

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 г. Сергей Николаевич Братановский<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в научной статье анализируются правовые аспекты, связанные с поступлением на муниципальную службу в Российской Федерации. Муниципально-служебные отношения исследуются в тесной связи с государственной службой. На основе теоретического анализа предлагаются практическое решение проблем и внесение изменений в отечественное законодательство.

**Annotation:** in the scientific article the legal aspects connected with receipt on municipal service in the Russian Federation are analyzed. Municipal-office relations are investigated in a close connection with public service. On the basis of the theoretical analysis the practical decision of problems and modification of the domestic legislation is offered.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, муниципальный служащий, ограничения и запреты, государственная тайна, трудовой договор, конкурс на замещение вакантной должности.

**Key words:** municipal service, the municipal employee, restrictions and interdictions, the state secret, the labor contract, competition on replacement of a vacant post.

Муниципальная служба обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами профессиональной деятельности. В этой связи действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на муниципальную службу.

Статья 16 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 2 марта 2007 г.<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон от 2 марта 2007 г.) прежде всего устанавливает следующие условия, необходимые для поступления на муниципальную службу:

достижение возраста 18 лет;

владение государственным языком Российской Федерации;

соответствие квалификационным требованиям, установленным для замещения должностей муниципальной службы;

отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на муниципальную службу.

В указанной статье речь идет исключительно о гражданах Российской Федерации. Поступление на муниципальную службу и ее прохождение (как и государственной службы) традиционно связано с наличием у лица российского гражданства. Утрата гражданства Российской Федерации есть безусловное основание к прекращению служебных отношений. Однако по смыслу ст. 13 “Ограничения, связанные с муниципальной службой” и ст. 19 “Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим” Закона правом поступления на муниципальную службу также обладают граждане иностранных государств – участники международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. Анализируя аналогичное условие поступления на муниципальную службу, некоторые авторы отмечают, что указанным международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного

гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств<sup>3</sup>.

Законом о муниципальной службе установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу – 18 лет (по Трудовому кодексу РФ полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет). Как отмечают отдельные исследователи, это связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим<sup>4</sup>.

Новым требованием, которое ранее не было предусмотрено Законом “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, является владение гражданином, поступающим на муниципальную службу, государственным языком Российской Федерации. Более того, ст. 3 этого Закона закрепляла право граждан Российской Федерации на равный доступ к муниципальной службе, в том числе и независимо от языка. Как отмечается в юридической литературе, в новой транскрипции аналогичная норма ст. 4 нового Закона такой законодательной формулы не содержит<sup>5</sup>. Согласно ст. 68 Конституции РФ и Федеральному закону “О государственном языке Российской Федерации” от 1 июня 2005 г.<sup>6</sup> государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский. Соответственно, лицо, претендующее на замещение должности муниципальной службы, должно владеть русским языком.

<sup>3</sup> См.: Пресняков М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе // СПС “КонсультантПлюс”. 2007.

<sup>4</sup> См.: Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ “О муниципальной службе в Российской Федерации” / Под ред. А.Н. Козырина (Подготовлен для СПС “КонсультантПлюс”. 2007).

<sup>5</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону “О муниципальной службе в Российской Федерации” / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2008.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

<sup>1</sup> Профессор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, доктор юридических наук (E-mail: bratfoot@mail.ru).

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

Кроме того, лицо, поступающее на муниципальную службу, должно соответствовать определенным квалификационным требованиям, которые предъявляются к:

уровню профессионального образования;

стажу муниципальной (государственной) службы или стажу работы по специальности;

профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для выполнения должностных обязанностей.

Необходимо отметить, что ст. 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. закрепляет взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, что обеспечивается также посредством единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы.

Указанные квалификационные требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы (ст. 9 Закона).

Следует сказать, что до принятия Закона о муниципальной службе квалификационные требования, как правило, устанавливались законами субъектов Федерации. В качестве примера можно привести Закон г. Москвы “О муниципальной службе в городе Москве” от 24 марта 2004 г.<sup>7</sup>, Закон Самарской области “О муниципальной службе в Самарской области” от 16 июля 1998 г.<sup>8</sup> и др.

Наконец, для поступления на работу в муниципальные органы власти необходимо отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на муниципальную службу. Эти обстоятельства названы в ст. 13 Закона о муниципальной службе и представляют собой ограничения, связанные с муниципальной службой.

