

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.46.70.066

## Особенности организации охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности

**Агафонов Валентин Александрович**

Кандидат юридических наук,  
доцент кафедры трудового и социального права,  
Уральский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;  
624034, Российская Федерация, Нижний Тагил, ул. Октябрьской Революции, 44;  
e-mail: centre.pol@yandex.ru

**Нуштайкина Ксения Владимировна**

Кандидат юридических наук,  
декан факультета права и безопасности,  
Уральский институт управления (филиал),  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;  
624034, Российская Федерация, Нижний Тагил, ул. Октябрьской Революции, 44;  
e-mail: centre.pol@yandex.ru

### Аннотация

Охрана труда в современном мире имеет огромное значение в связи с интенсивным развитием производственной сферы и появлением новых видов деятельности. В статье рассматриваются ключевые аспекты организации охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности с учетом специфики их трудовой деятельности. Показан правовой механизм обеспечения охраны труда лиц, замещающих такого рода должности. Фиксируется значимая роль локальных нормативных актов, определяющих требования в области охраны труда в целях создания безопасных условий для трудовой деятельности, предотвращения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Автором предлагается обобщить имеющийся на сегодняшний день опыт муниципальных образований в данной сфере общественных отношений и добиться его широкого внедрения в практику органов местного самоуправления. Действующим законодательством не установлено, какой орган регулирует своими правовыми актами обеспечение безопасных условий и охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности. В связи с этим считаем, что соответствующее регулирование на муниципальном уровне должно осуществляться тем органом местного самоуправления, к полномочиям которого это отнесено уставом муниципального образования. Необходимо, изучив опыт лучших муниципальных образований, добиться его широкого применения.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Агафонов В.А., Нуштайкина К.В. Особенности организации охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 8А. С. 281-288. DOI: 10.34670/AR.2022.46.70.066

**Ключевые слова**

Лица, замещающие муниципальные должности; организация охраны труда, нормативно-правовая база, нормативные требования, охрана труда.

**Введение**

Охрана труда в современном мире имеет огромное значение в связи с интенсивным развитием производственной сферы и появлением новых видов деятельности. Соблюдение ее принципов позволяет решить целый ряд задач, среди которых: гарантированная защита сотрудников предприятия от вредных и опасных факторов, влияющих на их здоровье или здоровье их потомства; снижение расходов на обеспечение производственного процесса; исключение серьезных экономических убытков из-за потери рабочего времени; исключение претензий и финансовых санкций контролирующих органов, призванных следить за соблюдением требований трудового законодательства; повышение производительности и качества труда персонала.

Согласно ст. 37 Конституции РФ каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей. В Конституции РФ не только декларируется право на безопасные условия труда, но и констатируется обязанность государства охранять здоровье работников в процессе реализации права на труд.

**Основная часть**

Главным и основным направлением государственной политики в области охраны труда становится обеспечение приоритета сохранения жизни и здоровья работников.

Правовое значение охраны труда состоит в том, что она способствует обеспечению работников охраны жизни, здоровья и достоинства в процессе трудовой деятельности, работе по способностям с учетом условий труда, физиологических особенностей женского организма, семейных обязанностей работников, а также психофизиологических особенностей организма несовершеннолетних, уровня трудоспособности инвалидов [Казаков, 2009].

Отметим, что в России не существует единого нормативного акта, определяющего порядок обеспечения охраны труда лиц, замещающих муниципальную должность, при этом ч. 5.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В связи с этим мы намереваемся исследовать, каким образом организовывается охрана труда лиц, замещающих муниципальную должность.

Особой специфической областью человеческой деятельности является трудовая деятельность работников, занятых в органах местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что часть персонала органов местного самоуправления относится к категории лиц, замещающих муниципальные должности. Лица, замещающие муниципальную должность, представляют собой особую трудовую категорию, следовательно, регулированию их деятельности необходимо уделять особое значение.

Представляется целесообразным уточнить понятие лица, замещающие муниципальную должность в рамках поставленной задачи.

