессе кадровой работы в органах местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Далее также — служащий.

# Список используемых сокращений наименований нормативных правовых актов

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

**ТК РФ, Трудовой кодекс** — Трудовой кодекс Российской Федерации

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации

**Закон о местном самоуправлении** — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Закон о гражданской службе** — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

**Закон о персональных данных** — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»

**Закон о муниципальной службе** — Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

**Закон о противодействии коррупции** — Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

**Законы о новых регионах** — федеральные конституционные законы от 4 октября 2022 года: № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народ-

ной Республики»; № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»; № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»; № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области»

**Положение о замещении должностей** — Положение об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (утв. Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2022 года № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»)

**Методические рекомендации** — Методические рекомендации по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области (утв. приказом Минтруда России от 8 февраля 2023 года № 77 «О Методических рекомендациях по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»)

# Глава 1.

## ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

### 1.1 Понятие муниципальной службы в России

Понятие муниципальной службы дается в Законе о муниципальной службе, согласно части 1 статьи 2 которого **муниципальная служба** — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Из этого определения можно сделать следующие выводы:

- ◆ Ключевым признаком муниципальной службы является замещение **должности муниципальной службы**.
- ◆ По общему правилу, муниципальная служба осуществляется на основе трудового договора<sup>2</sup>, из чего в силу статьи 16 ТК РФ следует, что на большинство служащих полностью распространяются нормы трудового законодательства.

Нанимателем для служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет **представитель нанимателя (работодатель)**. В данном случае законодатель использовал терминологию, заимствованную частично из служебного (наниматель), а частично — из трудового законодательства (работодатель)<sup>3</sup>.

Работодателем может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления или иное специально уполномоченное лицо.

2 Единственным исключением из общего правила является должность главы местной администрации, замещаемая на основе контракта.

3 Для краткости, далее лицо, наделенное соответствующими полномочиями, будет именоваться **работодателем**.

На практике данные полномочия глава муниципального образования обычно делегирует главе местной администрации<sup>4</sup> или одному из своих заместителей, выступая работодателем только для высших руководителей, а руководители органов местного самоуправления и структурных подразделений местной администрации с правами юридического лица являются работодателями соответственно для сотрудников тех органов и подразделений, которые они возглавляют.

## 1.2 Должности муниципальной службы

Согласно Закону о муниципальной службе<sup>5</sup>, **должность муниципальной службы** — это должность в органе местного самоуправления, которая образуется в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с **реестром должностей муниципальной службы** в субъекте Российской Федерации<sup>6</sup>, утвержденным региональным законом. Реестр представляет собой перечень наименований должностей, классифицированных по органам местного самоуправления, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций<sup>7</sup>.

Например, в соответствии с Законом о муниципальной службе<sup>8</sup> **должности муниципальной службы распределяются по группам на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие**, но в некоторых субъектах Российской Федерации региональными законами по аналогии с законодательством о гражданской службе дополни-

<sup>4</sup> Если уставом муниципального образования предусмотрена соответствующая должность.

<sup>5</sup> См. часть 1 статьи 6 Закона о муниципальной службе.

<sup>6</sup> Далее также — Реестр.

<sup>7</sup> См. часть 1 статьи 7 Закона о муниципальной службе.

<sup>8</sup> См. статью 8 Закона о муниципальной службе.

тельно устанавливаются категории должностей муниципальной службы<sup>9</sup>.

Реестр утверждается в качестве приложения к региональному закону о муниципальной службе<sup>10</sup> либо в виде отдельного закона<sup>11</sup>. На его основе муниципальные образования, как правило, утверждают свои реестры<sup>12</sup>.

### Важно!

Следует различать служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, такие как:

- ▶ глава муниципального образования;
- ▶ депутат представительного органа муниципального образования;
- ▶ член выборного органа местного самоуправления;
- ▶ выборное должностное лицо местного самоуправления.

В муниципальном образовании могут учреждаться и другие муниципальные должности. На лиц, замещающих муниципальные должности, не распространяется законодательство о муниципальной службе. Их статус регулируется специальными нормами Закона о местном самоуправлении, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, а в отдельных случаях — нормами трудового законодательства, применяемыми по аналогии закона.

### Судебная практика

*Российские суды неоднократно рассматривали дела в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, которые ошибочно полагали, что к их деятельности должны применяться нормы законодательства о муниципальной службе. Так, К. обратился в суд с иском к Представительному собранию Суджанского района Курской области о признании незаконным решения, на основании которого*

<sup>9</sup> Например, в Законе Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области» выделяют такие категории должностей муниципальной службы как «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты».

<sup>10</sup> См. Закон г. Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве», одним из приложений которого является «Реестр должностей муниципальной службы в городе Москве».

<sup>11</sup> См., к примеру, Закон Липецкой области от 2 июля 2007 года № 67-ОЗ «О Реестре должностей муниципальной службы Липецкой области».

<sup>12</sup> См., например, Решение Совета городского округа г. Салават Республики Башкортостан от 31 января 2013 года № 3-14/181 «Об утверждении реестра должностей муниципальной службы в городском округе город Салават Республики Башкортостан»; Решение Хурала представителей Тес-Хемского кожууна от 6 августа 2020 года № 34 «О Реестре должностей муниципальной службы в муниципальном районе «Тес-Хемский кожуун Республики Тыва».



он был отозван от должности председателя Представительного Собрания в связи с утратой доверия. В обоснование своей позиции К. указывал, что он является муниципальным служащим и освобождение от должности в связи с утратой доверия возможно только при нарушении антикоррупционного законодательства. Решениями различных судебных инстанций в удовлетворении иска было отказано, поскольку Законом о муниципальной службе не определяется статус лиц, замещающих муниципальные должности, которые не являются муниципальными служащими<sup>13</sup>.

### Обратите внимание!

По общему правилу, невозможно совмещать статусы служащего и лица, замещающего муниципальную должность. Так, должность главы местной администрации может замещаться непосредственно главой муниципального образования либо победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации<sup>14</sup>. Глава муниципального образования, возглавляя местную администрацию, сохраняет более весомый статус лица, замещающего муниципальную должность, тогда как лицо, замещающее отдельную должность главы местной администрации на основе контракта, будет служащим.

Поскольку муниципальные должности не входят в систему муниципальной службы, их наименования не могут быть включены в реестры должностей муниципальной службы. Но для непосредственного исполнения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в Реестре предусматриваются должности помощников, советников и иных лиц, назначение на которые обычно производится на условиях срочного трудового договора на срок полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Помимо муниципальных должностей и должностей служащих в структуре органа местного самоуправления могут быть предусмотрены **должности, не являющиеся должностями муниципальной службы**. Решая вопрос о применимом праве, следует исходить из того, что должность сотрудника органа местного самоуправления, отсутствующая в реестре должностей муниципальной службы, является должностью работника органа местного самоуправления.

<sup>13</sup> См. определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 июня 2022 года № 88–15847/2022.

<sup>14</sup> Подробнее об этом см. статью 37 Закона о местном самоуправлении.

**Обратите внимание!**

Поскольку должности муниципальной службы могут учреждаться только в органах местного самоуправления, ни при каких условиях не являются служащими работники муниципальных организаций.

**Судебная практика**

*Суд оправдал С. — ведущего специалиста-бухгалтера по расчетам муниципального бюджетного учреждения «Централизованная бухгалтерия муниципальных учреждений», которая изготовила две справки, содержащие заведомо ложную информацию, и обвинялась в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 292 УК РФ, так как она не являлась субъектом данного состава преступления — муниципальным служащим. Верховный Суд Республики Калмыкия оставил оправдательный приговор в силе, указав, что основанием считать лицо замещающим должность муниципальной службы является совокупность ряда условий: занятие должности муниципальной службы, указанной в соответствующем реестре должностей муниципальной службы, наличие данной должности в штатном расписании органа местного самоуправления, оплата труда за счет бюджетных средств в объеме, предусмотренном бюджетным финансированием по данной должности, а также выполнение установленного круга обязанностей по должности муниципальной службы, наличие классного чина.*

На работников распространяется исключительно трудовое законодательство, но органы местного самоуправления вправе принимать акты, устанавливающие особенности регулирования труда работников органов местного самоуправления и подведомственных им организаций (обычно они касаются вопросов оплаты труда, отпусков, гарантий и компенсаций и т.п.)<sup>15</sup>, в связи с чем сотруднику кадровой службы необходимо четко различать перечисленные выше категории сотрудников и верно определять правовые нормы, регулирующие их деятельность.

<sup>15</sup> См., например, Постановление Администрации города Великие Луки от 31 июля 2015 года № 2372 «Об оплате труда работников органов местного самоуправления муниципального образования «Город Великие Луки», органов Администрации города Великие Луки, замещающих должности, не являющиеся муниципальными должностями и должностями муниципальной службы».

## 1.3 Правовые основы муниципальной службы

Согласно части 1 статьи 3 Закона о муниципальной службе ее **правовую основу** составляют Конституция Российской Федерации, данный Федеральный закон и другие федеральные законы, иные федеральные нормативные правовые акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Таким образом, правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

В отличие от государственных служащих, муниципальные осуществляют свою деятельность на основе трудовых договоров, поэтому основным законом для них является ТК РФ. Иначе говоря, Закон о муниципальной службе устанавливает лишь *особенности* регулирования труда муниципальных служащих, не вводя правила, отличные от установленных ТК РФ (как на государственной службе), а *дополняя* трудовое законодательство.

### Пример

На служащего в полном объеме распространяется трудовое законодательство, и работодатель может уволить его по любому из оснований, предусмотренных статьей 81 ТК РФ, тогда как статья 19 Закона о муниципальной службе содержит *дополнительные основания* для расторжения работодателем трудового договора со служащим.

В целом в сфере муниципальной службы трудовым законодательством регулируются:

- ◆ порядок заключения, изменения и прекращения трудового договора;
- ◆ рабочее время и время отдыха;
- ◆ порядок выплаты заработной платы;

- ◆ гарантии и компенсации;
- ◆ социальное партнерство;
- ◆ разрешение трудовых споров;
- ◆ охрана труда;
- ◆ материальная ответственность;
- ◆ гарантии отдельным категориям работников.

Непосредственно законодательством о муниципальной службе установлены:

- ◆ система должностей муниципальной службы;
- ◆ особенности правового статуса служащего;
- ◆ противодействие коррупции на муниципальной службе;
- ◆ система оплаты труда;
- ◆ отпуска служащих;
- ◆ кадровая работа в муниципальных образованиях;
- ◆ дисциплинарная ответственность;
- ◆ дополнительные основания увольнения с муниципальной службы.

Отдельно следует сказать об особенностях статуса главы местной администрации. В силу статьи 16 ТК РФ отношения с главой администрации не являются трудовыми (с ним заключается не трудовой договор, а контракт), и нормы трудового законодательства применяются только *в качестве дополнительных (субсидиарных)* по отношению к специальным нормам законодательства о местном самоуправлении и о муниципальной службе (последние распространяются на него, как и на любого служащего).

## 1.4 Переходные положения для новых регионов

Федеральное законодательство может предусматривать особенности правового регулирования различных отношений, включая муниципальную службу. Например, такой переходный период установлен Законами о новых регионах до 1 января 2026 года в отношении регулирования муниципальной службы на территории Донецкой и Луганской Народных Республик, а также Запорожской и Херсонской областей (далее — новые регионы).

В рамках переходного периода регулирование муниципальной службы для новых регионов осуществляется с учетом следующих особенностей:

- ◆ Лица, замещавшие должности в органах публичной власти новых регионов на день их принятия в состав Российской Федерации, продолжают их замещать при условии наличия у них гражданства России и имеют преимущественное право на поступление на службу в формируемые органы публичной власти (включая органы местного самоуправления);
- ◆ В случае достижения предельного возраста пребывания на муниципальной службе в течение переходного периода, по решению работодателя и с согласия служащего последний вправе замещать должность муниципальной службы в органах местного самоуправления новых регионов до достижения возраста 70 лет;
- ◆ Предусмотренные законодательством о муниципальной службе ограничения, запреты и требования к служебному поведению не действуют на территории новых регионов в течение переходного периода, за исключением случаев, прямо предусмотренных Законами о новых регионах (например, в части достижения предельного возраста);
- ◆ Иные особенности прохождения муниципальной службы в переходный период устанавливаются Президентом России<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> См. Положение о замещении должностей.

Региональное законодательство о муниципальной службе регламентирует вопросы, прямо предусмотренные Законом о муниципальной службе путем принятия законов субъекта Российской Федерации, хотя в отдельных случаях допускается принятие иного нормативного правового акта.

#### Пример

Если Реестр утверждается исключительно региональным законом<sup>17</sup>, то порядок образования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликтов интересов можно определить и подзаконным правовым актом<sup>18</sup>.

В отличие от Донецкой и Луганской Народных Республик, где представительные органы государственной власти уже сформированы, до их формирования в Запорожской и Херсонской областях правовое регулирование вопросов муниципальной службы на региональном уровне может осуществляться подзаконными актами глав регионов<sup>19</sup>.

Но после проведения выборов все вопросы, требующие законодательного регулирования, должны быть решены в законодательстве Запорожской и Херсонской областей согласно нормам Закона о муниципальной службе.

Основные вопросы организации прохождения муниципальной службы требуют конкретизации на муниципальном уровне. При необходимости в Законе о муниципальной службе прямо указывается требуемый уровень муниципального правового акта. Например, согласно части 2 статьи 17 порядок конкурсного отбора на замещение должностей муниципальной службы устанавливается только правовым актом представительного органа муниципального образования.

<sup>17</sup> См. часть 2 статьи 6 Закона о муниципальной службе.

<sup>18</sup> См. часть 4 статьи 14 Закона о муниципальной службе.

<sup>19</sup> Аналогичные законоположения по данному вопросу содержат федеральные конституционные законы от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» и № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области».

## Глава 2.

# УЧРЕЖДЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР И ДОЛЖНОСТЕЙ

## 2.1 Основные подходы к формированию структуры и численности органов местного самоуправления

Для формирования эффективной системы и структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях необходимо понимать, какие решения органов публичной власти и как влияют на ее установление, с учетом исторических, культурных и иных традиций, осуществление самоуправления при формировании организационной структуры.

Согласно статье 34 Закона о местном самоуправлении, структуру органов местного самоуправления составляют:

- ◆ **представительный орган муниципального образования;**
- ◆ **глава муниципального образования;**
- ◆ **местная администрация** (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- ◆ контрольно-счетный орган муниципального образования;
- ◆ иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Из них к обязательно создаваемым относятся только первые три, а в силу прямого указания Законов о новых регионах, глава муниципального образования избирается из числа кандидатов, представленных главой региона, и должен возглавлять местную администрацию, что привносит некоторое организационное единство

в систему управления<sup>20</sup>. Также в соответствии с Законами о новых регионах местное самоуправление на их территории осуществляется только в городских округах и муниципальных округах<sup>21</sup>.

Таким образом, для системы вновь образуемых органов местного самоуправления законодатель изначально исключил вариативность, связанную с формированием двухуровневой системы местного самоуправления, введением отдельной должности главы администрации, назначаемого по контракту и т.д.

Такой подход обеспечивает примерно равный объем полномочий, решаемых муниципальными образованиями в статусе муниципальных и городских округов.

Объем полномочий регулятора существенно расширяется на региональном уровне, где, в частности, должны быть регламентированы вопросы:

- ◆ наименования, границ и статуса муниципальных образований, которые устанавливаются законодательством региона (что влияет на количество органов местного самоуправления);
- ◆ наименования административно-территориальных единиц и установления их границ (хотя административно-территориальные границы районов и крупных городов зачастую совпадают с границами муниципальных образований, на основе территориального деления внутри них обычно создается сеть территориальных подразделений местной администрации);
- ◆ основные гарантии осуществления деятельности лиц, замещающих муниципальные должности (среди которых может быть предусмотрено право иметь помощников на штатной основе);
- ◆ нормативы финансирования расходов для дотационных муниципальных образований, которые муниципалитеты не вправе превышать при отсутствии у них собственных источников доходов (в том числе, при установлении размеров и условий оплаты труда служащих и содержании органов местного самоуправления);

<sup>20</sup> См. часть 5 статьи 11 любого из Законов о новых регионах.

<sup>21</sup> См. часть 2 статьи 11 любого из Законов о новых регионах.



- ◆ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а равно и передача для осуществления регионом отдельных полномочий муниципалитетов (вследствие чего органы местного самоуправления должны будут вводить либо упразднять должности служащих, необходимые для реализации соответствующих полномочий);
- ◆ организации прохождения муниципальной службы в части установления:
  - ▶ типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации;
  - ▶ реестра должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации;
  - ▶ соотношения должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
  - ▶ порядка присвоения и сохранения классных чинов служащих;
  - ▶ типового положения о проведении аттестации служащих;
  - ▶ порядка и условий предоставления служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска;
  - ▶ системы оплаты труда служащих;
  - ▶ порядка исчисления стажа муниципальной службы;
  - ▶ видов поощрения служащего и порядка его применения;
  - ▶ дополнительных гарантий деятельности служащих;
  - ▶ порядка и условий дополнительного пенсионного обеспечения служащих (назначения и выплаты пенсии за выслугу лет).

Региональное регулирование по каждому из перечисленных вопросов может существенно повлиять на эффективность функционирования системы муниципального управления. Например, установление более мягких требований к квалификации привлечет больше кандидатов для замещения должностей муниципальной службы.

Также вариативность структуры местной власти находится в прямой зависимости от финансово-экономических решений субъекта Рос-

сийской Федерации, в особенности — в отношении дотационных муниципальных образований<sup>22</sup>. Соответственно, при установлении системы и структуры органов местного самоуправления необходимо обеспечить соответствие всем требованиям федерального и регионального законодательства.

## 2.2 Создание структурных подразделений в органах местного самоуправления и учреждение должностей муниципальной службы

Основной задачей органов местного самоуправления является решение вопросов местного значения<sup>23</sup>. Также они вправе решать иные вопросы, прямо не отнесенные к вопросам местного значения<sup>24</sup>. Базовые положения, определяющие систему муниципального управления, содержатся в уставах муниципальных образований, а также в муниципальных правовых актах, принимаемых в соответствии с уставами и нормами федерального и регионального законодательства, в частности, регламентирующими статус лиц, замещающих муниципальные должности, гарантии беспрепятственного осуществления их деятельности, порядок поступления на муниципальную службу и ее прохождения, а также общие вопросы организации служебной и трудовой деятельности в органах местного самоуправления.

В том числе, помимо регулирования вопросов, характерных для любой организации (порядок и условия командирования сотрудников, правила внутреннего трудового распорядка и др.), органы местного самоуправления определяют системные подходы к организации своей работы.

<sup>22</sup> Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации дотационные муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих или на содержание органов местного самоуправления.

<sup>23</sup> Их перечень для муниципальных и городских округов определен статьей 16 Закона о местном самоуправлении.