Прежний Закон об основах муниципальной службы в Российской Федерации также устанавливал ограничения в связи с прохождением муниципальной службы, однако их характер и предназначение были существенно иными.

Обратим внимание, что все эти ограничения связаны с запретом определенных действий при прохождении муниципальной службы. В действующем Законе (по аналогии с Законом о государственной гражданской службе) аналогичные ограничения называются запретами, связанными с муниципальной службой. В качестве же собственно ограничений Закон закрепляет обстоятельства, в силу которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий – находиться на муниципальной службе (ст. 13).

На наш взгляд, указанные ограничения, в отличие от запретов, представляют собой условия, которым должен удовлетворять гражданин для того, чтобы находиться на муниципальной службе. Запреты же включают в себя действия, от которых гражданин должен воздерживаться при прохождении муниципальной службы. Отсюда – и различия в последствиях нарушения, соответственно, запретов и ограничений.

Образно выражаясь, запреты “вступают в силу” после назначения лица на должность муниципальной службы. Например, Законом установлен в отношении муниципального

служащего запрет заниматься предпринимательской деятельностью. Означает ли это, что лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе поступать на муниципальную службу? Как представляется, такой вывод не соответствует требованиям Закона. Такому лицу нельзя отказать в приеме документов для участия в конкурсе. Только после того, как гражданин будет назначен на должность муниципальной службы, он должен будет прекратить свою предпринимательскую деятельность.

Наличие же ограничений, предусмотренных ст. 13, является препятствием не только для прохождения муниципальной службы, но и для поступления на службу (например, для участия в конкурсе).

В качестве еще одного аргумента в пользу высказанной точки зрения можно провести параллель с законодательством о государственной гражданской службе. Закон о государственной гражданской службе Российской Федерации также закрепляет и ограничения, и запреты, связанные с государственной службой (в целом они аналогичны). Однако в Указе Президента РФ “О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации” от 1 февраля 2005 г.<sup>9</sup> в качестве оснований для отказа в участии в конкурсе называются лишь ограничения, но не запреты, связанные с муниципальной службой.

Рассмотрим указанные ограничения по существу.

Так, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий – находиться на службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

В соответствии со ст. 29 ГК РФ гражданин может быть признан судом недееспособным, если вследствие психического расстройства он не может понимать значения своих действий или руководить ими.

Ограниченно дееспособными согласно ст. 30 ГК РФ могут быть признаны судом лица, которые вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение.

Другим основанием для отказа в приеме на муниципальную службу (либо увольнения с муниципальной службы) является осуждение лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы по приговору суда, вступившему в законную силу. Интересно, что в отношении гражданской службы аналогичное ограничение предполагает еще и наличие не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. Как представляется, законодатель вполне обоснованно отказался от такой жесткой нормы. Необходимо отметить, что аналогичное положение Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в отношении глав местных администраций вызвало неоднозначное отношение со стороны специалистов. В частности, в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации указанным выше Законом было названо вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда (п. 6 ч. 6 ст. 36). В этой связи некоторые авторы отмечали, что данная норма должна учитывать тяжесть совершенного деяния, поскольку преступления, предусмотренные УК РФ,

<sup>7</sup> См.: СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>8</sup> См.: там же.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 439.

сильно различаются по степени общественной опасности<sup>10</sup>. Вполне логично, например, что глава муниципального образования, осужденный по ст. 285 (злоупотребление служебными полномочиями) или по ст. 159 (мошенничество) УК РФ, не может далее исполнять свои обязанности. Напротив, представляется, что совершение преступления небольшой тяжести, тем более по неосторожности, если за него не назначено наказание в виде лишения или ограничения свободы, не должно препятствовать осуществлению полномочий главы муниципального образования.

Еще одним ограничением является отказ гражданина от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальной служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений.

Государственная тайна – это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, режимом их использования и защиты, урегулированы Законом РФ “О государственной тайне” от 21 июля 1993 г.<sup>11</sup> Перечень сведений, составляющих государственную тайну, был утвержден Указом Президента РФ “Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне” от 30 ноября 1995 г.<sup>12</sup> Порядок оформления допуска к государственной тайне урегулирован постановлением Правительства РФ “Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне” от 28 октября 1995 г.<sup>13</sup>

Сложнее обстоит дело с иными видами охраняемой законом тайны. Как отмечается в юридической литературе, законодательство Российской Федерации предусматривает около 20 видов охраняемых законом тайн<sup>14</sup>.