К лицам, замещающим муниципальные должности, исходя из положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

В ст. 1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержится полный перечень муниципальных должностей. В этот перечень входят: депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательной комиссии муниципального образования, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами с правом решающего голоса, главы муниципальных образований и члены контрольно-счетных органов муниципальных образований. Исчерпывающие перечни лиц, замещающих муниципальные должности, определяются законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Трудовые отношения, а в частности охрана труда, относятся к вопросам общего государственного значения, и их регулирование осуществляется Трудовым кодексом Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Трудового кодекса РФ, регулирование трудовых отношений в области охраны труда, непосредственно связанных с ними отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами осуществляется трудовым законодательством об охране труда и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Ст. 9 Трудового кодекса РФ определяет, что в соответствии с трудовым законодательством регулирование трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений может осуществляться путем заключения трудовых договоров.

Рассматривая вопросы охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, в первую очередь необходимо учитывать особенности их правового статуса в части возможного применения к ним норм Трудового кодекса Российской Федерации.

Деятельность лиц, замещающих муниципальные должности, по российскому законодательству не является муниципальной службой. Об этом свидетельствуют положения ряда федеральных законов. Так, в п.2 ст.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» указано, что деятельность лиц, замещающих муниципальной должности Российской Федерации, данным Федеральным законом не регулируется. Следовательно, служба этих лиц осуществляется не на основе трудового договора.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ выборные должностные лица не являются муниципальными служащими, поэтому можно считать, что действия Трудового

кодекса РФ на лиц, замещающих муниципальные должности и работающих на постоянной основе, не распространяются.

Ст. 11 Трудового кодекса РФ содержит перечень лиц, на которых трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются: «военнослужащие при исполнении ими обязанностей военной службы; члены советов директоров (наблюдательных советов) организаций (за исключением лиц, заключивших с данной организацией трудовой договор); лица, работающие на основании договоров гражданско-правового характера; другие лица, если это установлено федеральным законом». С одной стороны, в данном перечне отсутствуют лица, замещающие муниципальные должности, поэтому в принципе распространение на них трудового законодательства возможно.

Рассмотрим, как же обеспечивается охрана труда лиц, замещающих муниципальную должность.

Согласно уставу Муниципального образования «Порымозаречное» Удмуртской Республики депутаты Сельского Совета избираются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутаты Сельского Совета избирают Главу муниципального образования из своего состава. Орган местного самоуправления – Совет депутатов муниципального образования «Порымозаречное» заключает с Главой муниципального образования трудовой договор.

Согласно Положению об Архангельской городской Думе Архангельского городского Совета, городская Дума состоит из 30 депутатов избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет в соответствии с законодательством Российской Федерации и Архангельской области. Депутат городской Думы принимается на работу на постоянной основе в городскую Думу председателем городской Думы на основании решения городской Думы в порядке, установленном трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе.

Примеры показывают, что на практике охрана труда лиц, замещающих муниципальные должности, осуществляется по Трудовому кодексу РФ.

В соответствии со ст. 209 ТК РФ в государственном органе к числу рассматриваемых нормативов относится Положение о системе управления охраной труда (далее – СУОТ). Положение разрабатывается на основании Примерного положения, утвержденного приказом Минтруда России от 29.10.2021 № 776н.

Положение создается в целях внедрения и обеспечения функционирования системы управления охраной труда в организации, в разработке локальных нормативных актов, определяющих порядок функционирования СУОТ, в разработке мер, направленных на создание безопасных условий труда, предотвращение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

Положение о системе управления охраной труда в государственном органе входит в перечень обязательной документации, регулирующей порядок функционирования системы.

В ст. 7 Примерного положения о системе управления охраной труда указано, установленные СУОТ положения по безопасности, относящиеся к нахождению и перемещению по объектам работодателя, распространяются на всех лиц, находящихся на территории, в зданиях и сооружениях работодателя.

Администрацией муниципального образования «Краснознаменский городской округ», в «Положение о системе управления охраной труда в администрации муниципального образования «Краснознаменский городской округ», указывает, что Положение

распространяется на всех муниципальных служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями муниципальной службы в объеме их компетенции и должностных обязанностей.