<sup>24</sup> См. статью 16<sup>1</sup> Закона о местном самоуправлении.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципально-го образования полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий в случае передачи их муниципалитету с регионального или федерального уровня. Понимание круга основных вопросов, решаемых органами местного самоуправления конкретного муниципального образования, является ключом к формированию эффективной структуры местной администрации, утверждаемой представительным органом муниципального образования по представлению главы муниципального образования<sup>25</sup>. Требований к форме утверждения структуры местной администрации не установлено, но обычно она утверждается в виде графической схемы или таблицы, в которой указываются входящие в ее состав структуры и должностные лица, в том числе:

- ◆ Глава муниципального образования — единственное лицо, замещающее муниципальную должность, которое одновременно может руководить и муниципальным образованием в целом (как «орган местного самоуправления»), и местной администрацией на принципах единоначалия<sup>26</sup>;
- ◆ Заместители главы местной администрации — лица, курирующие укрупненные блоки отраслевых и функциональных вопросов в сфере муниципального управления, а также осуществляющие исполнение полномочий главы муниципального образования в случае его временного отсутствия в связи с отпуском, командировкой или временной нетрудоспособностью;
- ◆ Отраслевые структурные подразделения местной администрации — органы местной администрации, создаваемые для управления в соответствующей отрасли (образование, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и др.);
- ◆ Функциональные и обеспечивающие структурные подразделения местной администрации — органы местной администрации, создаваемые для решения межотраслевых и функциональных управленческих задач в сфере финансового, информационного, правового, бухгалтерского, документационного, организационного, кадрового и иного обеспечения

<sup>25</sup> См. часть 8 статьи 37 Закона о местном самоуправлении.

<sup>26</sup> См. часть 1 статьи 37 Закона о местном самоуправлении.

(включая вопросы противодействия коррупции, защиты государственной тайны и др.);

- ◆ Территориальные подразделения местной администрации — органы местной администрации, образуемые, как правило, в районах городских округов и в наиболее крупных населенных пунктах муниципальных округов для оперативного решения вопросов местного значения.

#### **Обратите внимание!**

Часто в структуре местной администрации выделяется аппарат, объединяющий обеспечивающие структурные подразделения в единую систему. Для управления его работой вводятся должности руководителя аппарата и его заместителей. Ни сам аппарат, ни входящие в его состав структурные подразделения, как правило, не получают статуса юридического лица, действуя в структуре местной администрации, априори имеющей такой статус<sup>27</sup>.

При этом функциональные структурные подразделения местной администрации (например, финансовый орган местной администрации) обычно сохраняют свой обособленный статус и также могут наделяться правами юридического лица.

Территориальные подразделения местной администрации могут наделяться статусом юридического лица с учетом специфики их работы и необходимости оперативного принятия управленческих решений.

#### **Важно!**

Региональное законодательство по-разному определяет статус управленческих должностей в муниципальных образованиях, но в целом можно выделить два основных подхода:

- ▶ Отнесение к высшей группе должностей муниципальной службы первых руководителей в структуре местной администрации: заместителей главы местной администрации, руководителя аппарата и его заместителей, а иногда — и руководителей органов местной администрации (вплоть до территориальных); в продолжение данной логики, следующий уровень управления, отнесенный к главной группе должностей, представляют руководители отделов местной администрации и заместители руководителей иных органов местной администрации; к ведущей группе должностей относятся руководители отделов в составе более крупных структур (например, отделов в управлениях), их заместители, а также заведующие секторами, помощники, советники и консультанты; старшие и младшие должности обычно представлены исключительно линейными специалистами.

<sup>27</sup> См. часть 7 статьи 37 Закона о местном самоуправлении.

- ▶ Основой второго подхода является минимизация числа высших и главных должностей муниципальной службы, в результате чего основной массив руководящих должностей (от заместителя главы местной администрации до заведующего сектором) сосредотачивается на уровне ведущей группы, а прочие должности вводятся на уровне старшей и младшей групп.

Оба подхода имеют свои особенности: в первом случае объем положенных по статусу гарантий равномерно распределяется по всей системе должностей, тогда как во втором случае снимается часть требований для замещения должностей муниципальной службы. В любом случае, кадровые службы муниципалитетов обязаны следовать той логике, которую заложил регион при утверждении Реестра, решая только вопрос о введении конкретных должностей в структуре представительного органа, местной администрации и иных органов муниципального образования.

### Пример

В контексте активизации деятельности представительного органа зачастую встает вопрос о том, каким образом она должна обеспечиваться. Например, если Реестром для аппарата представительного органа предусмотрены только должности исполнителей (не выше консультантов), то отсутствие в нем должности начальника отдела не позволит создавать структурные единицы для обеспечения работы депутатского корпуса.

Установленный Реестром перечень должностей для городских и муниципальных округов также может отличаться. Для местной администрации городского округа (как места компактного проживания большого числа жителей и сосредоточения промышленных мощностей) может быть предусмотрено введение ряда руководящих должностей (директор департамента, председатель комитета, начальник управления), что позволит формировать сложные организационные структуры (такие как департамент, состоящий из нескольких управлений, подразделяющихся на отделы, внутри которых, в свою очередь, могут формироваться сектора).

При этом для местных администраций муниципальных округов круг руководящих должностей может быть ограничен начальниками управлений и отделов (что позволит создавать в структуре данных администраций только управления и отделы). Для эффективного управления на территории муниципальных округов важное значение будет иметь возможность формирования территориальных подразделений местной администрации, обеспечивающих реальную доступность муниципальной власти для населения.

Представляет определенный интерес практика обоснования требований к формированию численности и структур органов публичной власти в формате методических рекомендаций<sup>28</sup> и в виде правовых актов на федеральном и региональном уровнях<sup>29</sup>. Применяемые в них подходы к установлению наименований и типов структурных подразделений могут использоваться для установления структуры и численности муниципалитетов.

В частности, для структурных подразделений местной администрации порой бессистемно используются различные наименования «территориальная администрация», «управа», «департамент», «комитет», «управление», «отдел» и так далее. Следует установить четкие и понятные критерии выбора наименования для каждого подразделения местной администрации или представительного органа, указывающие на специфику его деятельности.

При установлении требований к численности и внутренней структуре подразделений необходимо четко обозначить ситуации, в которых введенное ограничение не применяется.

#### Пример

Ключевым обычно является вопрос об установлении численности отдела как базовой структурной единицы: как правило, его минимальная численность определяется в диапазоне от 4–6 человек. Данные требования могут не учитываться при утверждении структуры «специальных» отделов (по защите государственной тайны и др.), для создания которых в штате отдела должно быть не менее двух специалистов.

#### Обратите внимание!

Требования к структуре и численности обычно разрабатываются как основа формирования типовых структур муниципалитетов и закрепляются на региональном уровне при утверждении Реестров или установлении нормативов финансирования органов местного самоуправления в соответствии с бюджетным законодательством на основе таких критериев как:

<sup>28</sup> См. подготовленные Минтрудом России Методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти // <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/14>.

<sup>29</sup> См., например, постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 года № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации», Указ Губернатора Ярославской области от 11 октября 2022 года № 276 «Об утверждении Положения о системе и структуре исполнительных органов Ярославской области».

- ▶ численность населения муниципального образования;
- ▶ территория муниципального образования;
- ▶ показатели экономического развития муниципального образования.

Чаще всего для ограничения введения дополнительных структур и должностей применяется первый критерий<sup>30</sup>.

В рамках правил использования должностей с двойными наименованиями (консультант-юрист, начальник отдела — главный бухгалтер и т.д.) Реестр позволяет оптимизировать управленческие структуры, соединяя в одной штатной единице полномочия заместителя руководителя (как правило, курирующего не менее двух подразделений) и функции начальника одного из них (заместитель начальника управления — начальник отдела)<sup>31</sup>.

Утверждение представительным органом структуры местной администрации является первым шагом к учреждению должностей муниципальной службы.

Затем представительным органом утверждаются положения об органах местного самоуправления или органах местной администрации с правами юридического лица, которые закрепляют их полномочия и возможности по формированию внутренней структуры<sup>32</sup>. Главой местной администрации утверждаются положения об органах местной администрации без прав юридического лица. Указанные документы содержат важную информацию о полномочиях (задачах и функциях), реализуемых соответствующими органами местной администрации, возможностях по формированию внутренней структуры (права введения отделов или других внутриструктурных подразделений или должностей заместителей руководителя), а также полномочиях руководителей (например, о наличии либо отсутствии у них всех или отдельных полномочий работодателя). Как правило, одновременно с учреждением соответствующего подразделения или чуть позже утверждаются его организационно-

<sup>30</sup> См., например, соответствующие примечания в приложении к Закону Ярославской области от 27 июня 2007 года № 47-з «О реестре должностей муниципальной службы в Ярославской области».

<sup>31</sup> См., например, Областной закон Ростовской области от 9 октября 2007 года № 787-ЗС «О Реестре муниципальных должностей и Реестре должностей муниципальной службы в Ростовской области».

<sup>32</sup> См. часть 3 статьи 41 Закона о местном самоуправлении.

штатная структура и штатная численность, необходимые для реализации установленных полномочий и функций.

Решения об установлении и изменении организационно-штатной структуры содержат информацию о том, какие структурные единицы (управления, отделы и т.д.) образуются (упраздняются) в структуре местной администрации (органа местной администрации), а также о том, какие должности вводятся в организационно-штатную структуру или исключаются из нее (с указанием структурных единиц, где происходят соответствующие изменения). Указанные решения являются основанием для внесения изменений в штатное расписание местной администрации (органа местной администрации).

Штатное расписание представляет собой документ, который содержит перечень структурных подразделений местной администрации (органа местной администрации) и наименования должностей с указанием идентифицирующих их признаков, а также сведения о количестве таких должностей (штатных единиц), установленных по ним окладам, надбавкам и иным выплатам. Штатное расписание утверждается работодателем, но не содержит персональных данных лиц, которые замещают соответствующие должности, т.е. ведется в обезличенной форме.

Как правило, для утверждения штатного расписания организации используется унифицированная форма Т-3<sup>33</sup> или ее аналог. Вместе с тем для ведения штатного расписания местной администрации на основе формы Т-3 рекомендуется разработать и утвердить специальную форму, поскольку учет муниципальной должности главы муниципального образования, а также должностей муниципальных служащих имеет свои особенности. В частности, в штатном расписании необходимо обеспечить соответствие наименования должности главы муниципального образования уставу муниципального образования и соответствие наименований должностей служащих всем требованиям Реестра. Кроме того, в штатном расписании необходимо отражать группы должностей, к которым относятся включенные в него должности муниципальной службы. Также определенную специфику имеет перечень отражаемых

<sup>33</sup> Утверждена постановлением Госкомстата Российской Федерации от 5 января 2004 года № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты».



в штатном расписании выплат, который должен соответствовать установленной для служащих системе оплаты труда.

Нередко для удобства работы сотрудники кадровой службы на основе штатного расписания формируют «штатную расстановку» — документ произвольной формы, в котором указываются фамилии и инициалы работников и служащих, занимающих предусмотренные штатным расписанием должности, и их фактические должностные оклады с надбавками. Штатная расстановка не требует формального утверждения и не имеет унифицированной формы.

#### **Пример**

Предположим, глава муниципального образования решает обзавестись помощником, для чего вводит соответствующую должность в организационно-штатную структуру и отражает данное изменение в штатном расписании с даты его вступления в силу.

После этого гражданин может быть принят на муниципальную службу и назначен на должность помощника главы, хотя сам факт такого назначения уже никак не повлияет на организационно-штатную структуру, но может быть зафиксирован сотрудником кадровой службы в штатной расстановке с даты назначения (как и все последующие изменения в денежном содержании конкретного сотрудника, например, присвоение ему классного чина).

## 2.3 Должностная инструкция муниципального служащего

Неотъемлемым атрибутом каждой учрежденной должности служащего является должностная инструкция, содержащая описание должности через призму предъявляемых к служащему квалификационных требований, его должностного положения в структуре органа местного самоуправления, непосредственной подчиненности и права принятия управленческих решений, содержания иных прав, запретов и ограничений, а также обязанностей, в том числе связанных с исполнением должностных полномочий.

Как правило, форма должностной инструкции разрабатывается и утверждается работодателем централизованно для органов местного самоуправления соответствующего муниципального образо-

вания или для местной администрации<sup>34</sup>. Традиционно, структура должностной инструкции содержит следующие разделы:

- ◆ Общие положения;
- ◆ Квалификационные требования, предъявляемые к служащему;
- ◆ Должностные обязанности служащего;
- ◆ Права служащего;
- ◆ Ответственность служащего.

При составлении должностной инструкции в части воспроизведения требований вышестоящих правовых актов целесообразно пользоваться отсылками к законодательству: перечень документов, знание которых должен демонстрировать служащий, периодически изменяется, как и формулировки прав, обязанностей, запретов и ограничений, установленных не по инициативе работодателя, а на основании федерального или регионального нормативного правового акта. Скрупулезное перечисление таких документов и формулировок в должностной инструкции — верный способ сделать ее бесполезным документом, постоянно требующим корректировки.

Работодатель самостоятельно принимает правила внутреннего трудового распорядка для органов местного самоуправления, но и в этом случае в должностной инструкции достаточно указать на необходимость соблюдения этого индивидуально определенного акта.

В некоторых случаях использование отсылочных норм оправданно и при перечислении должностных обязанностей, регулируемых на более высоком уровне. Например, вместо перечисления функций каждого заместителя главы местной администрации достаточно сделать в их должностных инструкциях отсылку к распределению полномочий, которое обычно регулируется правовым актом главы местной администрации.

Должностная инструкция — документ, с которым сверяется сотрудник кадровой службы при подборе новых сотрудников, работодатель, оценивающий служащих или привлекающий их к дис-

<sup>34</sup> С формой должностной инструкции служащего можно ознакомиться в Приложении 1.

циплинарной ответственности, сам сотрудник, суд или иной юрисдикционный орган при рассмотрении трудовых споров, расследовании уголовных дел и дел об административных правонарушениях.

В связи с этим очень важно обеспечить своевременную и корректную фиксацию всех изменений, вносимых в должностную инструкцию, а также факта ознакомления с ней служащего.

Представляется целесообразным утверждать должностную инструкцию в единственном экземпляре в момент учреждения должности и по мере необходимости вносить в нее требуемые изменения (и даже переутверждать в случае существенного пересмотра функционала или квалификационных требований), обеспечив выдачу служащему актуальной копии должностной инструкции и зафиксировав данный факт в листе ознакомления с должностной инструкцией.

## Глава 3.

# ПОСТУПЛЕНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ

## 3.1 Условия поступления на муниципальную службу

В соответствии с частью 1 статьи 16 Закона о муниципальной службе основными условиями поступления на муниципальную службу являются:

- ◆ достижение возраста 18 лет;
- ◆ владение государственным языком;
- ◆ соответствие квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы;
- ◆ отсутствие ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы.

### СТАТУС ГРАЖДАНИНА

В отличие от государственной службы в указанном выше перечне прямо не названа необходимость наличия гражданства России, однако это требование вытекает из статьи 13 Закона о муниципальной службе.

#### **Обратите внимание!**

В соответствии с Законами о новых регионах, граждане Донецкой и Луганской Народных Республик, граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживавшие на территории новых регионов на день их принятия в состав России или ранее постоянно проживавшие там и выехавшие в Российскую Федерацию, а также их несовершеннолетние дети приобретают российское гражданство в результате признания их гражданами при условии принесения Присяги гражданина<sup>35</sup>.

Граждане России, одновременно являющиеся гражданами Украины, считаются не имеющими гражданства Украины со дня подачи в ор-

<sup>35</sup> Паспорт гражданина России выдается органами внутренних дел в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 декабря 2022 года № 951 «О некоторых вопросах приобретения гражданства Российской Федерации».

ганы внутренних дел заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины<sup>36</sup>. Для поступления на муниципальную службу такой гражданин должен представить в кадровую службу органа местного самоуправления справку, выданную органом внутренних дел, о принятии соответствующего заявления. Для граждан, уже считающихся не имеющими гражданства Украины в соответствии с положениями иных законодательных актов, подача заявления не требуется.

## ВОЗРАСТНЫЕ ПРЕДЕЛЫ

Действующим законодательством установлен не только минимальный возраст поступления на муниципальную службу (18 лет), но и предельный возраст для замещения должностей муниципальной службы (65 лет), по достижении которого гражданин уже не может поступить на муниципальную службу.

При этом часть 2 статьи 19 Закона о муниципальной службе предусматривает однократное продление срока нахождения на муниципальной службе, но не более чем на один год. Таким образом, действующий служащий может оставаться на службе в любом возрасте при условии регулярного перезаключения трудового договора с ним. Напомним, что в переходный период в новых регионах действуют особые правила о предельном возрасте, установленные Законами о новых регионах

## СООТВЕТСТВИЕ КВАЛИФИКАЦИОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ

Законодательство о муниципальной службе<sup>37</sup> предусматривает следующие виды квалификационных требований:

- ◆ к уровню профессионального образования;
- ◆ к специальности, направлению подготовки<sup>38</sup>;
- ◆ к стажу службы или стажу (опыту) работы по специальности;
- ◆ к профессиональным знаниям и умениям.

<sup>36</sup> См. Федеральный закон от 18 марта 2023 года № 62-ФЗ «Об особенностях правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины».

<sup>37</sup> См. статью 9 Закона о муниципальной службе.

<sup>38</sup> Устанавливаются дополнительно по решению работодателя.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются региональными законами. Таким образом, правовое регулирование данных видов квалификационных требований осуществляется на двух уровнях: региональном и муниципальном. Законы субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливают типовые квалификационные требования к уровню профессионального образования по группам должностей.

#### Пример

Согласно законодательству Саратовской области, типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми к уровню профессионального образования<sup>39</sup>, являются:

- ▶ к высшим и главным должностям муниципальной службы — наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;
- ▶ к ведущим должностям муниципальной службы — наличие высшего образования;
- ▶ к старшим и младшим должностям муниципальной службы — наличие профессионального образования.

В регионах, предусмотревших деление должностей муниципальной службы на категории<sup>40</sup>, типовые квалификационные требования к уровню профессионального образования определяются исходя из категорий и групп должностей.

#### Пример

Например, в Московской области<sup>41</sup> в типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы входит:

- ▶ для категории «руководители» высшей и главной групп должностей — наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;

<sup>39</sup> См. Закон Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

<sup>40</sup> Как уже отмечалось, в отличие от гражданской службы, федеральное законодательство о муниципальной службе его не предусматривает.

<sup>41</sup> См. Закон Московской области от 24 июля 2007 года № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области».

- ▶ для категорий «руководители» и «помощники (советники)» ведущей группы должностей и категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей — наличие высшего образования;
- ▶ для категории «специалисты» младшей группы должностей — наличие среднего профессионального образования.

### **Важно!**

Законами о новых регионах признаются без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государства документы об образовании, выданные уполномоченными органами и организациями Украины или государственными органами соответствующих регионов.

При этом специальным законом установлено<sup>42</sup> соответствие образовательных, образовательно-квалификационных уровней, ученых степеней и ученых званий.

### **Обратите внимание!**

Если уровни высшего образования Донецкой и Луганской Народных Республик в целом соответствуют российским (бакалавриат, специалитет и магистратура), то на территориях Запорожской и Херсонской областей ранее существовала более сложная система уровней профессионального образования. В этой связи в соответствии с названным выше законом предусматривается, что:

- ▶ начальный уровень (короткий цикл) высшего образования приравнивается к высшему образованию — бакалавриату;
- ▶ первый (бакалаврский) уровень высшего образования — к высшему образованию — специалитету;
- ▶ второй (магистерский) уровень высшего образования — к высшему образованию — магистратуре.

Помимо уровня профессионального образования для замещения должностей муниципальной службы могут быть установлены требования и к виду образования (квалификационные требования к специальности, направлению подготовки). Целесообразность установления таких требований для конкретных должностей служащих определяется работодателем. В случае принятия такого решения, соответствующие требования включаются в должностную инструкцию служащего.