В настоящее время действует Федеральный закон “О коммерческой тайне” от 29 июля 2004 г.<sup>15</sup>, который устанавливает порядок допуска работника к сведениям, представляющим коммерческую тайну. Коммерческая тайна тесно пересекается со служебной<sup>16</sup>. Большинство ученых в настоящее время склонны придерживаться мнения, что к служебной тайне относятся те сведения о физических и юридических лицах, которые становятся известными различным должностным лицам по роду их служебной деятельности, однако в силу своего особого характера не могут свободно распространяться<sup>17</sup>. В силу этого к служебной тайне относят тайну

следствия, врачебную тайну, налоговую тайну, адвокатскую тайну и др.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий – находиться на муниципальной службе при наличии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Закон о муниципальной службе предусматривает, что Правительством РФ должны быть установлены порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения. Следует заметить, что аналогичная норма закрепляется в отношении гражданских служащих Федеральным законом “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. Однако на сегодняшний день Перечень заболеваний, препятствующих прохождению как гражданской, так и муниципальной службы, отсутствует. По нашему мнению, такой Перечень вряд ли может быть утвержден по всем должностям государственной или муниципальной службы. Так, в настоящее время подобные перечни устанавливаются в отношении узких категорий работников или служащих. В качестве примера можно привести Список заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2003 г.<sup>18</sup> Приказом Минздрава РФ от 16 марта 1999 г. был установлен Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну<sup>19</sup>.

Основанием для отказа в приеме на муниципальную службу (увольнения с муниципальной службы) является наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение соответствующей должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Ранее такое правило закреплялось и Кодексом законов о труде в отношении совместной службы родственников на любом государственном или муниципальном предприятии, в учреждении, организации. Действующий Трудовой кодекс РФ подобного ограничения не содержит, и на сегодняшний день оно характерно только для законодательства о государственной службе.

Следует отметить, что с позиции целей и задач муниципальной службы данное ограничение представляется вполне оправданным. Однако, как указано в специальной литературе, на практике указанная норма иногда вызывает сложности в правоприменении<sup>20</sup>. Например, нередкой является ситуация, когда муниципальные служащие, связанные непосредственной соподчиненностью, вступают в брак и, соответственно, уже не могут замещать прежние должности. Действующее законодательство не содержит правил разрешения данной ситуации. Возникает вопрос: кого из таких муниципальных служащих следует уволить? Теоретически нужно расторгать трудовой договор с ними обоими, однако целесообразность такого решения весьма сомнительна. Кроме того, в ряде ситуаций существует возможность перевести муниципального служащего на иную должность, которая уже не будет связана с непосредственной соподчиненностью родственнику.

<sup>10</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2005.

<sup>11</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

<sup>12</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

<sup>13</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4987.

<sup>14</sup> См.: Щур-Труханович Л.В., Щур Д.Л. Увольнение по всем статьям. Практическое пос. // СПС “КонсультантПлюс”. 2005.

<sup>15</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

<sup>16</sup> См.: Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ “О коммерческой тайне” // СПС “КонсультантПлюс”. 2005.

<sup>17</sup> См., например: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2000. С. 386; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997. С. 290.

<sup>18</sup> См.: Сборник законодательства РФ. 2003. № 15. Ст. 1373.

<sup>19</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 24.

<sup>20</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону “О муниципальной службе в Российской Федерации” / Под ред. С.Е. Чаннова.

Следует согласиться с теми авторами, которые считают, что эти и вопросы, связанные с данным ограничением, должны получить правовую регламентацию в специальном подзаконном акте<sup>21</sup>.

Следующие два ограничения, которые названы в ст. 13 Закона о муниципальной службе (п. 6 и 7), по нашему мнению, являются взаимопроникающими. Так, например, п. 6 в качестве ограничения называет (в том числе) приобретение гражданства иностранного государства, а в п. 7 говорится о наличии гражданства иностранного государства. Если проанализировать обстоятельства, названные в п. 6 ст. 13 Закона, то напрашивается вывод, что они относятся скорее к запретам, чем к ограничениям. Действительно, все указанные обстоятельства (приобретение гражданства иностранного государства, утрата российского гражданства, оформление вида на жительство и т.п.) относятся не к лицам, поступающим на муниципальную службу, а исключительно к муниципальным служащим. Выше мы уже указывали, что это – принципиальное отличие запретов от ограничений. Кроме того, наличие данных обстоятельств ст. 19 Федерального закона от 2 марта 2007 г. прямо относится к дополнительным основаниям расторжения трудового договора с муниципальным служащим. Однако нарушение ограничений, установленных ст. 13, также представляет собой основание для увольнения с муниципальной службы. В этой связи на практике возникает проблема: по какому из этих оснований должен расторгаться трудовой договор с муниципальным служащим, например, в случае приобретения им гражданства иностранного государства? Предлагаем исключить п. 6 из содержания ст. 13, поскольку предусмотренные им обстоятельства так или иначе будут являться основанием расторжения трудового договора с муниципальным служащим в силу указаний ст. 19 Закона.