Администрация муниципального образования «Наримановский район» в Положении об Организации работы по охране труда» устанавливает правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между Главой администрации муниципального образования «Наримановский район» и муниципальными служащими, лицами, занимающими должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы администрации муниципального образования «Наримановский район», и направленно на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Совет депутатов муниципального образования «Закрытое административно территориальное образование город Островной Мурманской области» распоряжением от 06.04.2017 № 6 утвердило Положение об организации работы по охране труда в Совете депутатов ЗАТО г. Островной.

Настоящее Положение разработано в соответствии с разделом X Трудового кодекса Российской Федерации, Рекомендациями по организации работы службы охраны труда в организации, утвержденными постановлением Минтруда РФ от 08.02.2000 № 14, нормативными правовыми актами, регулиующими отношения в области охраны труда.

Совет депутатов ЗАТО г. Островной – представительный орган муниципального образования, наделенный полномочиями по решению вопросов местного значения. Состав Совета депутатов ЗАТО г. Островной состоит из 10 депутатов, число постоянных депутатских комиссий – 4.

Для обеспечения деятельности Совета депутатов ЗАТО г. Островной и его постоянных комиссий, председателя Совета депутатов создан Аппарат Совета депутатов ЗАТО г. Островной.

Согласно п. 3. Положения организация работы по созданию и обеспечению безопасных условий труда в соответствии с нормативными правовыми актами и локальными актами по охране труда возложено на Главу муниципального образования ЗАТО г. Островной.

Непосредственная организация работ по охране труда возложена на отдел аппарата Совета депутатов ЗАТО г. Островной.

Общий обзор обеспечения охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности, показал, что безопасность труда перечисленных лиц проводится. В одних организациях охраны труда лиц, замещающих муниципальные должности, проводится непосредственно, согласно требованиям Трудового кодекса РФ, в других – администрация муниципального образования организует охрану труд муниципальным служащим и параллельно лицам, замещающим муниципальные должности. Это делается на основании ст. 6 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в которой указано, что должность муниципальной службы образуется по обеспечению исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

## Заключение

Действующим законодательством не установлено, какой орган регулирует своими правовыми актами обеспечение безопасных условий и охраны труда лиц, замещающих

муниципальные должности.

В связи с этим считаем, что соответствующее регулирование на муниципальном уровне должно осуществляться тем органом местного самоуправления, к полномочиям которого это отнесено уставом муниципального образования.

Необходимо, изучив опыт лучших муниципальных образований, добиться его широкого применения.

В рассматриваемых примерах не показаны риски нарушения здоровья муниципального служащего и, в свою очередь, лиц, замещающих муниципальные.

Ю.Н. Казаков справедливо отмечает, что здоровье муниципальных служащих является наиболее значимым фактором в трудовом процессе формируемого гражданского общества России. Автор рассматривает этот процесс в части предупредительной безопасности и технологий ее обеспечения для личности муниципального служащего при трансформации общественных отношений. Это связано с причинами рискованных состояний здоровья в управлении, психологической и профессиональной трансформацией служащего в сфере управления. Его компетентностью и самооценкой возможностей в формировании психической устойчивости и готовности к работе в новых условиях труда, через понимание управленческих, территориальных, производственных, социальных и психологических аспектов и в приемах управления своим здоровьем [Брусенцов, 2015]. Это высказывание, бесспорно, можно отнести и к лицам, замещающим муниципальные должности.