Типовые квалификационные требования к стажу муниципальной службы или работы по специальности устанавливаются региональ-

<sup>42</sup> См. Федеральный закон от 17 февраля 2023 года № 19-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ными законами и, как правило, воспроизводят требования к стажу, установленные для замещения должностей гражданской службы в данном регионе.

#### Пример

В Саратовской области<sup>43</sup> типовыми квалификационными требованиями к стажу муниципальной службы (стажу работы по специальности, направлению подготовки) для замещения должностей муниципальной службы являются:

- ▶ для замещения высших должностей — не менее четырех лет стажа муниципальной службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- ▶ для замещения главных должностей — не менее двух лет соответствующего стажа.

Для ведущих, старших и младших должностей муниципальной службы требования к стажу не предъявляются.

Вопрос о включении в стаж муниципальной службы отдельных периодов должен быть урегулирован региональными законами в соответствии с требованиями статьи 25 Закона о муниципальной службе, согласно которой в стаж (общую продолжительность) муниципальной службы включаются периоды замещения:

- ◆ должностей государственной и муниципальной службы;
- ◆ государственных и муниципальных должностей;
- ◆ иных должностей в соответствии с Конституцией России и федеральными законами<sup>44</sup>.

#### Обратите внимание!

Соответствие требованиям к стажу можно подтвердить наличием не только служебного стажа, но и стажа работы по специальности, которым признается период работы по соответствующей специальности (направлению подготовки) у любого работодателя после получения диплома о профессиональном образовании требуемого уровня (например, бакалавра, магистра или специалиста для высшего образования) и профиля (если по решению работодателя в должностной инструкции служащего

<sup>43</sup> См. Закон Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

<sup>44</sup> Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2023 года № 611 «Об обеспечении социальных гарантий отдельным категориям граждан Российской Федерации» урегулированы вопросы включения в служебный стаж периодов замещения отдельных должностей в соответствии с законодательством Украины и новых регионов (однако в указанный стаж не подлежат включению периоды службы в воинских и иных формированиях, признанных террористическими, периоды добровольного членства в организациях, признанных экстремистскими, а также периоды участия в противоправных действиях против Донецкой или Луганской Народных Республик и их населения, периодов участия в боевых действиях в составе вооруженных сил и других формирований Украины против Российской Федерации).



установлено соответствующее требование). Законы отдельных регионов дифференцируют требования для замещения должностей муниципальной службы в зависимости от наличия у кандидата служебного стажа или стажа работы по специальности.

### Пример

В частности, в Москве требуется<sup>45</sup>:

- ▶ для замещения высших, главных должностей муниципальной службы — стаж муниципальной службы не менее **четырёх** лет или стаж работы по специальности не менее **пяти** лет;
- ▶ для замещения ведущих должностей муниципальной службы — стаж муниципальной службы не менее **двух** лет или стаж работы по специальности не менее **четырёх** лет<sup>46</sup>.

Наконец, квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности служащего его должностной инструкцией с учетом особенностей исполнения должностных обязанностей по данной должности в конкретном органе местного самоуправления.

### Обратите внимание!

По общему правилу, несоответствие кандидата квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы делает невозможным поступление на службу, а если такой гражданин все же был принят на муниципальную службу, он подлежит увольнению (обычно с таким требованием выступает прокуратура)<sup>47</sup>. Кандидатов на замещение должностей муниципальной службы в новых регионах Положение о замещении должностей делит на две категории:

- ▶ соответствующие квалификационным требованиям, установленным российским законодательством;
- ▶ не соответствующие установленным квалификационным требованиям.

С первыми из них трудовые договоры заключаются по общим правилам, что же касается вторых, то с ними могут заключаться срочные трудовые договоры на срок не более одного года (с возможностью повторного заключения не более двух раз).

Если по завершении переходного периода служащий по-прежнему не соответствует квалификационным требованиям к замещаемой должности, служебные отношения с ним должны быть прекращены.

<sup>45</sup> См. Закон г. Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве».

<sup>46</sup> Только для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома стаж муниципальной службы приравнен к стажу работы и составляет один год.

<sup>47</sup> См. примеры из Обзора судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22 июня 2016 года).

## 3.2 Ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы

По общему правилу, при наличии ограничений, установленных статьей 13 Закона о муниципальной службе, гражданину должно быть отказано в приеме на службу.

Для новых регионов указанные ограничения не действуют до 1 января 2026 года. Вместо них Положение о замещении должностей закрепляет перечень обстоятельств, при наличии которых гражданин не может поступить на муниципальную службу, а служащий — находиться на службе в течение переходного периода:

- ◆ Признание гражданина (служащего) недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

### Обратите внимание!

В данном случае речь идет только о решении суда Российской Федерации, Донецкой или Луганской Народной Республики, но не суда иного государства. Признание гражданина недееспособным решением украинского суда не должно порождать таких правовых последствий.

- ◆ Осуждение гражданина (служащего) к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также наличие судимости, не снятой или не погашенной в установленном порядке.

### Обратите внимание!

Положение о замещении должностей устанавливает более жесткое ограничение для муниципальной службы в новых регионах в сравнении с остальной территорией нашей страны: любой обвинительный приговор делает невозможным существование служебных отношений, пока судимость не будет снята или погашена<sup>48</sup>. Отказ в приеме на службу или увольнение с нее по данному основанию также допустимы, если гражданин (служащей) осужден судом Российской Федерации, Донецкой или Луганской Народной Республики. Судимость, полученная в связи с приговором украинского суда, не должна учитываться.

<sup>48</sup> Согласно ограничению, сформулированному в пункте 2 части 1 статьи 13 Закона о муниципальной службе, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе только в случае осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей.

- ◆ Отказ гражданина (служащего) от прохождения процедуры оформления допуска к государственной тайне, если исполнение должностных обязанностей по желаемой или замещаемой им должности связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну.
- ◆ Представление подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность.

#### **Важно!**

В Положении о замещении должностей указанные обстоятельства прямо не называются ограничениями, связанными с муниципальной службой, поэтому в случае их несоблюдения трудовой договор следует расторгать не по пункту 3 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе, а по соответствующим основаниям увольнения, предусмотренным трудовым законодательством<sup>49</sup>. Также Положение о замещении должностей прямо исключает возможность замещения должности муниципальной службы при наличии гражданства другого государства<sup>50</sup> или заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу, подтвержденного заключением медицинской организации.

#### **Обратите внимание!**

Поскольку ограничения, установленные Законом о муниципальной службе, не применяются на территории новых регионов в течение переходного периода, до 1 января 2026 года:

- ▶ Нельзя отказать гражданину в приеме на муниципальную службу в связи с наличием близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) со служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.
- ▶ Неправомерно требовать от гражданина, поступающего на службу, или служащего предоставления сведений об адресах сайтов или страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых соискатель размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие его идентифицировать.
- ▶ Нельзя отказать в приеме на службу гражданину, который не прошел военную службу по призыву, не имея на то законных оснований.

#### **Важно!**

Мораторий на применение ограничений истекает 1 января 2026 года, после чего все подпадающие под их действие будут подлежать увольнению со службы. Рекомендуем

<sup>49</sup> Например, в последнем случае — пункт 11 части первой 1 статьи 81 ТК РФ.

<sup>50</sup> В том числе — при отсутствии справки, подтверждающей подачу заявления о нежелании состоять в гражданстве Украины для жителей новых регионов.

ется заранее принимать меры для устранения имеющих место ограничений (если это возможно) либо воздержаться от приема таких лиц на муниципальную службу (при наличии иных законных оснований для отказа).

### 3.3 Документы, представляемые при поступлении на муниципальную службу

Перечень документов, представляемых гражданином при обычном трудоустройстве, определен частью первой статьи 65 ТК РФ, однако для поступления на муниципальную службу следует руководствоваться аналогичным перечнем, установленным частью 3 статьи 16 Закона о муниципальной службе.

#### **Важно!**

Поскольку формулировки статьи 65 ТК РФ и статьи 16 Закона о муниципальной службе могут отличаться, при проверке представленных документов следует ориентироваться на положения последней, которая для служащих является специальной нормой, конкретизирующей общие положения трудового законодательства.

Прежде всего, желание гражданина поступить на службу и занять конкретную должность должно быть подтверждено его личным заявлением на имя работодателя (тогда как статья 65 ТК РФ написания заявления при трудоустройстве не требует). Как правило, заявление заполняется от руки по установленной форме.

Перечень документов, подтверждающих личность гражданина и его квалификацию, в Законе о муниципальной службе и статье 65 ТК РФ почти идентичен:

- ◆ паспорт (но не иной документ, удостоверяющий личность, что допускается ТК РФ);
- ◆ трудовая книжка<sup>51</sup> или сведения о трудовой деятельности (данные документы не требуются в случае первичного трудоустройства);

<sup>51</sup> См. приказ Минтруда России от 19 мая 2021 года № 320н «Об утверждении формы, порядка ведения и хранения трудовых книжек».

- ◆ документ, подтверждающий регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета (при первичном трудоустройстве также не предъявляется);
- ◆ документы воинского учета — для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- ◆ документ об образовании (в отличие от диспозитивной формулировки ТК РФ, при поступлении на муниципальную службу гражданин всегда должен подтверждать свою квалификацию).

Также Закон о муниципальной службе требует подтвердить постановку гражданина на налоговый учет и предъявить ряд документов, специфических для служебных отношений:

- ◆ собственноручно заполненную и подписанную анкету<sup>52</sup>;

#### **Обратите внимание!**

Заполнение пункта 9 анкеты («Были ли Вы судимы, когда и за что») не обязательно для поступления на муниципальную службу, но для обеспечения единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы гражданам рекомендуется представлять требуемую информацию.

При этом неуказание данных сведений не может стать основанием для отказа в поступлении на муниципальную службу<sup>53</sup>.

На практике по-разному решается вопрос о возможности заполнения гражданином «электронной» анкеты в текстовом редакторе с последующей распечаткой и подписанием. Апеллируя к буквальному толкованию нормы закона о собственноручном заполнении анкеты, одни кадровые службы требуют от соискателей анкет, заполненных исключительно «от руки», а другие, напротив, сразу рекомендуют кандидатам заполнять анкету в электронном виде<sup>54</sup>. При этом из формы анкеты указание на ее собственноручное заполнение исключено в марте 2018 года.

<sup>52</sup> По форме, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 667-р.

<sup>53</sup> См. письмо Минтруда России от 21 августа 2018 года № 18-0/10/ООФ-1216, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой».

<sup>54</sup> См., например, «Методические рекомендации по заполнению анкеты при участии в конкурсе, приеме на должность, поступлении на государственную службу Российской Федерации или на муниципальную службу в Российской Федерации», подготовленные управлением кадров и государственной службы Губернатора Красноярского края // [http://kadry24.krskstate.ru/dat/bin/contention\\_attach/549\\_metodiceskie\\_rekomendacii.pdf](http://kadry24.krskstate.ru/dat/bin/contention_attach/549_metodiceskie_rekomendacii.pdf).

С учетом активного внедрения цифровых технологий в деятельность органов публичной власти, при проверке анкеты рекомендуется акцентировать внимание на правильности заполнения всех пунктов анкеты и наличии личной подписи соискателя, а не на способе ее заполнения;

- ◆ заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу<sup>55</sup>;
- ◆ сведения о доходах (за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу), об имуществе и обязательствах имущественного характера;

#### **Обратите внимание!**

В переходный период на служащих не распространяются требования законодательства о представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, поэтому до его окончания нет оснований истребовать указанные сведения и от граждан, поступающих на муниципальную службу.

- ◆ сведения об адресах сайтов или страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых соискатель размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать за три календарных года, предшествующих году поступления на муниципальную службу<sup>56</sup>;
- ◆ иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

#### **Обратите внимание!**

Положения статьи 65 ТК РФ, запрещающей требовать от соискателей документы, не предусмотренные самим кодексом, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, в полном объеме распространяются и на служащих, поэтому для истребования любого документа сотрудник кадровой службы должен иметь четкое правовое обоснование.

<sup>55</sup> Порядок его получения установлен приказом Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 года № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения».

<sup>56</sup> О порядке предоставления данных сведений см. информацию на сайте Минтруда России // <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gosslužhba/16/11>.

Один из первых документов, которые необходимо получить от соискателя — согласие на обработку его персональных данных для трудоустройства.

Обязанность обработки персональных данных граждан исключительно с их согласия установлена Законом о персональных данных и продублирована как в ТК РФ, так и в Законе о муниципальной службе.

Следует помнить, что Закон о персональных данных регулирует отношения, связанные с обработкой персональных данных как при поступлении на муниципальную службу, так и при ее последующем прохождении, поэтому нельзя исключать необходимость получения дополнительных согласий при появлении новых целей обработки персональных данных (например, при включении в кадровый резерв).

## 3.4 Способы поступления на муниципальную службу

Как уже отмечалось, основания поступления на муниципальную службу установлены ТК РФ, а все отличия от стандартной процедуры трудоустройства должны быть основаны на нормах Закона о муниципальной службе. Так, замещению должности муниципальной службы может предшествовать **конкурс**, порядок проведения которого устанавливается муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

В ходе конкурса осуществляется оценка профессионального уровня претендентов и их соответствия установленным квалификационным требованиям к вакантной должности<sup>57</sup>.

### Обратите внимание!

В отличие от гражданской службы, принятие решения об обязательности конкурсного отбора на должности муниципальной службы относится к полномочиям муниципального образования, в связи с чем на практике встречаются диаметрально различные подходы к решению данного вопроса. Ряд муниципалитетов закрепляет обязательность проведения конкурса при замещении определенных должностей<sup>58</sup>, тогда как другие решения данного вопроса полностью оставляют на усмотрение работодателя<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> См. статью 17 Закона о муниципальной службе.

<sup>58</sup> См., например, решение Собрания Балаковского муниципального района от 26 мая 2011 года № 42 «О Порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления Балаковского муниципального района Саратовской области».

<sup>59</sup> См. решение Городской Думы муниципального образования «Город Астрахань» от 26 января 2010 года № 7 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы в муниципальном образовании «Город Астрахань».

На федеральном уровне обязательность проведения конкурса установлена только для процедуры замещения должности главы местной администрации на основе контракта<sup>60</sup>.

В переходный период вопрос о необходимости проведения конкурса<sup>61</sup> для комплектования органов местного самоуправления новых регионов также отнесен к ведению работодателя, однако назначение гражданина на должность муниципальной службы без проведения конкурса должно осуществляться с учетом рекомендаций **кадровой комиссии**.

Согласно требованиям утвержденных Минтрудом России Методических рекомендаций в каждом муниципальном образовании рекомендуется создать единую кадровую комиссию в целях предоставления рекомендаций о назначении на должности муниципальной службы в любые органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования и утвердить порядок ее работы муниципальным правовым актом.

В составе кадровой комиссии не может быть менее пяти человек, среди которых выделяют председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и членов комиссии. Для правомочности заседаний комиссии, в них должно участвовать не менее 3/5 от установленного числа членов комиссии (т.е. при минимальном составе комиссии для кворума будет достаточно присутствия председателя, его заместителя и ответственного секретаря).

В соответствии с Методическими рекомендациями, руководить комиссией может глава муниципального образования или его заместитель, заместитель председателя комиссии должен представлять кадровую службу региона, а функции ответственного секретаря возлагаются на руководителя кадровой службы местной администрации. К числу членов комиссии могут относиться руководители структурных подразделений администрации муниципального образования, независимые эксперты или иные специалисты.

<sup>60</sup> Основные элементы процедуры проведения соответствующего конкурса установлены частями 2, 5 и 6 статьи 37 Закона о местном самоуправлении, хотя ее детальная регламентация отнесена к полномочиям представительного органа муниципального образования.

<sup>61</sup> См. пункт 14 Положения о замещении должностей.



Методические рекомендации уделяют внимание заблаговременности информирования о заседаниях комиссии в открытых источниках и доступности данной информации для претендентов, устанавливая, что объявление о приеме документов должно содержать:

- ◆ наименование органа местного самоуправления и должностей, вопрос о замещении которых рассматривается кадровой комиссией;
- ◆ квалификационные требования для замещения указанных должностей;
- ◆ сроки и порядок приема документов;
- ◆ дату заседания кадровой комиссии и порядок его проведения;
- ◆ сведения об используемых методах оценки.

Данную информацию следует в обязательном порядке разместить в средствах массовой информации и на доске объявлений в здании органа местного самоуправления, а при наличии технической возможности — на его сайте в сети «Интернет».

#### **Обратите внимание!**

Отметим, что Методические рекомендации не содержат детальной регламентации многих процедурных вопросов, таких как порядок размещения информации о вакансиях, сроки информирования и сроки работы комиссии.

Эти и другие вопросы должны быть решены в муниципальном правовом акте о создании комиссии с учетом опыта регулирования аналогичных процедур (прежде всего — конкурсов) в органах публичной власти различного уровня. Но работа кадровой комиссии и конкурсная процедура, несмотря на наличие общих черт, имеют разные цели: в ходе конкурса работодатель выбирает лучшего кандидата из имеющихся, чтобы «закрыть» вакансию, а задача кадровой комиссии — всесторонне рассмотреть личность кандидата, оценив его потенциал для замещения должностей муниципальной службы.

В связи с этим кадровая комиссия рассматривает вопросы назначения не только на конкретные должности, но и на группы должностей муниципальной службы (в целом либо в пределах определенных работодателем областей и видов профессиональной служебной деятельности). В определенном смысле, деятельность кадровой комиссии напоминает отбор в региональный кадровый резерв, дающий право замещать любые должности в пределах определенной группы в различных органах публичной власти.

В качестве еще одной особенности данной процедуры подбора и оценки кадров следует отметить предоставление права внесения кандидатур на рассмотрение комиссии не только претенденту, но и органу публичной власти в лице руководителя, его заместителя или кадровой службы (разумеется, действующих с согласия заявителя).

Помимо рассмотрения представленных документов на своих заседаниях кадровая комиссия заслушивает приглашенных граждан, проводит очные либо дистанционные (с использованием видеоконференц-связи) собеседования с претендентами, а также обсуждает их результаты (уже без участия претендентов и приглашенных).

Итоги заседания фиксируются в бюллетене голосования членов кадровой комиссии, результаты которого обобщает ответственный секретарь в виде одного из двух решений:

- ◆ Рекомендовать претендента к назначению на соответствующую должность (группу должностей) муниципальной службы.
- ◆ Не рекомендовать к назначению на соответствующую должность (группу должностей) муниципальной службы.

Рекомендация выдается претенденту, если за принятие первого решения высказалось более половины от установленного числа членов кадровой комиссии (при равенстве голосов решающим является голос председательствующего на заседании). Информация о принятом решении доводится до каждого из претендентов в течение 7 календарных дней.

**Важно!**

Рекомендация не выдается претенденту, если хотя бы один из членов комиссии проголосовал против в связи с его причастностью к деятельности запрещенных в России организаций и иных экстремистских (националистических) организаций.

Выданная гражданину рекомендация представляет собой выписку из протокола заседания комиссии о том, что он рекомендован для назначения на соответствующие должности муниципальной службы. Она представляется гражданином при назначении и приобщается к личному делу служащего.

**Обратите внимание!**

Еще одной особенностью работы кадровой комиссии является возможность воспользоваться рекомендацией в течение действия переходного периода, а не только в момент ее получения: к примеру, если гражданин рекомендован к назначению на должности муниципальной службы ведущей группы должностей, то на основании данной рекомендации он вправе занять любую вакантную должность данной группы в любом органе местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Но если рекомендация подразумевает замещение конкретной должности (например, консультанта правового управления местной администрации), она может быть использована только для замещения данной вакансии.