Так же излишним (именно в качестве ограничения, связанного с прохождением муниципальной службы) представляется и п. 8 ст. 13 Закона о муниципальной службе, согласно которому гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий – находиться на муниципальной службе в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Подобное мнение уже высказывалось в специальной литературе<sup>22</sup>. Так, С.В. Наймушин указывает, что при представлении подложных документов или ложных сведений, которые касаются возраста, наличия гражданства Российской Федерации, квалификационных требований, отказ в поступлении на государственную гражданскую службу должен в первую очередь основываться на несоответствии квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, наличии ограничений, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, объективно препятствующих поступлению на службу или нахождению на ней, и пр. Кроме того, предоставление подложных документов является основанием для расторжения трудового договора в силу ст. 81 Трудового кодекса РФ.

Интересно, что в новой редакции Трудового кодекса (от 30 июня 2006 г.) законодатель отказался от такого основания расторжения трудового договора, как предоставление заведомо ложных сведений. Как отмечают некоторые авторы, ос-

новным недостатком данной нормы является возможность ее широкой интерпретации: закон не указывает, какие именно заведомо ложные сведения имеются в виду<sup>23</sup>. В том случае, когда речь идет о сведениях, влияющих на назначение лица на соответствующую должность, данное ограничение будет, безусловно, оправданным. Если же речь идет о малозначимой информации или не имеющей значения для приема на муниципальную службу (наличие детей, место рождения и т.п.), отказ в приеме на службу по данному основанию вряд ли следует считать целесообразным.

Наконец, ограничением, связанным с муниципальной службой, является непредставление установленных законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Гражданин при поступлении на муниципальную службу и затем ежегодно обязан представлять представителю нанимателя указанные сведения.

Говоря об обстоятельствах, препятствующих поступлению на муниципальную службу, нельзя обойти вниманием установленный Законом о муниципальной службе предельный возраст для замещения должности муниципальной службы. В настоящее время он составляет 65 лет.

Необходимо обратить внимание на то, что (в отличие от Закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”) Закон о муниципальной службе допускает продление срока нахождения на муниципальной службе граждан, достигших предельного возраста. При этом, хотя однократное продление срока нахождения на муниципальной службе допускается не более чем на один год, не устанавливается какого-либо ограничения количества таких продлений. Поэтому, на наш взгляд, установленный Законом предельный возраст преимущественно касается лиц, поступающих на муниципальную службу.

Заметим, что установление каких-либо ограничений при поступлении на муниципальную службу – прерогатива исключительно федерального законодателя. Известны решения высших судов Российской Федерации, которыми отменялись нормы региональных законов, устанавливающие ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, не предусмотренные федеральным законодательством.

Например, Определением Верховного Суда РФ от 6 июня 2003 г. № 60-Г03-10<sup>24</sup> признана недействующей норма п.п. 3 п. 2 ст. 17 Закона Камчатской области “Об основах муниципальной службы Камчатской области” от 16 июня 1997 г. В частности, эта норма устанавливала ограничение граждан при поступлении на муниципальную службу в Камчатской области в случае их близкого родства или свойства с муниципальным служащим, если их муниципальная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Между тем до принятия Закона о муниципальной службе такое ограничение в отношении муниципальных служащих на федеральном уровне не устанавливалось. Верховный Суд РФ указал, что в силу п. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Поскольку федеральный закон, ограничивающий права близких родственников на совместную муниципальную службу, в то время отсутствовал, Суд пришел к правильному выводу о противоречии оспариваемой нормы Закона Камчатской области федеральному законодательству.

<sup>21</sup> См.: там же.

<sup>22</sup> См.: Наймушин С.В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (Правовые вопросы) // Чиновник. 2005. № 4 (38).

<sup>23</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону “О муниципальной службе в Российской Федерации” / Под ред. С.Е. Чаннова.

<sup>24</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6.