## Библиография

1. Брусенцов С.Г. Роль охраны труда на производстве // Концепт. 2015. № 12. С. 81-85.
2. Казаков Ю.Н. Риски здоровья в трудовом процессе муниципального служащего в условиях гражданского общества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 23-29.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
4. Мухамадиева Г.Д. Значение охраны труда в современном мире. Культура охраны труда. URL: [https://урок.рф/library/znachenie\\_ohrani\\_truda\\_v\\_sovremennom\\_mire\\_kultura\\_183537.html](https://урок.рф/library/znachenie_ohrani_truda_v_sovremennom_mire_kultura_183537.html)
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (посл. ред.).
6. О заключении трудового договора с Главой муниципального образования «Порымозаречное»: принято Советом депутатов Муниципального образования «Порымозаречное» 23.03.2012 № 5/5.
7. О муниципальной службе в Российской Федерации: ФЗ от 02.03. 2007 № 25-ФЗ (посл. ред.).
8. Положение об Архангельской городской Думе: принято решением Архангельского городского Совета депутатов от 14.02.2007 № 336.
9. Положение об организации работы по охране труда в Совете депутатов ЗАТО г. Островной, утв. распоряжением Советом депутатов ЗАТО г. Островной Мурманской области 06.04.2017 № 6.
10. Положение о системе управления охраной труда в администрации муниципального образования «Краснознаменский городской округ», утв. распоряжением администрации муниципального образования «Краснознаменский городской округ» 01.04.2020 № 62-Р.
11. Положение по охране труда в администрации муниципального образования «Наримановский район», утв. постановлением администрации муниципального образования «Наримановский район» 28.05.2018 № 586.
12. Примерное положение о системе управления охраной труда, утвержденное приказом Минтруда России от 29.10.2021 № 776н.
13. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (посл. ред.).
14. Устав Муниципального образования «Порымозаречное» Удмуртской Республики: принят решением Совета депутатов муниципального образования «Порымозаречное» от 05.12.2005 № 6.

---

## Features of the organization of labor protection of persons replacing municipal positions

**Valentin A. Agafonov**

PhD in Law, Associate Professor,  
Department of Labor and Social Law,  
Ural Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
624034, 44, Oktyabr'skoi Revolyutsii str., Nizhny Tagil, Russian Federation;  
e-mail: centre.pol@yandex.ru

**Kseniya V. Nushtaikina**

PhD in Law,  
Dean of the Faculty of Law and Security,  
Ural Institute of Management (branch),  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
624034, 44, Oktyabr'skoi Revolyutsii str., Nizhny Tagil, Russian Federation;  
e-mail: centre.pol@yandex.ru

### Abstract

Occupational safety in the modern world is of great importance due to the intensive development of the production sector and the emergence of new activities. The article discusses the key aspects of the organization of labor protection for persons holding municipal positions, taking into account the specifics of their work activity. The legal mechanism for ensuring the protection of labor of persons replacing such positions is shown. The significant role of local regulations that define the requirements in the field of labor protection in order to create safe working conditions, prevent industrial injuries and occupational diseases is fixed. The author proposes to summarize the current experience of municipalities in this area of public relations and achieve its widespread implementation in the practice of local governments. The current legislation does not establish which body regulates by its legal acts the provision of safe conditions and labor protection for persons holding municipal positions. In this regard, we believe that the relevant regulation at the municipal level should be carried out by the local government body, to whose powers this is attributed by the charter of the municipality. It is necessary, having studied the experience of the best municipalities, to achieve its wide application.

### For citation

Agafonov V.A., Nushtaikina K.V. (2022) Osobennosti organizatsii okhrany truda lits, zameshchayushchikh munitsipal'nye dolzhnosti [Features of the organization of labor protection of persons replacing municipal positions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (8A), pp. 281-288. DOI: 10.34670/AR.2022.46.70.066

### Keywords

Persons filling municipal positions, organization of labor protection, legal framework, regulatory requirements, labor protection.