#### **Важно!**

Законами о новых регионах и Положением о замещении должностей установлено преимущественное право на поступление на службу во вновь формируемые органы публичной власти новых регионов при соблюдении следующих условий:

- ▶ Гражданин замещал должность в органе публичной власти нового региона на день его принятия в состав России.
- ▶ Орган публичной власти нового региона продолжает осуществлять публичные функции до завершения формирования новых органов публичной власти в соответствии с законодательством России.

Соответственно, если на одну должность муниципальной службы претендуют два кандидата, один из которых замещал должности в органах публичной власти новых регионов, а второй — не замещал, приему на службу подлежит первый, вне зависимости от профессиональных качеств кандидатов и их соответствия квалификационным требованиям.

## 3.5 Назначение на должность муниципальной службы

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы **на условиях трудового договора** в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Законом о муниципальной службе<sup>62</sup>.

#### **Обратите внимание!**

Если ТК РФ допускает прием на работу без издания соответствующего приказа, то часть 8 статьи 16 Закона о муниципальной службе требует издания акта работодателя о назначении на должность муниципальной службы<sup>63</sup>.

Содержание такого приказа или распоряжения должно соответствовать условиям заключенного трудового договора. Из содержания статьи 56 ТК РФ следует, что **трудовой договор** — это соглашение

<sup>62</sup> См. часть 6 статьи 16 указанного закона.

<sup>63</sup> С общей формой приказа (распоряжения) работодателя о приеме на службу и назначении на должность муниципальной службы можно ознакомиться в Приложении 2.

между работодателем и служащим, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать служащему заработную плату, а служащий обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Содержание трудового договора — это совокупность его условий, определяющих права и обязанности сторон. Необходимо отличать **условия трудового договора**, которые представляют собой соглашение воли его сторон, от сведений о работодателе и служащем, которые также должны присутствовать в тексте договора.

Условия трудового договора подразделяются на **обязательные** (подлежащие включению в трудовой договор) и **факультативные** (которые могут быть в него включены). Часто факультативные условия являются «квазиобязательными», поскольку они должны быть включены в трудовой договор при наличии соответствующих обстоятельств.

#### Пример

При замещении должности муниципальной службы, предполагающей работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в трудовой договор необходимо включить условия о ее неразглашении и предоставлении служащему гарантий за работу с такими сведениями.

Закон предусматривает письменную форму заключения трудового договора, оба экземпляра которого подписываются сторонами, после чего один из них передается служащему, а другой хранится у работодателя. Получение служащим экземпляра трудового договора подтверждается подписью на экземпляре, хранящемся у работодателя.

**Обратите внимание!**

В исключение из общего правила, гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт, типовая форма которого утверждается законом субъекта Российской Федерации.

По общему правилу трудовой договор со служащим заключается на неопределенный срок.

Заключение срочного трудового договора допускается только в случаях, прямо предусмотренных статьей 59 ТК РФ с учетом специфики муниципальной службы.

**Пример**

Всегда носит срочный характер контракт с главой местной администрации, конкретный срок которого определяется в соответствии с требованиями Закона о местном самоуправлении.

## Глава 4.

# ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

## 4.1 Характеристика правового статуса муниципального служащего

Правовой статус служащего включает его основные права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, а также требования к служебному поведению и ответственность служащего.

Центральным элементом правового статуса принято считать **права и обязанности служащего**, перечень которых установлен соответственно статьями 11 и 12 Закона о муниципальной службе.

Из числа прав и обязанностей служащего, регулирующих преимущественно его служебную деятельность, стоит выделить комплекс обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, таких как представление предусмотренных законодательством сведений о себе и членах своей семьи, сообщение работодателю о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов и принятие мер по его предотвращению.

### Обратите внимание!

Также отметим часть 2 статьи 11 Закона о муниципальной службе, которая устанавливает не только право служащего выполнять иную оплачиваемую работу, но и обязанность предварительного уведомления работодателя о намерении ее выполнения.

Вопреки устоявшемуся мнению о том, что служащий может заниматься только преподавательской, научной или иной творческой деятельностью<sup>64</sup>, он вправе заниматься любой оплачиваемой рабо-

<sup>64</sup> Соответствующие ограничения обычно устанавливаются для лиц, замещающих государственные или муниципальные должности.

той на основании гражданско-правового или трудового договора, если ее выполнение не приведет к конфликту интересов или нарушению установленных запретов. В данной ситуации предварительное уведомление работодателя позволяет предостеречь служащего от ошибочного решения, принятие которого может повлечь его увольнение в связи с утратой доверия.

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, а также требования к служебному поведению установлены соответственно статьями 13, 14 и 14<sup>2</sup> Закона о муниципальной службе.

Как уже отмечалось, в силу прямого указания закона<sup>65</sup> в течение переходного периода все ограничения, запреты и требования, связанные с замещением должностей муниципальной службы (к которым, как представляется, относятся и требования к служебному поведению), не действуют на территории новых регионов, если иное не установлено Президентом Российской Федерации. Ограничения, связанные с муниципальной службой, рассмотрены ранее в связи с тем, что они в равной степени распространяются как на служащих, так и на граждан, поступающих на муниципальную службу, а требования к служебному поведению по большей части имеют морально-этический характер, и их реализация в органах публичной власти обеспечивается путем издания соответствующих кодексов служебного поведения<sup>66</sup>.

В связи с изложенным далее представляется целесообразным рассмотреть действие запретов, связанных с муниципальной службой, на территории новых регионов в контексте требований Положения о замещении должностей.

<sup>65</sup> Соответствующее указание содержится в части 2 статьи 6 каждого из Законов о новых регионах.

<sup>66</sup> См., к примеру, постановление Администрации Пыщугского муниципального округа Костромской области от 13 марта 2023 года № 89 «Об утверждении кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих администрации Пыщугского муниципального округа Костромской области».

## 4.2 Запреты, связанные с муниципальной службой

В соответствии с пунктами 7, 10 и 21 Положения о замещении должностей, служащим органов местного самоуправления новых регионов запрещается:

- ◆ Участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (подпункт «а» пункта 7).

Одновременно данный пункт устанавливает ряд исключений, в целом совпадающих с нормами пункта 3 части 1 статьи 14 Закона о муниципальной службе, которые позволяют служащему на безвозмездной основе участвовать в управлении некоммерческими организациями либо представлять интересы органа публичной власти в различных организациях на основании нормативных правовых актов.

- ◆ Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором такой служащий замещает должность, если иное не предусмотрено федеральными законами (подпункт «б» пункта 7).

К примеру, к числу таких исключений относится законное представительство.

- ◆ Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от граждан и организаций в любой форме (подпункт «в» пункта 7).

Исключение сделано в отношении подарков, получаемых в связи с официальными мероприятиями, которые признаются муниципальной собственностью и передаются по акту в орган местного самоуправления. Служащий вправе выкупить такой подарок в установленном порядке<sup>67</sup>.

- ◆ Выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории страны за счет средств граждан и ор-

<sup>67</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».



ганизаций, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с действующим законодательством по договоренности между органами публичной власти, между народными или иностранными организациями (подпункт «Г» пункта 7).

- ◆ Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое муниципальное имущество, а также передавать их другим лицам (подпункт «д» пункта 7).

В частности, к числу таких нарушений относится использование в личных целях служебного транспорта, средств связи или оргтехники.

- ◆ Разглашать или использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, сведения конфиденциального характера или служебную информацию, доступ к которой получен при исполнении должностных обязанностей (подпункт «е» пункта 7).

В данном случае нарушением будет разглашение или использование в личных целях любой служебной информации.

- ◆ Допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении органов публичной власти страны и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности (подпункт «ж» пункта 7).

В отличие от формулировки пункта 9 части 1 статьи 14 Закона о муниципальной службе, действие запрета не ограничивается муниципальным образованием, где служащий замещает должность.

- ◆ Принимать без разрешения, полученного в соответствии с действующим законодательством, награды, почетные и специальные звания (за исключением научных и спортивных) иностранных государств, международных организаций, политических партий, других общественных и религиозных объединений (подпункт «з» пункта 7).

Аналогичный запрет в пункте 10 части 1 статьи 14 Закона о муниципальной службе для получения таких наград и званий требует письменного разрешения главы муниципального образования.

- ◆ Использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума (подпункт «и» пункта 7).
- ◆ Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора (подпункт «к» пункта 7).
- ◆ Входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, их структурных подразделений, действующих на территории России, если иное не предусмотрено международным договором или действующим законодательством (подпункт «л» пункта 7).
- ◆ Заниматься любой предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц (подпункт «а» пункта 10).
- ◆ Заниматься любой оплачиваемой деятельностью (включая преподавательскую, научную и иную творческую деятельность), финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (подпункт «б» пункта 10).
- ◆ Открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории страны, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (пункт 21).

**Обратите внимание!**

Законом о противодействии коррупции данный запрет установлен только в отношении глав местных администраций, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, однако всем служащим на территории новых регионов рекомендуется избегать открытия вкладов в иностранных банках.

Отметим, что этот запрет не распространяется на случаи открытия счетов (вкладов) до 30 сентября 2022 года в иностранных банках, расположенных на территории Украины, в случае невозможности соблюдения такого запрета по не зависящим от служащего или членов его семьи причинам.

## 4.3 Ответственность муниципального служащего

Традиционным для трудового законодательства является понимание ответственности за неисполнение служащим должностных обязанностей или же **дисциплинарной ответственности**, подходы к применению которой в отношении служащих устанавливает статья 27 Закона о муниципальной службе.

Однако правовой статус служащего предполагает установление требований к его поведению, необходимость соблюдения которых не ограничивается ни рамками служебного времени, ни территорией места службы. Поэтому дисциплинарную ответственность служащего следует отличать от предусмотренной статьей 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе **ответственности за совершение коррупционных правонарушений**, которая наступает в случае несоблюдения ограничений, запретов, и требований к служебному поведению, а равно обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Несмотря на то, что на уровне закона ответственность за совершение коррупционных и иных правонарушений формально отнесена к дисциплинарной<sup>68</sup>, в настоящее время процедуры и последствия привлечения к дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение коррупционных правонарушений существенно отличаются.

Основанием для применения мер дисциплинарной ответственности является **дисциплинарный проступок** — *неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей*. За совершение дисциплинарного проступка к служащему могут применяться дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, а также увольнения с муниципальной службы<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> См., например, часть 3 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ.

<sup>69</sup> См. часть 1 статьи 27 Закона о муниципальной службе.

Увольнение является крайней мерой воздействия в случае неоднократного совершения дисциплинарных проступков либо совершения грубых дисциплинарных проступков<sup>70</sup>, к которым, в частности, относятся<sup>71</sup>:

- ◆ Прогул (отсутствие на служебном месте без уважительных причин в течение служебного дня либо более четырех часов подряд в течение служебного дня).
- ◆ Появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.
- ◆ Разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, которые стали известны служащему в связи с исполнением своих обязанностей.
- ◆ Совершение по месту службы хищения чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях.
- ◆ Нарушение требований охраны труда, повлекшее за собой тяжкие последствия либо создавшее реальную угрозу их наступления, установленное комиссией (уполномоченным) по охране труда.

**Важно!**

Для руководителей органов местного самоуправления и их заместителей перечень оснований для увольнения дополняется грубыми дисциплинарными проступками<sup>72</sup>:

- ▶ принятие необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу органа местного самоуправления,
- ▶ однократное грубое нарушение должностных обязанностей.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством<sup>73</sup>, в соответствии с которым до привлечения служащего к дисциплинарной ответственности

<sup>70</sup> См. часть третья статьи 192 ТК РФ.

<sup>71</sup> См. пункт 6 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>72</sup> См. пункты 9 и 10 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>73</sup> См. статью 193 ТК РФ.

работодатель должен затребовать у него письменное объяснение об обстоятельствах совершенного деяния. В объяснении могут быть указаны обстоятельства, исключающие вину служащего в совершении проступка либо уважительные причины, вследствие которых было допущено нарушение.

Служащий должен представить объяснение в течение двух рабочих дней. Не затребовав объяснение, работодатель не вправе применить к служащему дисциплинарное взыскание, тогда как непредставление запрошенного объяснения по истечении установленного срока не препятствует привлечению последнего к дисциплинарной ответственности (при условии составления акта об отказе в даче объяснения).

#### **Важно!**

При исчислении сроков применения взыскания следует руководствоваться позицией Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>74</sup>, в соответствии с которой:

- ▶ Взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, которым считается день, когда непосредственному руководителю служащего стало известно о совершении проступка (независимо от наличия у того права наложения взыскания).
- ▶ В месячный срок для применения взыскания не засчитывается время болезни служащего или пребывания в отпуске (вне зависимости от основания), а также время, необходимое для учета мнения профсоюзной организации; период отсутствия служащего по иным основаниям не прерывает течение указанного срока.
- ▶ Взыскание не может быть применено по истечении шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки, оно применяется не позднее одного месяца со дня окончания такой проверки.
- ▶ В указанные выше сроки не включается время производства по уголовному делу.

Подача заявления о расторжении трудового договора по инициативе служащего не препятствует применению к нему дисциплинарного взыскания до даты увольнения.

Служащий считается не имеющим дисциплинарного взыскания, если в течение года со дня его применения он не был подвергнут новому взысканию. Для снятия взыскания до истечения указанно-

<sup>74</sup> См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 2).

го срока (по инициативе работодателя, служащего, его непосредственного руководителя или профсоюзной организации) необходимо издание акта работодателя. Снятое, в том числе и досрочно, дисциплинарное взыскание не влечет никаких юридических последствий и не учитывается при решении вопроса об увольнении служащего за неоднократное неисполнение своих обязанностей.

Специфика ответственности за совершение коррупционных правонарушений обусловлена особым порядком привлечения к ответственности, установленным статьей 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.

В частности, к данным правонарушениям относятся:

- ◆ непринятие служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов<sup>75</sup>;
- ◆ непринятие работодателем, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по его предотвращению или урегулированию<sup>76</sup>;
- ◆ непредставление служащим сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если их представление обязательно (а равно представление заведомо неполных или недостоверных сведений)<sup>77</sup>.

В отличие от общего порядка применения дисциплинарных взысканий, регламентированного ТК РФ, специальный порядок применения взысканий за совершение коррупционных правонарушений устанавливается региональным и (или) муниципальным нормативным правовым актом<sup>78</sup>, при этом часть 3 статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе устанавливает перечень материалов, на основании которых работодатель принимает решение о привлечении служащего к ответственности, включающий:

<sup>75</sup> См. часть 2<sup>3</sup> статьи 14<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.

<sup>76</sup> См. часть 3<sup>1</sup> статьи 14<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.

<sup>77</sup> См. части 5 и 5<sup>1</sup> статьи 15 Закона о муниципальной службе.

<sup>78</sup> См. часть 3 статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.

- ◆ доклад о результатах проверки, проведенной уполномоченным подразделением (должностным лицом), в функции которого входит профилактика коррупционных и иных правонарушений<sup>79</sup>;
- ◆ рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, если доклад о результатах проверки направлялся в указанную комиссию;
- ◆ доклад уполномоченного подразделения (должностного лица), в функции которого входит профилактика коррупционных и иных правонарушений о совершении коррупционного правонарушения с изложением фактических обстоятельств его совершения, а также письменные объяснения служащего в случае признания последним факта совершения коррупционного правонарушения (за исключением применения взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия);
- ◆ объяснения служащего.

#### **Обратите внимание!**

Из приведенного перечня следует, что расследование коррупционного правонарушения может проходить по одной из нескольких траекторий.

Наиболее простой процедурой является подготовка доклада уполномоченного подразделения или должностного лица в случае признания служащим факта совершения коррупционного правонарушения: в этом случае работодатель избавлен от рисков оспаривания решения о взыскании, а служащий, признавший свою ошибку, как правило, получает менее строгое наказание. Единственное ограничение: такая процедура не позволит применить взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия, поскольку наличие данной санкции исключает применение упрощенного порядка привлечения к ответственности.

Стандартный подход к применению взысканий за совершение коррупционных правонарушений подразумевает проведение уполномоченным подразделением или должностным лицом соответствующей проверки, включая запрос объяснений и материалов от служащего и иных лиц<sup>80</sup>.

Не является обязательным, но часто используется в целях обеспечения коллегиального рассмотрения всех обстоятельств дела и предоставления служащему возмож-

<sup>79</sup> Также полномочиями по проведению соответствующей проверки обладает Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции в соответствии со статьей 13<sup>4</sup> Закона о противодействии коррупции.

<sup>80</sup> Как правило, такие порядки регулируются региональным или муниципальным актом, но основываются на положениях Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

ности представить пояснения своего поведения рассмотрение материалов, свидетельствующих о совершении коррупционного правонарушения, на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов: решение комиссии носит рекомендательный характер, но может быть учтено работодателем при принятии решения о применении того или иного взыскания.

Часть 4 статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе вступает в некоторое противоречие с частью 2 данной статьи, предписывая учитывать при применении взысканий за совершение коррупционных правонарушений характер совершенного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей. В данном случае формальное требование о применении к виновным лицам исключительно наказания в виде увольнения в связи с утратой доверия смягчается в правоприменительной практике, основанной на методических рекомендациях Минтруда России, которые предписывают дифференцировать нарушения на группы в зависимости от тяжести возможных последствий, влекущие различные меры ответственности (включая замечание и выговор), а увольнение наступает только при грубом нарушении (когда служащий умышленно совершал коррупционные правонарушения).

Важным отличием процедуры привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений (обусловленным, в том числе, более длительным периодом контроля соблюдения антикоррупционных стандартов) являются сроки применения взысканий: они применяются не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении служащим коррупционного правонарушения, не считая периодов временной нетрудоспособности служащего, нахождения его в отпуске, и не позднее трех лет со дня совершения коррупционного правонарушения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> См. часть 6 статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.



**Обратите внимание!**

Недавно введенная часть 1<sup>1</sup> статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе указывает на то, что служащий освобождается от ответственности за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных данным Законом и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции, в случае, если их несоблюдение или неисполнение признается следствием не зависящих от него обстоятельств в установленном порядке<sup>82</sup>.

Однако соответствующий порядок предполагает четкое осознание служащим воздействия на него таких обстоятельств и своевременное уведомление о них работодателя.

<sup>82</sup> См. части 3–6 статьи 13 Федерального закона № 273-ФЗ.

## Глава 5.

# ПРОХОЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Прохождение муниципальной службы — процесс выполнения полномочий по замещаемой должности, осуществляемый в порядке, установленном действующим законодательством, в режиме установленного для служащего служебного времени, которое включает в себя различные процедуры (аттестация, присвоение классных чинов, перевод на другую должность и т.п.).

## 5.1 Служебное время и время отдыха

Комплексный анализ норм статьи 20 Закона о муниципальной службе и статьи 91 ТК РФ позволяет дать следующее определение:

**Служебное время** — время, в течение которого служащий в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка органа местного самоуправления и условиями трудового договора должен исполнять обязанности по должности муниципальной службы, также включающее в себя иные периоды, отнесенные к служебному времени в соответствии с законодательством о муниципальной службе и трудовым законодательством.

Нормальная продолжительность служебного времени составляет 40 часов в неделю. Она может быть уменьшена в следующих случаях:

- ♦ установление сокращенной продолжительности рабочего времени для работников, являющихся инвалидами I или II группы (не более 35 часов в неделю)<sup>83</sup>;
- ♦ установление неполного рабочего времени по соглашению сторон или по просьбе беременной женщины, родителя (опекуна, попечителя) ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-

<sup>83</sup> См. статью 92 ТК РФ.

инвалида в возрасте до 18 лет), а также лица, осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением)<sup>84</sup>.

#### **Обратите внимание!**

При работе на условиях неполного служебного времени оплата труда производится пропорционально отработанному времени, тогда как при работе на условиях сокращенного рабочего времени оплата производится в полном размере.

Увеличение нормальной продолжительности служебного времени производится в случаях:

- ◆ привлечения служащего к сверхурочным работам, выполняемым по инициативе работодателя за пределами установленной для служащего продолжительности служебного времени<sup>85</sup>;

#### **Обратите внимание!**

Привлечение служащего к сверхурочным работам оформляется актом работодателя и, как правило, осуществляется с согласия служащего, а общая продолжительность сверхурочной работы не должна превышать 4 часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год. Если соответствующий приказ не издавался, но установлено, что имелось устное распоряжение кого-либо из руководителей, работу также следует считать сверхурочной. При этом работа, выполняемая за пределами служебного времени по инициативе самого служащего, сверхурочной не признается<sup>86</sup>.

- ◆ установления для служащего режима ненормированного служебного дня, предполагающего его эпизодическое привлечение к выполнению должностных обязанностей за пределами установленной продолжительности служебного времени<sup>87</sup>.

#### **Обратите внимание!**

Как правило, перечень должностей служащих с ненормированным служебным днем устанавливается актом работодателя, принимаемым с учетом мнения профсоюзной организации, однако некоторые регионы и муниципалитеты по аналогии с регулированием гражданской службы практикуют установление ненормированного слу-

<sup>84</sup> См. статью 93 ТК РФ.

<sup>85</sup> См. статью 99 ТК РФ.

<sup>86</sup> См. письмо Роструда от 2 декабря 2009 года № 3567–6–1.

<sup>87</sup> См. статью 101 ТК РФ.

жебного дня для всех служащих, замещающих должности муниципальной службы высшей и главной групп<sup>88</sup>. При этом ненормированный служебный день может быть установлен и служащим с неполным служебным временем<sup>89</sup>.

Установление режима ненормированного служебного дня должно быть отражено в трудовом договоре.

**Важно!**

С учетом позиции Минтруда России<sup>90</sup>, служащие могут привлекаться к осуществлению своих обязанностей на условиях ненормированного служебного времени при соблюдении комплекса условий:

- ▶ Для служащего установлен режим ненормированного служебного дня.
- ▶ Привлечение служащего к осуществлению своих обязанностей за пределами служебного времени в каждом конкретном случае осуществляется по распоряжению работодателя (в том числе устному) и не носит систематический характер.
- ▶ За пределами служебного времени служащего можно привлекать к осуществлению лишь своих обязанностей, а не обязанностей отсутствующего сотрудника.

Привлечением к исполнению обязанностей в режиме ненормированного служебного дня не считается ситуация, когда служащий исполняет свои обязанности пусть и за пределами нормальной продолжительности служебного времени, но по собственной инициативе.

Введение ненормированного служебного дня для служащих не означает, что на них не распространяются правила, определяющие время начала и окончания работы, порядок учета рабочего времени и т.д.; они на общих основаниях освобождаются от работы в дни еженедельного отдыха и праздничные дни<sup>91</sup>. Соответственно, привлечение служащих к исполнению служебных обязанностей в выходные и нерабочие праздничные дни<sup>92</sup> возможно только в по-

88 См., например, Закон ХМАО-Югры от 20 июля 2007 года № 113-оз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»; Решение Совета городского округа «Город Нарьян-Мар» от 24 декабря 2009 года № 42-р «Об утверждении Положения «О муниципальной службе в муниципальном образовании «Городской округ «Город Нарьян-Мар».

89 См. письмо Роструда от 19 апреля 2010 года № 1073–6–1 «Об индексации заработной платы и возможности установления ненормированного рабочего дня работникам с неполным рабочим временем».

90 См. письмо Минтруда России от 13 октября 2020 года № 14–2/ООФ-15911 «О ненормированном рабочем дне».

91 См. письмо Минтруда России от 29 октября 2018 года № 14–2/ООФ-8616.

92 С общей формой приказа (распоряжения) работодателя о предоставлении отпуска можно ознакомиться в Приложении 3.

рядке и на условиях, определяемых статьей 113 ТК РФ, и подлежит компенсации путем оплаты труда в двойном размере либо предоставления дополнительного дня отдыха.

Периоды времени отдыха (перерывы в течение служебного дня; ежедневный отдых; выходные и нерабочие праздничные дни; отпуска<sup>93</sup> и дни отдыха<sup>94</sup>) и порядок их предоставления регулируются трудовым законодательством<sup>95</sup>, тогда как продолжительность и перечень отпусков имеют свою специфику. В частности, служащим предоставляются:

- ◆ ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью не 28, а 30 календарных дней;
- ◆ дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный служебный день продолжительностью 3 календарных дня (вне зависимости от того, насколько часто служащий реально привлекался к такой переработке и привлекался ли вообще);
- ◆ дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, порядок и условия предоставления которого определяются законом субъекта Российской Федерации;

#### **Обратите внимание!**

В региональном законодательстве можно встретить два основных подхода к установлению продолжительности данного отпуска:

- ▶ Продолжительность отпуска за выслугу лет исчисляется из расчета 1 календарный день за каждый год муниципальной службы, но не более 10 календарных дней<sup>96</sup>.
- ▶ Продолжительность отпуска за выслугу лет определяется по аналогии с гражданской службой (при стаже муниципальной службы от 1 года до 5 лет — 1 календарный день; при стаже муниципальной службы от 5 до 10 лет — 5 календарных дней; при стаже муниципальной службы от 10 до 15 лет — 7 календарных дней; при стаже муниципальной службы 15 лет и более — 10 календарных дней<sup>97</sup>).

<sup>93</sup> См. статью 153 ТК РФ.

<sup>94</sup> С формой приказа (распоряжения) работодателя о предоставлении дней отдыха можно ознакомиться в Приложении 4.

<sup>95</sup> См. раздел V ТК РФ.

<sup>96</sup> См., например, Закон г. Москвы от 22 октября 2008 года № 50 «О муниципальной службе в городе Москве»; Закон Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

<sup>97</sup> См., например, Закон Белгородской области от 24 сентября 2007 года № 150 «Об особенностях организации муниципальной службы в Белгородской области».

- ♦ отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года (предоставляется работодателем по заявлению служащего)<sup>98</sup>;
- ♦ иные отпуска в соответствии с нормами трудового законодательства.

## 5.2 Оплата труда муниципальных служащих

Оплата труда служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации<sup>99</sup>.

В регионах, законодательство которых предусматривает присвоение классных чинов служащим, им также выплачивается оклад (надбавка) в соответствии с присвоенным классным чином.

### Пример

Если в Липецкой области служащим выплачивается оклад в соответствии с присвоенным классным чином<sup>100</sup>, то в Рязанской установлена надбавка за классный чин<sup>101</sup>.

Таким образом, состав денежного содержания служащих разных территорий может существенно отличаться, однако подавляющее большинство регионов устанавливает в числе дополнительных те же выплаты, которые установлены законодательством о гражданской службе:

1. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
2. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;

<sup>98</sup> См. статью 21 Закона о муниципальной службе.

<sup>99</sup> См. часть 1 статьи 22 Закона о муниципальной службе.

<sup>100</sup> См. Закон Липецкой области от 2 июля 2007 года № 68-ОЗ «О правовом регулировании вопросов муниципальной службы Липецкой области».

<sup>101</sup> См. Закон Рязанской области от 17 октября 2007 года № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области».

3. Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
4. Премии;
5. Ежемесячное денежное поощрение;
6. Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь<sup>102</sup>.

В отдельных регионах<sup>103</sup> к перечисленным выплатам добавляются:

- ◆ надбавки к должностному окладу за государственные или региональные награды,
- ◆ надбавки к должностному окладу за юридическую работу,
- ◆ надбавки за ученую степень,
- ◆ компенсационные выплаты за работу в условиях ненормированного служебного дня.

В целом, региональное нормотворчество в этом аспекте практически ничем не ограничено. Конкретные размер и условия оплаты труда служащих (в установленных регионом пределах) муниципальные образования определяют самостоятельно<sup>104</sup>, устанавливая следующие основные элементы денежного содержания служащих:

- ◆ Должностной оклад.

Размеры должностных окладов служащих устанавливаются решениями представительного органа муниципального образования в пределах, ограниченных только требованиями бюджетного законодательства.

- ◆ Оклад (надбавка) за классный чин.

Конкретный размер данной выплаты определяется в рублях либо в процентах к должностному окладу.

<sup>102</sup> С формой приказа (распоряжения) работодателя о выплате материальной помощи, предусмотренной трудовым договором, можно ознакомиться в приложении 5.

<sup>103</sup> См., например, Закон Воронежской области от 28 декабря 2007 года № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»; Закон Псковской области от 30 июля 2007 года № 700-ОЗ «Об организации муниципальной службы в Псковской области»; Кодекс Республики Татарстан о муниципальной службе от 25 июня 2013 года № 50-ЗРТ.

<sup>104</sup> См. часть 2 статьи 22 Закона о муниципальной службе.

- ◆ Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе.

Как правило, размер данной надбавки устанавливается на региональном либо местном уровне аналогично выплатам для гражданских служащих.

#### Пример

В Ленинградской области<sup>105</sup> размер надбавки за выслугу лет составляет:

Стаж муниципальной службы	Доля должностного оклада
от 1 года до 5 лет	10%
от 5 до 10 лет	15%
от 10 до 15 лет	20%
свыше 15 лет	30%

- ◆ Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы.

Размеры данной надбавки (максимальные и минимальные) могут конкретизироваться как законами субъектов Российской Федерации, так и муниципальными правовыми актами. Устанавливается она в процентах к должностному окладу.

#### Пример

В Рязанской области<sup>106</sup> размер надбавки составляет:

Группа должностей муниципальной службы	Размер надбавки (в процентах от должностного оклада)
высшая	150–200
главная	120–150
ведущая	90–120
старшая	60–90
младшая	до 60

При этом в Курганской области<sup>107</sup> предельный размер надбавки для всех групп должностей муниципальной службы ограничен 20 процентами должностного оклада.

<sup>105</sup> См. Областной закон Ленинградской области от 11 марта 2008 года № 14-ОЗ «О правовом регулировании муниципальной службы в Ленинградской области».

<sup>106</sup> См. Закон Рязанской области от 17 октября 2007 года № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области».

<sup>107</sup> См. Закон Курганской области от 30 мая 2007 года № 251 «О регулировании отдельных положений муниципальной службы в Курганской области».



- ◆ Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну.

В отличие от предыдущих выплат, минимальный и максимальный размер данной надбавки определены на федеральном уровне<sup>108</sup>, но точный размер надбавки, выплачиваемой конкретному служащему, также определяется работодателем.

- ◆ Премии.

Премии<sup>109</sup> являются поощрительной выплатой и максимальным размером не ограничиваются (за исключением фактического ограничения размером фонда оплаты труда в соответствующем органе местного самоуправления), а основания выплаты премий устанавливаются как на региональном, так и на местном уровне, демонстрируя существенное разнообразие. Можно выделить три вида премий, выплачиваемых служащим:

1. Регулярные премии, выплачиваемые с определенной периодичностью (ежемесячно, ежеквартально или по итогам года);
2. Разовые премии за выполнение особо важных или особо сложных заданий;
3. Премии, выплачиваемые к юбилейным и памятным датам государства, региона, муниципалитета или самого служащего.

#### **Важно!**

Поощрительный характер премий предопределяет, что их выплата является правом, а не обязанностью работодателя. Попытки служащих оспаривать невыплату премии либо уменьшение ее размера в суде, как правило, завершаются не в их пользу. Исключения составляют случаи, когда обязанность выплаты служащим премий в определенных размерах предусмотрена в муниципальных правовых актах и зафиксирована в трудовых договорах со служащими, либо невыплата премии одному или нескольким служащим носит явно дискриминационный характер.

- ◆ Ежемесячное денежное поощрение.

<sup>108</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны».

<sup>109</sup> С примером приказа (распоряжения) работодателя о выплате премии можно ознакомиться в приложении 6.

Ежемесячное денежное поощрение<sup>110</sup>, как ясно из его названия, также носит поощрительный характер, однако в большинстве регионов оно включается в состав денежного содержания служащих<sup>111</sup>, а размеры и основания выплаты определяются на муниципальном уровне.

В случае, если муниципальным образованием по аналогии с гражданской службой установлена ежемесячная выплата ЕДП в размере, кратном должностному окладу, то его выплата является обязанностью, а не правом работодателя. Для выплаты ЕДП, в отличие от премии, издания акта работодателя не требуется.

#### **Судебная практика**

*Ч. обратился в суд с иском к Администрации Бакальского городского поселения Саткинского муниципального района Челябинской области о взыскании ЕДП. Его иск был удовлетворен судом, поскольку выплата служащему ЕДП в отличие от премии за выполнение особо важного и сложного задания не зависит от результатов профессиональной деятельности и показателей работы служащего и направлена на материальное стимулирование труда<sup>112</sup>.*

В то же время, в правовых актах многих муниципальных образований можно встретить положения о возможности уменьшения размера ЕДП при наличии допущенных служащим нарушений в служебной деятельности<sup>113</sup> либо в случае изменения объема осуществляемых им работ<sup>114</sup>.

- ◆ Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, предусмотренная трудовым договором.

Как правило, размер и порядок осуществления данных выплат, а также необходимость подачи заявления об их осуществлении устанавливаются муниципальными правовыми актами. Совокуп-

<sup>110</sup> Далее также — ЕДП.

<sup>111</sup> Примером исключения из общего правила является Закон Курганской области от 30 мая 2007 года № 251 «О регулировании отдельных положений муниципальной службы в Курганской области».

<sup>112</sup> См. Определение Челябинского областного суда от 24 сентября 2015 года № 11–11262/2015.

<sup>113</sup> См., например, Постановление Администрации г. Курска от 26 марта 2018 года № 602 «Об утверждении Порядка выплаты ежемесячного денежного поощрения муниципальным служащим Администрации города Курска».

<sup>114</sup> См., к примеру, Решение Ужурского районного Совета депутатов Красноярского края от 15 декабря 2010 года № 11–86р «Об утверждении Положения о системе оплаты труда муниципальных служащих муниципального образования Ужурский район».

ный объем этих «гарантированных» выплат не может превышать количество должностных окладов служащего, предусмотренных для их осуществления в фонде оплаты труда органа местного самоуправления.

Обычно первая из указанных выплат производится служащим при первом в календарном году предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска или его части. Выплата материальной помощи, предусмотренной трудовым договором, также может быть приурочена к отпуску служащего.

#### **Пример**

Например, в г. Ярославле в течение календарного года служащему выплачиваются единовременная выплата при предоставлении ежегодного отпуска в размере одного должностного оклада при предоставлении отпуска или первой его части, а также материальная помощь в размере двух должностных окладов.

При этом в фонде оплаты труда предусматриваются средства на осуществление единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи в размере трех должностных окладов<sup>115</sup>.

#### **Важно!**

Ежегодная выплата материальной помощи, предусмотренной трудовым договором, не требует какого-либо обоснования.

Муниципальными правовыми актами может быть предусмотрена выплата адресной материальной помощи в связи с какими-либо событиями (смерть близкого родственника; тяжелое заболевание родственника либо самого служащего; рождение ребенка и т.п.), которая производится по заявлению служащего с указанием причин.

<sup>115</sup> См. Решение муниципалитета г. Ярославля от 8 февраля 2006 года № 195 «Об условиях (системе) оплаты труда и порядке формирования фонда оплаты труда работников органов городского самоуправления».

## 5.3 Классные чины муниципальных служащих

Классные чины демонстрируют соответствие профессионального уровня служащих требованиям к замещаемым ими должностям. Присваивать их или нет — определяется законом субъекта Российской Федерации<sup>116</sup>.

Подавляющее большинство регионов предусмотрело в своих законах возможность присвоения служащим классных чинов<sup>117</sup>.

### Пример

В большинстве регионов система классных чинов служащих строится на аналогичных принципах. Например, в Новосибирской области предусмотрено присвоение следующих классных чинов служащим<sup>118</sup>:

- ▶ При замещении должности высшей группы — действительный муниципальный советник 1, 2 или 3 класса.
- ▶ При замещении должности главной группы — муниципальный советник 1, 2 или 3 класса.
- ▶ При замещении должности ведущей группы — советник муниципальной службы 1, 2 или 3 класса.
- ▶ При замещении должности старшей группы — референт муниципальной службы 1, 2 или 3 класса.
- ▶ При замещении должности младшей группы — секретарь муниципальной службы 1, 2 или 3 класса.

Несложно заметить, что система классных чинов (как в этом, так и в других региональных законах) базируется на группах должностей муниципальной службы, для каждой из которых предусмотрены чины 1, 2 и 3 классов, а их наименования имеют существенное сходство с наименованиями классных чинов гражданской службы.

Также практически все региональные законы содержат аналогичные нормы относительно порядка присвоения классных чинов.

<sup>116</sup> См. статью 9<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе.

<sup>117</sup> В частности, классные чины муниципальных служащих не установлены в Астраханской области.

<sup>118</sup> См. Закон Новосибирской области от 30 октября 2007 года № 157-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области».

Классные чины присваиваются служащим персонально в соответствии с замещаемой должностью муниципальной службы<sup>119</sup>. Также может учитываться профессиональный уровень служащего, продолжительность замещения должностей муниципальной службы в пределах соответствующей группы и установленное в муниципальном образовании соответствие классных чинов должностям муниципальной службы.

Классный чин может быть первым или очередным. По общему правилу, первыми классными чинами для каждой группы должностей муниципальной службы являются соответствующие классные чины 3-го класса, которые присваиваются служащим, не имеющим классного чина, после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения на должность. Очередной классный чин присваивается служащему по истечении установленного законом срока прохождения службы в присвоенном классном чине (если соответствующий замещаемой им должности чин выше того, который ему уже присвоен) либо при назначении на вышестоящую должность иной группы должностей.

#### **Обратите внимание!**

В основном, различия в процедуре присвоения классных чинов касаются порядка принятия такого решения: если в ряде регионов его детально регламентируют, предусматривая заявительный порядок обращения или обязанность подтверждения профессионального уровня путем сдачи квалификационного экзамена, в других принятие данного решения не связывают с истечением каких-либо сроков, оставляя детализацию процедуры присвоения классного чина на усмотрение работодателя.

#### **Пример**

Например, в Саратовской области первый классный чин присваивается служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения на должность муниципальной службы<sup>120</sup>, тогда как в Свердловской области определено, что первый классный чин присваивается на следующий день по окончании испытания, а если оно не устанавливалось, то на следующий день по окончании трехмесячного срока после назначения на должность<sup>121</sup>. Соответственно, в Свердловской области работодатель не вправе не присвоить первый классный чин по истечении установленного законом срока.

<sup>119</sup> Примерную форму приказа (распоряжения) работодателя о присвоении классного чина можно найти в Приложении 7.

<sup>120</sup> См. Закон Саратовской области от 2 августа 2007 года № 157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

<sup>121</sup> См. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области».

## 5.4 Аттестация муниципальных служащих

Обязательным этапом прохождения муниципальной службы является аттестация служащего, которая проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы.

Аттестации не подлежат следующие служащие<sup>122</sup>:

- ◆ замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- ◆ замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора;
- ◆ беременные женщины;
- ◆ находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (их аттестация возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска);
- ◆ достигшие возраста 60 лет.