## References

1. Brusentsov S.G. (2015) Rol' okhrany truda na proizvodstve [The role of labor protection in production]. *Kontsept* [Concept], 12, pp. 81-85.
2. Kazakov Yu.N. (2009) Riski zdorov'ya v trudovom protsesse munitsipal'nogo sluzhashchego v usloviyakh grazhdanskogo obshchestva [Health risks in the labor process of a municipal employee in a civil society]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy* [Municipal service: legal issues], 1, pp. 23-29.
3. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izm., odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993 with amendments approved during the nationwide vote on 07/01/2020)].
4. Mukhamadieva G.D. *Znachenie okhrany truda v sovremennom mire. Kul'tura okhrany truda* [The value of labor protection in the modern world. Culture of labor protection]. Available at: [https://urok.rf/library/znachenie\\_ohrani\\_truda\\_v\\_sovremennom\\_mire\\_kultura\\_183537.html](https://urok.rf/library/znachenie_ohrani_truda_v_sovremennom_mire_kultura_183537.html) [Accessed 08/08/2022]
5. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: FZ ot 06.10.2003 № 131-FZ (posl. red.)* [On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ (last edition)].
6. *O munitsipal'noi sluzhbe v Rossiiskoi Federatsii: FZ ot 02.03. 2007 № 25-FZ (posl. red.)* [On the municipal service in the Russian Federation: Federal Law of 02.03. 2007 No. 25-FZ (last edition)].
7. *O zaklyuchenii trudovogo dogovora s Glavoi munitsipal'nogo obrazovaniya «Porymozarechnoe»: prinyato Sovetom deputatov Munitsipal'nogo obrazovaniya «Porymozarechnoe» 23.03.2012 № 5/5* [On the conclusion of an employment contract with the Head of the municipal formation “Porymozarechnoye”: adopted by the Council of Deputies of the Municipal Formation “Porymozarechnoye” on March 23, 2012 No. 5/5].
8. *Polozhenie ob Arkhangel'skoi gorodskoi Dume: prinyato resheniem Arkhangel'skogo gorodskogo Soveta deputatov ot 14.02.2007 № 336* [Regulations on the Arkhangelsk City Duma: adopted by the decision of the Arkhangelsk City Council of Deputies dated February 14, 2007 No. 336].
9. *Polozhenie ob organizatsii raboty po okhrane truda v Sovete deputatov ZATO g. Ostrovnoi, utv. rasporyazheniem Sovetom deputatov ZATO g. Ostrovnoi Murmanskoi oblasti 06.04.2017 № 6* [Regulations on the organization of work on labor protection in the Council of Deputies Closed administrative-territorial formation of the city of Ostrovnoy, approved by order of the Council of Deputies Closed administrative-territorial formation of the city of Ostrovnoy Murmansk region 04/06/2017 No. 6].
10. *Polozhenie o sisteme upravleniya okhranoi truda v administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya «Krasnoznamenskii gorodskoi okrug», utv. rasporyazheniem administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya «Krasnoznamenskii gorodskoi okrug» 01.04.2020 № 62-R* [Regulations on the system of labor protection management in the administration of the municipal formation “Krasnoznamensky urban district”, approved by order of the administration of the municipal formation “Krasnoznamensky urban district” 01.04.2020 No. 62-R].
11. *Polozhenie po okhrane truda v administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya «Narimanovskii raion», utv. postanovleniem administratsii munitsipal'nogo obrazovaniya «Narimanovskii raion» 28.05.2018 № 586* [Regulation on labor protection in the administration of the municipal formation “Narimanovsky district”, approved by Decree of the Administration of the Municipal Formation “Narimanovsky District” 05/28/2018 No. 586].
12. *Primernoe polozhenie o sisteme upravleniya okhranoi truda, utverzhdennoe prikazom Mintruda Rossii ot 29.10.2021 № 776n* [Approximate regulation on the labor protection management system, approved by order of the Ministry of Labor of Russia dated October 29, 2021 No. 776n].
13. *Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi Zakon ot 30.12.2001 № 197-FZ (posl. red.)* [Labor Code of the Russian Federation: Federal Law of December 30, 2001 No. 197-FZ (last edition)].
14. *Ustav Munitsipal'nogo obrazovaniya «Porymozarechnoe» Udmurtskoi Respubliki: prinyat resheniem Soveta deputatov munitsipal'nogo obrazovaniya «Porymozarechnoe» ot 05.12.2005 № 6* [Charter of the Municipal Formation “Porymozarechnoye” of the Udmurt Republic: adopted by the decision of the Council of Deputies of the Municipal Formation “Porymozarechnoye” dated 05.12.2005 No. 6].