Для регламентации порядка проведения аттестации служащих муниципальным правовым актом принимается соответствующее положение, основанное на типовом положении о проведении аттестации, утвержденном региональным законом, в связи с чем большинство муниципальных правовых актов о проведении аттестации содержат схожие положения.

Аттестация проводится<sup>123</sup> аттестационной комиссией в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Персональный состав аттестационной комиссии утверждается работодателем. Как правило, в него включаются сам работодатель, уполномоченные им служащие (включая представителей кадрового и правового подразделений, а также подразделения, в котором работает аттестуемый), а также независимые эксперты, число которых должно составлять не менее четверти от общего числа членов комиссии.

<sup>122</sup> См. часть 2 статьи 18 Закона о муниципальной службе.

<sup>123</sup> Форму приказа (распоряжения) работодателя о проведении аттестации см. в Приложении 8.

Не позднее определенного срока до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. К указанному отзыву прилагаются сведения о результатах работы аттестуемого за указанный период, выполненных поручениях и подготовленных проектах документов.

Также аттестационная комиссия знакомится с аттестационным листом служащего по результатам предыдущей аттестации.

Аттестация проводится только в присутствии служащего, а в случае неявки последнего на заседание указанной комиссии — переносится на более поздний срок.

На заседании аттестационной комиссии ее члены рассматривают представленные документы, заслушивают служащего или его непосредственного руководителя и задают вопросы, касающиеся профессиональной служебной деятельности аттестуемого, после чего комиссия коллегиально принимает решение о соответствии либо несоответствии служащего замещаемой должности муниципальной службы.

Дополнительно она может давать рекомендации как о поощрении отдельных служащих за успехи в работе (включая повышение в должности), так и об улучшении деятельности аттестуемых. Суть принятых решений доводится до аттестуемых сразу после голосования, после чего секретарь комиссии обеспечивает оформление аттестационных листов и иных материалов аттестации, которые передаются работодателю.

**Обратите внимание!**

Если служащий по итогам аттестации признан не соответствующим замещаемой должности, работодатель вправе понизить его в должности и даже уволить (если он отказался от такого перевода), но только в течение месяца с момента проведения аттестации.

### Судебная практика

При увольнении служащих по результатам аттестации суды обращают внимание на то, насколько обосновано несоответствие служащего замещаемой должности, при этом бремя доказывания данного обстоятельства ложится на работодателя.

Так, суд принял решение восстановить Б. в должности муниципальной службы, с которой она была уволена по результатам аттестации, указав при этом, что аттестационная комиссия ограничилась оценкой ответов на заданные истице вопросы, не оценивая ее профессиональные качества.

Суд отметил, что истица не была ознакомлена с перечнем вопросов, на которые нужно отвечать при аттестации, а заданные ей вопросы с должностными обязанностями напрямую не связаны.

Кроме того, аттестационной комиссией не было рассмотрено заявление Б., в котором она выразила несогласие с отзывом непосредственного руководителя<sup>124</sup>.

Т. также успешно оспорил свое увольнение с муниципальной службы по итогам аттестации в судебном порядке. В его деле суд указал, что из аттестационного листа не видно, на основании каких критериев аттестационная комиссия пришла к выводу о несоответствии Т. занимаемой должности. Ни аттестационный лист, ни материалы дела не содержат указаний на допущенные истцом нарушения трудовой или исполнительской дисциплины, не были учтены стаж работы истца на данной должности, его профессиональные навыки, положительный отзыв о работе непосредственного руководителя, отсутствие дисциплинарных взысканий и повышение квалификации<sup>125</sup>.

Таким образом, сотрудникам кадровых подразделений органов местного самоуправления нужно тщательно следить как за соблюдением процедуры аттестации, так и за оформлением документов по ее итогам.

## 5.5 Антикоррупционные механизмы на муниципальной службе

Законодательство о муниципальной службе содержит значительный объем антикоррупционных норм.

Антикоррупционные запреты, которые ограничивают права служащих и антикоррупционные ограничения, препятствующие поступ-

<sup>124</sup> См. Апелляционное определение Курского областного суда от 13 декабря 2012 года № 33-2859-12.

<sup>125</sup> См. Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 22 августа 2014 года № 33-5267/2014.



лению на муниципальную службу и ее прохождению, были рассмотрены ранее.

В то же время существует ряд антикоррупционных механизмов, реализуемых в процессе прохождения муниципальной службы:

- ◆ Предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

#### **Обратите внимание!**

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность служащего (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей<sup>126</sup>.

Понятие конфликта интересов является оценочным, поэтому нередко в схожих ситуациях уполномоченные должностные лица принимают противоположные решения о наличии либо отсутствии конфликта интересов в действиях служащих. Учитывая это, Минтруд России с 2012 года готовит обзоры практики правоприменения в сфере конфликта интересов<sup>127</sup>, а также Методические рекомендации, в которых подробно рассматриваются действия кадровых служб и других подразделений органов местного самоуправления в ситуации возможного конфликта интересов<sup>128</sup>.

- ◆ Информирование о склонении к совершению коррупционных правонарушений<sup>129</sup>.
- ◆ Декларирование сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

В каждом муниципальном образовании должен быть сформирован перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками, который может утверждаться для нескольких либо всех органов местного самоуправления — или для каждого отдельно.

<sup>126</sup> Более подробно вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов раскрываются в учебном пособии «Противодействие коррупции: пособие для сотрудников органов публичной власти и подведомственных им организаций».

<sup>127</sup> В том числе, с указанной информацией можно ознакомиться на официальном сайте Федеральной государственной информационной системы «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // <https://gosslužhba.gov.ru/anticorruption/metod>.

<sup>128</sup> См., например, Методические рекомендации по вопросам привлечения к ответственности должностных лиц за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов // <https://mintrud.gov.ru/ministry/programmms/anticorruption/9/15>.

<sup>129</sup> Данный вопрос также подробно рассмотрен в учебном пособии «Противодействие коррупции».

Поскольку формальных требований к включению должностей в указанный перечень не установлено, при этом целесообразно руководствоваться критериями, приведенными в Разделе III Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей<sup>130</sup>.

Обязанность предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей<sup>131</sup>:

- ◆ на служащих, замещающих должности муниципальной службы, в установленном порядке включенные в перечни должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;
- ◆ на граждан, претендующих на замещение указанных должностей.

Таким образом, у гражданина при поступлении на муниципальную службу обязанность подавать Сведения возникает только при условии включения желаемой должности муниципальной службы в соответствующий перечень, а в случае замещения такой должности служащий должен подавать Сведения ежегодно<sup>132</sup>.

Частью 1 статьи 15 Закона о муниципальной службе устанавливается единообразие порядка, сроков и формы предоставления Сведений для всех служащих органов местного самоуправления.

<sup>130</sup> См. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

<sup>131</sup> Далее — Сведения.

<sup>132</sup> Начиная с года, следующего за годом назначения на соответствующую должность или включения замещаемой им должности в указанный перечень.

В частности, это касается обычных сроков предоставления Сведений (с 1 января по 30 апреля года, следующего за отчетным) и формата их предоставления<sup>133</sup>.

**Обратите внимание!**

Минтруд России регулярно в рамках оказания методической помощи в реализации требований законодательства регулярно готовит Методические рекомендации по вопросам представления Сведений, которые могут быть учтены как служащими, так и сотрудниками кадровых служб при подготовке и последующем анализе Сведений<sup>134</sup>.

**Важно!**

Поскольку служащие не указаны в числе лиц, на которых распространяется с 1 января 2024 года соответствующее требование законодательства о противодействии коррупции, обязанность предоставления Сведений возникнет у них только по окончании переходного периода<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> См. Специальное программное обеспечение Справки БК на официальном сайте Федеральной государственной информационной системы, «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // [https://gossluzhba.gov.ru/anticorruption/spravki\\_bk](https://gossluzhba.gov.ru/anticorruption/spravki_bk).

<sup>134</sup> См., например, Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2023 году (за отчетный 2022 год) // <https://mintrud.gov.ru/ministry/programmms/anticorruption/9/5>.

<sup>135</sup> См. пункты 19 и 20 Положения о замещении должностей.

## Глава 6.

# ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

## 6.1 Система оснований прекращения служебных отношений

Основания прекращения трудового договора со служащим<sup>136</sup> можно подразделить на *общие*, установленные главой 13 ТК РФ «Прекращение трудового договора» для всех работников, и *специальные*, которые закреплены в статье 19 Закона о муниципальной службе исключительно для служащих.

При прекращении трудового договора со служащим по общим основаниям, предусмотренным частью первой статьи 77 ТК РФ, ссылка делается на соответствующий пункт данной статьи, за исключением случаев расторжения трудового договора по инициативе работодателя (когда указывается конкретный пункт (подпункт) части первой статьи 81 ТК РФ) и по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (со ссылкой на нужный пункт части первой статьи 83 ТК РФ).

При прекращении трудового договора по «специальным» основаниям увольнение производится со ссылкой на соответствующий пункт части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе. При выборе основания увольнения следует учитывать, что между ними возможны пересечения.

### Пример

В силу пункта 8 части первой статьи 83 ТК РФ трудовой договор с работником подлежит прекращению в случае применения к нему административного наказания в виде дисквалификации. Аналогичную норму в отношении служащего содержит пункт 4 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе. Как правило, при конкуренции общей и специальной норм применяется последняя, однако в данном

<sup>136</sup> Пример общей формы приказа (распоряжения) работодателя о прекращении трудового договора см. в Приложении 9.

случае следует учесть, что все «специальные» основания увольнения отнесены законом к увольнению по инициативе работодателя, что исключает возможность расторжения трудового договора в период временной нетрудоспособности или отпуска служащего.

При этом ТК РФ относит дисквалификацию к обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (что не предполагает предоставления таких гарантий), поэтому при наличии указанных обстоятельств целесообразно прекращать трудовой договор со служащим по пункту 8 части первой статьи 83 ТК РФ.

Также основания прекращения трудового договора со служащим по инициативе работодателя можно подразделить на две группы:

- ◆ *императивные* (предполагают обязанность работодателя прекратить служебные отношения);
- ◆ *диспозитивные* (предоставляют работодателю такое право, но не обязывают расторгнуть трудовой договор).

Специфика императивных оснований прекращения служебных отношений заключается в том, что в случае бездействия работодателя прокуратура может обратиться в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском о понуждении работодателя прекратить трудовой договор.

ТК РФ закрепляет общие императивные основания прекращения трудового договора в отдельных нормах: как *обстоятельства, не зависящие от воли сторон*, а также *нарушение установленных федеральным законом правил заключения трудового договора*, которые в полной мере распространяются и на служащих и более подробно будут рассмотрены далее.

Первое из «специальных» оснований увольнения с муниципальной службы — *достижение предельного возраста замещения должности муниципальной службы*<sup>137</sup> — носит диспозитивный характер: по достижении служащим возраста 65 лет работодатель вправе как расторгнуть трудовой договор, так и продлить его, но не более чем на год<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> См. пункт 1 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе.

<sup>138</sup> При этом закон никак не ограничивает количество таких пролонгаций.

Также, трудовой договор со служащим может быть расторгнут в случае несоблюдения ограничений<sup>139</sup> и запретов<sup>140</sup>, связанных с муниципальной службой, со ссылкой на пункт 3 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе.

Однако императивным будет только *увольнение за несоблюдение ограничений, связанных с муниципальной службой*, при наличии которых служащий в принципе не может находиться на муниципальной службе. В отличие от этого, при нарушении запретов, связанных с муниципальной службой, работодатель вправе с учетом всех обстоятельств дела применить к служащему не только увольнение, но и иные меры ответственности, поэтому в этой части прекращение трудового договора относится к диспозитивным.

#### Пример

В силу буквального прочтения статей 14<sup>1</sup> и 15 Закона о муниципальной службе, любое нарушение установленных ими запретов императивно влечет увольнение, однако методические рекомендации Минтруда России предписывают дифференцировать указанные нарушения на группы в зависимости от тяжести возможных последствий, влекущие различные меры ответственности (включая замечание и выговор), а увольнение наступает только при грубом нарушении (когда служащий сознательно уклонялся от выполнения требований закона).

К императивным основаниям прекращения трудового договора относится и рассмотренное выше *применение к служащему наказания в виде дисквалификации*: согласно статье 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении служащего права замещать должности муниципальной службы, поэтому работодатель не может сохранить с ним служебные отношения.

Наконец, к таким основаниям относится приобретение статуса иностранного агента. Согласно пункту 11 части 1 статьи 13 Закона о муниципальной службе данное обстоятельство представляет собой ограничение, связанное с муниципальной службой, что также исключает возможность продолжения службы.

<sup>139</sup> См. статью 13 Закона о муниципальной службе.

<sup>140</sup> См. статьи 14, 14<sup>1</sup> и 15 Закона о муниципальной службе.

### **Обратите внимание!**

В случае приобретения служащим статуса иностранного агента также возникает пересечение оснований увольнения: с одной стороны, данное обстоятельство как самостоятельное основание увольнения предусмотрено пунктом 5 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе, а с другой — является частным случаем несоблюдения ограничений, связанных с муниципальной службой.

В такой ситуации при увольнении рекомендуется применять указанную выше «специальную» норму, а не общее основание увольнения по пункту 3 части 1 статьи 19 указанного Закона.

Далее будут рассмотрены наиболее востребованные основания прекращения служебных отношений.

## 6.2 Расторжение трудового договора по инициативе муниципального служащего

Служащий имеет право в любой момент расторгнуть трудовой договор и уволиться с муниципальной службы, предупредив об этом работодателя за две недели<sup>141</sup>.

### **Важно!**

Течение указанного срока начинается на следующий день после получения работодателем заявления об увольнении, которое может быть подано служащим лично (через секретариат, кадровую службу и т.д.) либо направлено по почте, в том числе в период отсутствия на службе в связи с отпуском, временной нетрудоспособностью или по иным основаниям. Во избежание споров в интересах обеих сторон четко зафиксировать дату получения заявления для корректного исчисления сроков (например, путем проставления даты приема заявления под подпись на остающейся у служащего копии).

Расторжение трудового договора по инициативе служащего без учета срока предупреждения возможно в двух случаях:

1. По соглашению сторон относительно даты увольнения<sup>142</sup> (например, если служащий указал дату до истечения срока предупреждения, а работодатель подтвердил свое согласие

<sup>141</sup> См. статью 80 ТК РФ.

<sup>142</sup> См. часть вторую статьи 80 ТК РФ.

с датой увольнения соответствующей резолюцией на заявлении).

2. Если заявление служащего обусловлено объективной невозможностью продолжения работы (зачисление в образовательную организацию, выход на пенсию, переход на выборную должность и др.) либо нарушением работодателем трудового законодательства<sup>143</sup>.

**Важно!**

Если служащий без установленных законом оснований перестанет исполнять свои обязанности до истечения срока предупреждения, он может быть уволен за прогул. Но и работодатель не вправе уволить служащего до истечения срока предупреждения без его явно выраженного согласия, поскольку это лишает служащего права на отзыв заявления.

Заявление может быть отозвано в любой момент до истечения двух недель (вплоть до последней минуты последнего дня службы) в любой форме (например, посредством телеграммы или письма), за исключением редкого случая, когда на эту должность в письменной форме уже приглашен сотрудник в порядке перевода от другого работодателя.

Служащий вправе прекратить исполнение должностных обязанностей по истечении срока предупреждения, не дожидаясь приказа об увольнении: риск нарушения сроков выдачи ему документов, связанных со службой, или сроков расчета с ним несет работодатель. Но если по истечении срока предупреждения ни одна из сторон не настаивает на увольнении, действие трудового договора продолжается.

**Обратите внимание!**

Особый случай прекращения трудового договора по инициативе служащего — предоставление отпуска с последующим увольнением. Согласно статье 127 ТК РФ, по письменному заявлению служащего неиспользованные отпуска могут быть предоставлены ему с последующим увольнением (за исключением случаев увольнения за виновные действия). При этом днем увольнения считается последний день отпуска, но предоставление такого отпуска является правом, а не обязанностью работодателя. Служащий вправе отозвать заявление об увольнении до дня начала отпуска, если на его место не приглашен в порядке перевода другой работник.

<sup>143</sup> См. часть третья статьи 80 ТК РФ.



### Важно!

Увольнение по собственному желанию часто применялось в качестве альтернативы увольнению в связи с утратой доверия, но затем законодатель предусмотрел, что в случае увольнения служащего до применения к нему взыскания за совершение коррупционного правонарушения по результатам соответствующей проверки работодатель обязан информировать органы прокуратуры, которые по результатам собственной проверки вправе обратиться в суд с требованием об изменении основания увольнения<sup>144</sup>.

Во избежание возможных проблем предлагается обратить внимание на соглашение сторон — самостоятельное основание увольнения, которое не требует соблюдения специального порядка и сроков, не может быть отозвано в одностороннем порядке как заявление об увольнении.

Трудовое законодательство не устанавливает ни форму, ни обязательные условия соглашения об увольнении, поэтому на практике иногда достаточно заявления служащего с просьбой уволить его по пункту 1 части первой статьи 77 ТК РФ, завизированного работодателем, однако целесообразно оформлять соглашение в виде отдельного документа, подписанного сторонами в двух экземплярах (по одному для каждой из сторон).

## 6.3 Расторжение трудового договора в связи с истечением срока его действия

Статья 79 ТК РФ требует предупредить служащего о расторжении трудового договора в связи с истечением срока его действия не менее чем за три календарных дня до его расторжения<sup>145</sup>, что может вызывать проблемы, если течение срока приходится на выходные или праздничные дни. Однако, хотя закон и требует уведомить служащего заранее, он не исключает более длительного срока такого уведомления.

<sup>144</sup> См. статью 13<sup>5</sup> Закона о противодействии коррупции.

<sup>145</sup> Примерную форму соглашения между служащим и работодателем о прекращении трудового договора см. в Приложении 10.

**Обратите внимание!**

Согласно части четвертой статьи 58 ТК РФ, если ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия, а служащий продолжает работу по окончании указанного срока, то условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу (он считается заключенным на неопределенный срок).

Поэтому при пропуске срока предупреждения работодатель рискует столкнуться с тем, что трудовой договор будет признан заключенным на неопределенный срок.

Определенными особенностями обладает расторжение срочного трудового договора, заключенного на время исполнения обязанностей отсутствующего служащего, который расторгается с выходом последнего на службу (предупреждения служащего, временно замещающего его должность, не требуется).

Например, служащий может в любой момент выйти на службу из отпуска по уходу за ребенком, а трудовой договор, заключенный на время его отсутствия, должен быть незамедлительно расторгнут. Поэтому при заключении такого срочного трудового договора оговаривают не срок его действия, а конкретные обстоятельства его заключения и прекращения.

**Важно!**

Следует учесть, что в данной ситуации даже схожие формулировки могут иметь разные последствия. Например, если дата прекращения трудового договора будет определена как окончание конкретного отпуска (*например, «на период отпуска по уходу за ребенком Ивановой М. А.»*), в момент формального окончания данного отпуска с временным сотрудником придется расстаться, даже если отсутствующий служащий решит повременить с выходом на службу и воспользуется правом на иной отпуск, положенный ему в соответствии с законодательством.

В таких ситуациях целесообразно использовать более гибкую формулировку (*«на период временного отсутствия Петровой С. Е.»*).

К особым случаям расторжения срочного трудового договора относится истечение срока его действия в период приостановления (в связи с призывом на военную службу по мобилизации, заключением контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации<sup>146</sup>, поскольку в отличие от приостановления служебных отношений, срок действия тру-

<sup>146</sup> См. статью 351<sup>7</sup> ТК РФ.

договора не приостанавливается и по его истечении он расторгается, о чем служащий должен быть уведомлен не позднее чем за три дня. Закон устанавливает не максимальный, а минимальный срок такого уведомления, поэтому достаточно уведомить служащего о расторжении трудового договора непосредственно при его приостановлении либо использовать иные способы уведомления (почтовые отправления, факсимильная связь и т.п.). При расторжении трудового договора по данному основанию служащий имеет преимущественное право поступления на службу по ранее занимаемой должности, а в случае ее отсутствия — поступления на другую вакантную должность в течение трех месяцев после окончания прохождения военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации.

Наконец, следует учитывать положения статьи 261 ТК РФ. Установленные ею гарантии при расторжении трудового договора в связи с истечением срока его действия в отношении беременных женщин в полной мере относятся и к женщинам — служащим, тогда как гарантии, предусмотренные данной статьей для лиц с семейными обязанностями, распространяются только на увольнения по инициативе работодателя, к которой истечение срока действия трудового договора не относится.

Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда срочный трудовой договор заключен для замены временно отсутствующего служащего, за которым сохраняется должность: такой трудовой договор должен быть прекращен в случае его выхода на службу даже с беременной женщиной, если ее невозможно перевести на другую должность до окончания беременности (как соответствующую квалификации, так и нижестоящую). Иными словами, вплоть до дня расторжения трудового договора работодатель должен предлагать ей все имеющиеся вакансии.

Следует иметь в виду, что по данному основанию служащий может быть уволен во время пребывания в отпуске или в период временной нетрудоспособности.

## 6.4 Прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон

Данные основания увольнения являются императивными, то есть работодатель обязан уволить служащего при наличии обстоятельств, предусмотренных данной статьей, а решение о прекращении трудовых отношений не зависит от усмотрения сторон. Перечень обстоятельств, которые служат основанием для прекращения трудового договора по статье 83 ТК РФ, является закрытым и не может быть расширен даже другими федеральными законами.

### Важно!

ТК РФ предусматривает определенные гарантии при увольнении по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, которые в полной мере распространяются и на служащих. Например, работодатель обязан предложить работнику другую, имеющуюся у него вакантную должность как соответствующую его квалификации, так и нижестоящую при увольнении по следующим основаниям:

- ▶ восстановление на работе служащего, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда;
- ▶ дисквалификация или иное административное наказание, исключающее возможность исполнения обязанностей по трудовому договору (в данном случае при увольнении по специальному основанию, установленному Законом о муниципальной службе, предлагать иные должности не требуется);
- ▶ прекращение допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует такого допуска.

Кроме того, на служащих будут распространяться гарантии по выплате выходного пособия при увольнении по некоторым основаниям, предусмотренным статьей 83 ТК РФ, например, выплата выходного пособия в размере двухнедельного среднего заработка в соответствии со статьей 178 ТК РФ при расторжении трудового договора в связи с:

- ◆ призывом работника на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу<sup>147</sup>;

<sup>147</sup> См. пункт 1 части первой статьи 83 ТК РФ.

- ◆ восстановлением на работе служащего, ранее выполнявшего эту работу<sup>148</sup>;
- ◆ признанием служащего полностью неспособным к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением<sup>149</sup>.

## 6.5 Прекращение трудового договора вследствие нарушения установленных федеральным законом правил его заключения

---

Как и в предыдущем случае, статья 84 ТК РФ не предоставляет работодателю право расторгнуть трудовой договор, а императивно устанавливает необходимость его прекращения. Однако увольнение по данному основанию возможно лишь в случае, когда нарушение установленных законом правил при заключении трудового договора препятствует продолжению работы.

К таким нарушениям по прямому указанию ТК РФ относится заключение трудового договора в нарушение приговора суда о лишении конкретного лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Другим нарушением правил заключения трудового договора, которое является основанием для его прекращения, является заключение трудового договора на выполнение работы, противопоказанной служащему по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением. Основанием прекращения трудового договора в данном случае является наличие соответствующего медицинского заключения, выданного до поступления на службу (например, в случае сокрытия служащим данного факта).

Отсутствие документа об образовании является основанием увольнения, только если выполнение работы требует специальных зна-

---

<sup>148</sup> См. пункт 2 части первой статьи 83 ТК РФ.

<sup>149</sup> См. пункт 5 части первой статьи 83 ТК РФ.

ний в соответствии с федеральным законом или иным нормативным правовым актом, что в отношении служащего выражается в несоответствии его установленным квалификационным требованиям.

Также основанием увольнения вследствие нарушения обязательных правил заключения трудового договора является заключение трудового договора в нарушение постановления уполномоченных органов или должностных лиц о дисквалификации или ином административном наказании, исключающем возможность исполнения служащим обязанностей по трудовому договору.

Заметим, что перечень нарушений обязательных правил заключения трудового договора, которые являются основаниями для увольнения служащего, не является исчерпывающим и может быть расширен федеральным законом.

ТК РФ предусматривает определенные гарантии служащему при прекращении с ним трудового договора по статье 84 ТК РФ: трудовой договор прекращается, только если невозможно перевести служащего с его письменного согласия на другую имеющуюся у работодателя вакантную должность (как соответствующую его квалификации, так и нижестоящую). Кроме того, служащему выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка.

Однако эти гарантии предоставляются только в тех случаях, когда служащий не виновен в нарушении установленных законом правил заключения трудового договора.

Если же нарушение указанных правил допущено по вине служащего, работодатель не обязан предлагать ему другую работу, а выходное пособие не выплачивается.

## 6.6 Расторжение трудового договора по инициативе работодателя

В целом основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя в зависимости от вины служащего традиционно подразделяются на две группы: виновные и не связанные с его виной.

**Не связаны с виной служащего** следующие основания расторжения трудового договора:

- ◆ Ликвидация органа местного самоуправления<sup>150</sup>;
- ◆ Сокращение численности или штата работников органа местного самоуправления<sup>151</sup>;
- ◆ Несоответствие служащего занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации<sup>152</sup>;
- ◆ Смена собственника имущества органа местного самоуправления (в отношении руководителя, его заместителей и главного бухгалтера)<sup>153</sup>;
- ◆ Иные случаи, предусмотренные трудовым договором (в отношении руководителя, его заместителей и главного бухгалтера)<sup>154</sup>;
- ◆ Расторжение трудового договора со служащим, который не вышел на службу в течение трех месяцев после окончания прохождения им военной службы или оказания добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации<sup>155</sup>.

### Важно!

В данной ситуации федеральный орган исполнительной власти, с которым был заключен соответствующий контракт, обязан информировать работодателя о дате его прекращения. Возобновление действия трудового договора возможно в случае выхода на службу (о чем служащий обязан предупредить работодателя не позднее чем за три рабочих дня) в течение трех месяцев после наступления указанной даты.

<sup>150</sup> См. пункт 1 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>151</sup> См. пункт 2 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>152</sup> См. пункт 3 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>153</sup> См. пункт 4 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>154</sup> См. пункт 13 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>155</sup> См. пункт 13 части первой статьи 81 ТК РФ.

В ином случае работодатель вправе расторгнуть трудовой договор вне зависимости от наличия либо отсутствия вины служащего, поскольку закон не обязывает его выяснять причины невыхода на службу.

К **виновным основаниям увольнения** служащего, в частности, относятся следующие:

- ◆ Неоднократное неисполнение служащим без уважительных причин своих обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание<sup>156</sup>.
- ◆ Однократное грубое нарушение служащим должностных обязанностей<sup>157</sup>:
  - а) **прогул**, то есть отсутствие на служебном месте без уважительных причин в течение всего служебного дня, независимо от его продолжительности, а также в случае отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня;
  - б) **появление** служащего **на службе в состоянии** алкогольного, наркотического или иного токсического **опьянения**;

**Обратите внимание!**

В соответствии со статьей 76 ТК РФ работодатель обязан отстранить от службы (не допускать к исполнению служебных обязанностей) служащего, появившегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

- в) **разглашение охраняемой законом тайны** (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной служащему в связи с исполнением им служебных обязанностей, в том числе разглашение персональных данных другого работника;
- г) **совершение по месту службы хищения** (в том числе мелкого), **растраты, умышленного уничтожения или повреждения имущества**, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- д) установленное комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда **нарушение служащим требований**

<sup>156</sup> См. пункт 5 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>157</sup> См. пункт 6 части первой статьи 81 ТК РФ.



**охраны труда**, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

**Важно!**

Указанные нарушения должны быть установлены комиссией (уполномоченным) по охране труда и подтверждены соответствующими документами (актом о несчастном случае, экспертным заключением, постановлением федерального инспектора по охране труда и др.).

- ◆ Совершение виновных действий служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя<sup>158</sup>.

**Важно!**

В постановлении Пленума ВС РФ № 2 подчеркивается, что увольнение по данному основанию возможно только в отношении лиц, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности (осуществляющих их прием, хранение, транспортировку, распределение и т.п.). Служащие, которым денежные или товарные ценности непосредственно не вверялись, не могут быть уволены по этому основанию.

- ◆ **Принятие необоснованного решения руководителем органа местного самоуправления** (органа местной администрации с правами юридического лица), его заместителем или главным бухгалтером, повлекшее за собой нарушение сохранности имущества, его неправомерное использование или иной ущерб имуществу органа местного самоуправления<sup>159</sup>.
- ◆ **Однократное грубое нарушение руководителем** органа местного самоуправления (органа местной администрации с правами юридического лица), его заместителями своих должностных обязанностей<sup>160</sup>.

**Важно!**

В данном случае законодательная формулировка «однократное грубое нарушение трудовых обязанностей» носит оценочный характер. Вопрос о том, являлось ли допущенное нарушение грубым, решается с учетом конкретных обстоятельств в каждом отдельном случае.

<sup>158</sup> См. пункт 7 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>159</sup> См. пункт 9 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>160</sup> См. пункт 10 части первой статьи 81 ТК РФ.

- ◆ Представление служащим подложных документов при заключении трудового договора<sup>161</sup>.

Отдельно можно выделить **виновные основания** расторжения трудового договора, **содержащие состав дисциплинарного правонарушения**. Другими словами, в некоторых случаях увольнение по инициативе работодателя является мерой дисциплинарной ответственности, хотя не все даже виновные основания расторжения трудового договора представляют собой дисциплинарный проступок.

**Важно!**

Отметим, что перечень оснований увольнения за совершение коррупционных правонарушений, влекущих утрату доверия к работнику со стороны работодателя<sup>162</sup>, пересекается со специальными основаниями увольнения служащего, закрепленными в пункте 3 части 1 статьи 19 Закона о муниципальной службе, в связи с чем именно со ссылкой на указанную норму рекомендуется прекращать трудовой договор со служащим в силу приоритета специальной нормы над общей. В случае совершения коррупционного правонарушения в акте о применении к служащему взыскания в качестве основания его применения должна быть указана часть 1 или 2 статьи 27<sup>1</sup> Закона о муниципальной службе в силу прямого указания закона.

**Важно!**

ТК РФ закрепляет ряд общих гарантий для служащих при расторжении трудового договора по инициативе работодателя. Прежде всего, не допускается увольнение служащего (за исключением случая ликвидации органа местного самоуправления) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске — он будет восстановлен на работе судом с оплатой времени вынужденного прогула со дня увольнения до даты восстановления на службе.

Дополнительные гарантии устанавливаются и для отдельных категорий служащих. В принципе не допускается увольнение беременных женщин по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации органа местного самоуправления). Женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, а также одиноких матерей или других лиц, воспитывающих ребенка в возрасте до 14 лет (ребенка-инвалида — до 18 лет) работодатель может уволить, но только по определенным основаниям<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> См. пункт 11 части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>162</sup> См. пункт 7<sup>1</sup> части первой статьи 81 ТК РФ.

<sup>163</sup> По пунктам 1, 5–8, 10 и 11 части первой статьи 81 ТК РФ либо пункту 2 статьи 336 ТК РФ.

## 6.7 Расторжение трудового договора в связи с сокращением численности или штата

Трудовой договор со служащим может быть расторгнут в том числе в связи с сокращением численности должностей муниципальной службы или штата органа местного самоуправления.

Под сокращением численности законодательство о труде понимает уменьшение количества сотрудников, занимающих одну и ту же должность (например, сокращение одного главного специалиста из трех, двух ведущих специалистов-инспекторов из семи и т.д.).

Если же должность вообще перестает существовать в штатном расписании конкретного подразделения (например, упраздняется единственная должность заместителя начальника отдела закупок в связи с сокращением расходов на содержание аппарата), речь идет о сокращении штата. Несмотря на то, что правовые последствия для служащего в принципе одинаковы, оба указанных случая прекращения трудового договора имеют свою специфику оформления.

О предстоящем увольнении в связи с сокращением численности или штата служащий предупреждается персонально и под подпись не менее чем за два месяца до увольнения<sup>164</sup>.

### **Обратите внимание!**

Если служащий отказывается от получения уведомления о сокращении замещаемой должности, необходимо составить соответствующий акт в присутствии не менее чем двух свидетелей — этот документ станет подтверждением надлежащего уведомления об увольнении.

Не позднее чем за два месяца до начала проведения организационно-штатного мероприятия необходимо сообщить об этом в письменной форме выборному органу первичной профсоюзной организации и службе занятости населения.

<sup>164</sup> См. часть вторую статьи 180 ТК РФ.

В случае, если решение о сокращении численности или штата может привести к массовому увольнению, такое уведомление подается не позднее чем за три месяца до начала проведения соответствующих мероприятий<sup>165</sup>.

К письменному обращению в выборный орган первичной профсоюзной организации в целях выполнения требований, предусмотренных статьей 373 ТК РФ, следует приложить проект приказа об изменении штатного расписания или структуры и штатного расписания, а также копии документов, являющихся основанием для принятия указанного решения.

Уведомление службы занятости осуществляется посредством сервисов Единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России».

#### **Судебная практика**

*Неуведомление службы занятости при отсутствии других нарушений со стороны работодателя при проведении процедуры сокращения должностей не является нарушением порядка увольнения. Такой вывод неоднократно встречается в судебной практике<sup>166</sup>.*

Как при сокращении численности, так и при сокращении штата, работодатель уведомленного о сокращении служащего обязан предлагать ему другую имеющуюся работу, которую служащий может выполнять с учетом состояния здоровья. При этом работодатель обязан предлагать все вакансии, имеющиеся у него в данной местности, если иное не предусмотрено коллективным договором или трудовым договором. Если служащему не будут предложены все имеющиеся вакантные должности, соответствующие его квалификации, суд может признать увольнение в связи с сокращением численности или штата неправомерным и восстановить уволенного на службе.

#### **Обратите внимание!**

Следует учитывать, что обязанность работодателя предлагать служащему вакантные должности, отвечающие названным требованиям, означает, что работодателем работнику должны быть предложены все имеющиеся у работодателя в штатном расписании вакантные должности как на день предупреждения служащего о пред-

<sup>165</sup> Критерии массовости увольнения устанавливаются на региональном уровне.

<sup>166</sup> См., например, апелляционное определение Московского городского суда от 10 ноября 2021 года по делу № 33-37935/2021.

стоящем увольнении по сокращению численности или штата, так и образовавшиеся в течение периода времени с начала проведения организационно-штатных мероприятий (конкретной даты предупреждения служащего об увольнении) по день его увольнения включительно.

Нередко среди кадровых служб возникают споры, какие именно вакансии нужно предлагать сокращаемому служащему — все имеющиеся или только соответствующие замещаемой должности? Судебная практика говорит о том, что при решении вопроса о переводе работника на другую работу необходимо учитывать его реальную возможность выполнять предлагаемую работу с учетом его образования, квалификации и опыта работы. Это означает, что непредложение имеющейся вакансии по формальному признаку (например, по должности требуется определенная специальность высшего образования) может стать причиной признания увольнения незаконным, если суд сочтет, что служащий мог выполнять работу по вакантной должности, учитывая имеющиеся у него образование и опыт.

#### **Важно!**

Тезис о том, что работодатель самостоятельно и под свою ответственность принимает кадровые решения часто находит отражение в судебных решениях на основании пункта 10 постановления Пленума ВС РФ № 2. При этом суды, рассматривая дела о восстановлении на работе в связи с сокращением штата, проверяют обоснованность решения работодателя<sup>167</sup>.

Ситуацию, в которой работодатель сначала сократил ряд должностей, обосновав это оптимизацией расходов, а через непродолжительное время снова ввел аналогичные должности в штатном расписании, суд может признать фиктивным сокращением. Аналогично фиктивным сокращением суды сочтут ситуацию, когда орган местного самоуправления сначала сократил ряд должностей муниципальной службы, а через некоторое время ввел новые, схожие по обязанностям, пускай и с другим наименованием.

Всегда следует помнить, что ряд служащих относятся к защищенным законом категориям работников. Помимо рассмотренных выше гарантий для беременных женщин и лиц с семейными обя-

<sup>167</sup> См., например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2007 года № 19-В07-34.

занностями<sup>168</sup>, не могут быть уволены в связи с сокращением численности или штата члены избирательной комиссии с правом решающего голоса (до окончания срока своих полномочий) и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса (в период избирательной кампании, кампании референдума)<sup>169</sup>.

В любом случае не допускается увольнение служащих по инициативе работодателя в период их временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске<sup>170</sup>.

Если из нескольких имеющихся у работодателя одинаковых должностей сокращаются не все, то работодатель обязан провести оценку преимущественного права на оставление на работе служащих, занимающих эти должности. Проведение анализа преимущественного права на оставление на работе — краеугольный камень всей процедуры сокращения численности или штата. Если такой анализ не проводился, то увольнение практически со стопроцентной гарантией будет признано судом неправомерным. Впрочем, если работодателем сокращены абсолютно все имеющиеся штатные единицы по должности, либо сокращена индивидуально-определенная должность, суд в этой ситуации может признать увольнение правомерным.

Преимущественное право на оставление на работе предоставляется служащему с более высокой производительностью труда и квалификацией. При этом согласно статье 179 ТК РФ при равной производительности труда и квалификации предпочтение в оставлении на работе отдается:

- ◆ семейным служащим, при наличии двух или более иждивенцев<sup>171</sup>;
- ◆ служащим, в семье которых нет других работников с самостоятельным заработком;

<sup>168</sup> См. статью 261 ТК РФ.

<sup>169</sup> Запрет на их увольнение по вышеуказанным основаниям предусмотрен в пункте 19 статьи 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>170</sup> См. часть 6 статьи 81 ТК РФ.

<sup>171</sup> То есть нетрудоспособных членов семьи, находящихся на полном содержании служащего или получающих от него помощь, которая является для них постоянным и основным источником средств к существованию.

- ◆ служащим, получившим в период работы (службы) у данного работодателя трудовое увечье или профессиональное заболевание;
- ◆ инвалидам Великой Отечественной войны и инвалидам боевых действий по защите Отечества;
- ◆ служащим, повышающим свою квалификацию по направлению работодателя без отрыва от службы;
- ◆ иным категориям служащих, которые имеют преимущественное право на оставление на работе, предусмотренное коллективным договором<sup>172</sup>.

#### **Важно!**

Даже если кто-либо из служащих, должности которых сокращаются, уже согласился с предложенной ему иной должностью до проведения оценки преимущественного права, не предлагать такую должность иным сокращаемым служащим нельзя<sup>173</sup>.

#### **Обратите внимание!**

Можно расторгнуть трудовой договор со служащим до истечения двухмесячного срока предупреждения о сокращении, выплатив ему дополнительную компенсацию в размере среднего заработка, исчисленного пропорционально времени, оставшемуся до истечения срока предупреждения об увольнении<sup>174</sup>, но только с письменного согласия самого служащего или по его заявлению. А в случае увольнения служащего до истечения двухмесячного срока предупреждения он будет восстановлен на работе.

Прекращение трудового договора оформляется приказом (распоряжением) работодателя, с которым служащий должен быть ознакомлен под подпись. Если увольняемый является членом профсоюза, то работодателю необходимо получить мотивированное мнение выборного органа первичной профсоюзной организации о решении уволить такого сотрудника. По требованию служащего ему обязаны выдать надлежащим образом заверенную копию указанного приказа (распоряжения). В случае, когда приказ (распоряжение) о прекращении трудового договора невозможно довести до сведения служащего или он отказывается ознакомиться с ним под подпись, на приказе (распоряжении) производится соответствующая запись.

<sup>172</sup> См. часть третью статьи 179 ТК РФ.

<sup>173</sup> О необходимости предлагать вакансии, которые были предложены иным работникам и по которым получены их согласия о замещении, говорится в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2021 года № 53-КГ20-15-К8.

<sup>174</sup> См. часть вторую статьи 180 ТК РФ.

Также в день прекращения трудового договора работодатель обязан выдать работнику трудовую книжку и произвести с ним расчет в соответствии со статьей 140 ТК РФ<sup>175</sup>.

В случае, если ведение трудовой книжки в отношении уволенного служащего не осуществлялось, то не позднее 3 рабочих дней со дня соответствующего обращения служащего работодатель обязан выдать ему сведения о трудовой деятельности на бумажном носителе, заверенном надлежащим образом, либо в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью (при наличии ее у работодателя)<sup>176</sup>.

В соответствии со статьей 178 ТК РФ при расторжении трудового договора в связи с сокращением численности или штата увольняемому служащему выплачивается:

- ♦ выходное пособие в размере среднего месячного заработка;
- ♦ средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия).

В исключительных случаях средний месячный заработок сохраняется за уволенным служащим в течение третьего месяца со дня увольнения по решению органа службы занятости населения при условии, если в двухнедельный срок после увольнения он обратился в службу занятости и не был ею трудоустроен.

Если уволенный служащий посчитает, что при его сокращении был нарушен установленный законом порядок увольнения, он вправе обратиться в суд в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа (распоряжения) об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки<sup>177</sup>.

В случае признания увольнения незаконным он должен быть восстановлен в прежней должности, при этом ему оплачивается время вынужденного прогула<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> См. статью 84<sup>1</sup> ТК РФ.

<sup>176</sup> См. часть шестую статьи 84<sup>1</sup> ТК РФ.

<sup>177</sup> См. статью 392 ТК РФ.

<sup>178</sup> См. статью 394 ТК РФ.



К числу неблагоприятных правовых последствий неправильно проведенной процедуры сокращения также относятся:

- ◆ возможная выплата компенсации за неиспользованные дни отпуска работника, предоставляемые за период вынужденного прогула, если данное требование будет заявлено в суде;
- ◆ компенсация морального вреда (если служащий заявил об этом в суде);
- ◆ оплата судебных издержек.

Таким образом, работодатель не меньше увольняемого служащего должен быть заинтересован в точном соблюдении всех предусмотренных законодательством процедур и осуществлении предусмотренных законом выплат. Представляется, что одним из способов минимизации возможных конфликтов является содействие в трудоустройстве сокращаемых сотрудников и не формальное, а реальное участие в поиске подходящей для них работы в подведомственных работодателю организациях или в иных органах публичной власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленном справочнике были кратко рассмотрены основные вопросы, касающиеся понимания различных аспектов института муниципальной службы с позиции практического работника — сотрудника кадровой службы муниципального образования, в должностные обязанности которого входят организация проведения большинства кадровых процедур, которые законодательство о муниципальной службе относит к содержанию кадровой работы в органах местного самоуправления.

Также при рассмотрении вопросов организации прохождения муниципальной службы учтены особенности правового регулирования различных правоотношений в течение переходного периода, установленного для новых регионов.

Надеемся, что знакомство со справочником позволило нашим читателям составить целостное представление о задачах в сфере организации кадровой работы на муниципальной службе и получить необходимую информацию о нормативных правовых актах, которыми регулируются отдельные аспекты кадровой работы, а также о примерах правового регулирования таких ситуаций в законодательстве различных регионов и муниципалитетов нашей страны и результатах рассмотрения проблемных вопросов в суде.

Ознакомление с представленными в справочнике основами регулирования кадровой работы в муниципалитетах является первым шагом на пути профессионального развития сотрудника кадровой службы муниципального образования.

Желаем всем читающим эти строки и выбравшим этот непростой, но важный и нужный путь, удачи и дальнейших успехов в профессиональной деятельности!

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## ОСНОВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

### ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Должностная инструкция (форма)

УТВЕРЖДАЮ  
наименование должности  
работодателя  
\_\_\_\_\_ ФИО

#### **ДОЛЖНОСТНАЯ ИНСТРУКЦИЯ**

муниципального служащего, замещающего должность  
муниципальной службы *наименование должности с указанием  
структурного подразделения и органа местного самоуправления*

#### **I. Общие положения**

1. В соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в *наименование субъекта Российской Федерации* должность *наименование должности с указанием структурного подразделения и органа местного самоуправления* относится к группе *наименование группы должностей муниципальной службы*.

2. *Наименование должности с указанием структурного подразделения* (далее — *сокращенное наименование должности*) назначается на должность муниципальной службы и освобождается от занимаемой должности *наименование должности работодателя* и непосредственно подчиняется *наименование должности непосредственного руководителя*.

3. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, в своей работе руководствуется Конституцией Российской Федерации; действующим законодательством Российской Федерации и *наименование субъекта Российской Федерации*; правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления; Правилами внутреннего трудового распорядка *наименование органа местного самоуправления*; Положением о *наименование структурного подразделения* (далее — Положение); настоящей должностной инструкцией.

## **II. Квалификационные требования, предъявляемые к муниципальному служащему**

4. Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки:

Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности* должен иметь:

4.1. *Уровень образования.*

4.2. Стаж муниципальной службы или стаж работы по специальности, направлению подготовки:

*требования к стажу службы или стаж работы по специальности, направлению подготовки*

5. Квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, предъявляемые для замещения всех должностей муниципальной службы:

5.1. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, должен знать: государственный язык Российской Федерации (русский язык), основы государства и права, в том числе: Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы о местном самоуправлении, о муниципальной службе, о противодействии коррупции, иные законы и нормативные правовые акты Российской Федерации, *наименование субъекта*

Российской Федерации, муниципальные правовые акты, предмет регулирования которых являются отношения, связанные с осуществлением органами местного самоуправления своих полномочий, предупреждением коррупции, осуществлением муниципальными служащими своей профессиональной деятельности (муниципальной службы), в том числе поступление на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение; нормы делового общения; правила делового этикета; основы делопроизводства и документооборота; правила охраны труда и пожарной безопасности.

5.2. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, должен уметь: осуществлять подготовку служебных документов; систематически повышать профессиональные знания и быть способным применять их в практической деятельности; работать на персональном компьютере и с периферийными устройствами, с системами хранения информации, стандартными офисными приложениями, программным обеспечением, информационно-телекоммуникационными сетями и базами данных на уровне уверенного пользователя.

5.3. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, должен иметь навык грамотной устной и письменной речи.

6. Квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, в соответствии с областью и видом профессиональной служебной деятельности муниципального служащего и классификацией по группам должностей муниципальной службы:

6.1. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, должен знать:

перечисление муниципальных правовых актов, а также федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты наименование субъекта Российской Федерации, муниципаль-

ные правовые акты, регулирующие следующие области и виды профессиональной служебной деятельности:

- *перечисление областей и видов профессиональной служебной деятельности*
- иные области и виды профессиональной служебной деятельности в соответствии с задачами и функциями, реализуемыми в соответствии с Положением.

6.2. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, должен уметь: практически применять профессиональные знания в сфере, соответствующей направлению деятельности структурного подразделения; использовать нормативные правовые акты для подготовки служебных документов, деловых писем, проектов нормативных правовых актов; анализировать статистические и отчетные данные; планировать выполнение и своевременно выполнять поставленные руководством задачи; работать в коллективе; перенимать опыт и внимательно относиться к мнению коллег; взаимодействовать с соответствующими специалистами других органов и организаций; быть исполнительным и дисциплинированным.

### **III. Должностные обязанности муниципального служащего**

7. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, обязан выполнять обязанности муниципального служащего, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством наименование субъекта Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления о муниципальной службе, выполнять обязательства, соблюдать ограничения и не нарушать запреты, установленные Федеральными законами «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О противодействии коррупции», другими федеральными законами, принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

8. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, обязан:

8.1) *Указываются конкретные должностные обязанности, исполняемые муниципальным служащим по замещаемой должности, вытекающие из функций и задач соответствующего органа/структурного подразделения органа, в том числе с указанием на вопросы, по которым муниципальный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения либо участвовать при подготовке проектов муниципальных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений*

8...) *выполнять поручения наименование должности непосредственного руководителя в соответствии с функциями наименование структурного подразделения.*

9. При взаимодействии в связи с исполнением должностных обязанностей с другими муниципальными служащими, гражданами и организациями *сокращенное наименование должности* должен соблюдать нормы служебной этики.

#### **IV. Права муниципального служащего**

10. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, пользуется правами и гарантиями муниципального служащего, установленными статьями 11 и 23 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также законодательством наименование субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

11. Муниципальный служащий, замещающий должность *сокращенное наименование должности*, при исполнении возложенных должностных обязанностей в пределах своей компетенции осуществляет взаимодействие с работниками структурных подразделений наименование органа местного самоуправления, работниками органов государственной власти *наименование субъекта Российской Федерации*, организаций.

## V. Ответственность муниципального служащего

12. За совершение дисциплинарного проступка — неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, а также за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральными законами «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, — представитель нанимателя (работодатель) имеет право применить дисциплинарные взыскания в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьями 14<sup>1</sup> и 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

13. Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

*Наименование должности  
непосредственного руководителя*      (подпись)      *И. О. Фамилия*



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Акт о приеме на службу (форма)

	Форма по ОКУД	Код
(наименование организации)	по ОКПО	

### РАСПОРЯЖЕНИЕ

Номер документа	Дата составления

#### о приеме и назначении на должность муниципальной службы

Принять и назначить на должность муниципальной службы

	Дата
с	
по	

Табельный номер

\_\_\_\_\_ (фамилия, имя, отчество)

в \_\_\_\_\_ (структурное подразделение)

\_\_\_\_\_ (должность (специальность, профессия), разряд, класс (категория) квалификации)

\_\_\_\_\_ (условия приема на работу, характер работы)

с окладом \_\_\_\_\_ руб. 00 коп.  
(цифрами)

надбавкой за особые условия  
муниципальной службы \_\_\_\_\_ % должностного оклада  
(цифрами)

надбавкой за классный чин  
муниципальной службы \_\_\_\_\_ % должностного оклада  
(цифрами)

надбавкой за выслугу лет  
( ) \_\_\_\_\_ % должностного оклада  
(цифрами)

с испытанием на срок \_\_\_\_\_ месяца (ев)  
Основание: \_\_\_\_\_  
(личное заявление)

трудовой договор от " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. \_\_\_\_\_

Руководитель организации \_\_\_\_\_  
(должность) (личная подпись) (расшифровка подписи)

С распоряжением муниципальный  
служащий ознакомлен \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
(личная подпись)

### ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Акт о предоставлении отпуска (форма)

Форма по ОКУД по ОКПО	Код

\_\_\_\_\_ (наименование организации)

<b>РАСПОРЯЖЕНИЕ</b>	Номер документа	Дата составления

#### о предоставлении отпуска

Предоставить отпуск \_\_\_\_\_ Табельный номер \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (фамилия, имя, отчество)

\_\_\_\_\_ (структурное подразделение)

(должность (специальность, профессия))  
за период работы с “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. по “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**А.** ежегодный основной оплачиваемый отпуск на

с “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. по “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

и (или)

**Б.** \_\_\_\_\_

(ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, учебный, без сохранения заработной платы и другие (указать))

на  календарных дней

с “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. по “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Основание: личное заявление (а также график отпусков на календарный год, справка из медицинского учреждения, иные документы подтверждающий право на предоставление отпуска).

**Руководитель организации** \_\_\_\_\_ (должность) \_\_\_\_\_ (личная подпись) \_\_\_\_\_ (расшифровка подписи)

**С распоряжением муниципальный служащий**  
ознакомлен \_\_\_\_\_ (личная подпись) “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4. Акт о предоставлении дней отдыха (форма)

	Форма по ОКУД по ОКПО	Код
_____		
(наименование организации)		

<b>РАСПОРЯЖЕНИЕ</b>	Номер документа	Дата составления
<b>о предоставлении дополнительных дней отдыха</b>		

В связи со сдачей крови и ее компонентов, на основании статьи 186 Трудового кодекса Российской Федерации, предоставить	Табельный номер
_____	

(фамилия, имя, отчество)

(структурное подразделение)

(должность (специальность, профессия))

дополнительные дни отдыха с сохранением средней заработной платы

(ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, учебный, без сохранения заработной платы и другие (указать))

на  календарных дней

с “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_ г. по “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_ г.

Основание: личное заявление, справка из лечебного учреждения от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

**Руководитель организации** \_\_\_\_\_  
(должность) (личная подпись) (расшифровка подписи)

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5. Акт о выплате материальной помощи (форма)

На соответствующем бланке  
распорядительного документа  
органа муниципального образования

### О материальной помощи

В соответствии с *наименование и реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта муниципального образования и правового акта органа муниципального образования, учитывая заявления муниципальных служащих:*

1. Выплатить материальную помощь *за период* в размере одного ежемесячного должностного оклада:

- *ФИО, должность;*
- *ФИО, должность;*
- *ФИО, должность.*

2. Контроль за исполнением распоряжения возложить *на должность муниципального служащего.*

*Наименование должности  
руководителя организации*

(подпись)

*И. О. Фамилия*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6. Акт о премировании (форма)

На соответствующем бланке  
распорядительного документа  
органа муниципального образования

### О премировании

В соответствии с наименованием и реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, нормативного правового акта муниципального образования и правового акта органа муниципального образования, учитывая предложения обобщенное наименование должностей инициаторов о выплате премии за выполнение особо важных и сложных заданий, важных и ответственных поручений,

1. Выплатить премию за выполнение особо важных и сложных заданий, важных и ответственных поручений:

- ФИО, должность;
- ФИО, должность;
- ФИО, должность.

2. Контроль за исполнением распоряжения возложить на должность муниципального служащего.

Наименование должности  
руководителя организации

(подпись)

И. О. Фамилия

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7. Акт о присвоении классного чина (форма)

На соответствующем бланке  
распорядительного документа  
органа муниципального образования

### О присвоении классного чина муниципальному служащему

На основании Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», *наименование и реквизиты нормативного правового акта о классных чинах муниципальных служащих субъекта Российской Федерации,*

1. Присвоить *ФИО, должность*, классный чин муниципальной службы «*наименование классного чина муниципальной службы*» и установить оклад за классный чин в размере \_\_\_\_\_ рублей в месяц.

2. Контроль за исполнением распоряжения возложить на *должность муниципального служащего.*

*Наименование должности  
руководителя организации*

(подпись)

*И. О. Фамилия*

## ПРИЛОЖЕНИЕ 8. Акт о проведении аттестации (форма)

На соответствующем бланке  
распорядительного документа  
органа муниципального образования

### О проведении аттестации муниципальных служащих

В соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», *наименование и реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о муниципальной службе и нормативного правового акта органа муниципального образования, которым утверждено положение о проведении аттестации муниципальных служащих*, в целях проведения аттестации муниципальных служащих:

1. Образовать аттестационную комиссию и утвердить ее состав (приложение 1).
2. Установить, что методом оценки профессиональных качеств муниципальных служащих при проведении аттестации является индивидуальное собеседование и утвердить порядок его применения (приложение 2).
3. Утвердить график проведения аттестации муниципальных служащих (приложение 3).
4. Контроль за исполнением распоряжения возложить на *должность муниципального служащего*.

*Наименование должности  
руководителя организации*

(подпись)

*И. О. Фамилия*





## ПРИЛОЖЕНИЕ 10. Соглашение о расторжении трудового договора (форма)

### Соглашение

о расторжении трудового договора от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_  
город \_\_\_\_\_ «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Работодатель в лице *наименование должности*, ФИО, действующего на основании *наименование документа*, именуемый в дальнейшем Работодатель, с одной стороны, и *ФИО*, именуемый в дальнейшем Муниципальный служащий, с другой стороны, в соответствии со статьей 78 Трудового кодекса Российской Федерации заключили настоящее соглашение о нижеследующем:

1. Стороны трудового договора от «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_ пришли к взаимному согласию о расторжении указанного договора.

2. Трудовые отношения между Работодателем и Муниципальным служащим прекращаются «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. Расторжение трудового договора оформляется в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (соглашение сторон).

3. Работодатель обязуется произвести Муниципальному служащему при увольнении выплату выходного пособия (денежную компенсацию) в размере трехкратного среднего месячного заработка.

4. Прекращение трудовых отношений и расторжение трудового договора является свободным и добровольным волеизъявлением Сторон и не порождает взаимных претензий друг к другу.

5. Настоящее соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих равную юридическую силу, по одному экземпляру для каждой из Сторон.

6. Соглашение вступает в силу со дня его подписания.

### Подписи Сторон

Работодатель

\_\_\_\_\_  
(ФИО, подпись)

Адрес: \_\_\_\_\_

ИНН: \_\_\_\_\_

Муниципальный служащий:

\_\_\_\_\_  
(ФИО, подпись)

Паспорт: серия \_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

Выдан: \_\_\_\_\_  
(кем, когда)

Адрес: \_\_\_\_\_

Телефон \_\_\_\_\_

Экземпляр настоящего соглашения получил (–а).

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

\_\_\_\_\_ (ФИО, подпись)

**ПРИЛОЖЕНИЕ 11.**  
**Уведомление о прекращении**  
**трудового договора (форма)**

**Наименование органа  
муниципального образования**

\_\_\_\_\_  
(должность)

**УВЕДОМЛЕНИЕ**

\_\_\_\_\_  
(ФИО)

Уважаемый (-ая) \_\_\_\_\_!

В соответствии с частью первой статьи 79 Трудового кодекса Российской Федерации уведомляю Вас, что «\_\_\_» \_\_\_\_20\_\_ г. с Вами прекращается срочный трудовой договор от «\_\_\_» \_\_\_\_\_20\_\_ г. № \_\_\_, заключенный на срок с «\_\_\_» \_\_\_\_\_20\_\_ г. по «\_\_\_» \_\_\_\_\_20\_\_ г. включительно, в связи с истечением срока его действия.

*Наименование должности  
руководителя организации*

(подпись)

*И. О. Фамилия*

С настоящим уведомлением ознакомлен(-а):

\_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)

(подпись)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_20\_\_ г.

















**КАДРОВОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО  
НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ:**

**справочник кадровика**

*Учебное пособие*

Подписано в печать 27.09.2023. Формат 60x84/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Уч.-изд. л. 8,0. Тираж 6000 экз. Заказ №

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: [www.chpd.ru](http://www.chpd.ru), E-mail: [sales@chpd.ru](mailto:sales@chpd.ru), тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфыч».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: [te@kanet.ru](mailto:te@kanet.ru)

**ISBN 978-5-6050717-0-9**