

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

---

**Сергей Николаевич Братановский\***

### **Правовые основания, условия и порядок поступления на муниципальную службу**

Муниципальная служба обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами профессиональной деятельности, которые обусловлены ее публичным характером. В связи с этим действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на муниципальную службу.

Прежде всего, согласно ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливаются 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. Утрата гражданства Российской Федерации является безусловным основанием 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—участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе. Некоторые авторы, анализируя аналогичное условие поступления на муниципальную службу, отмечают, что указанным международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств<sup>1</sup>.

Законом о муниципальной службе установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу — 18 лет (по Трудовому кодексу полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет). Как отмечают некоторые авторы, это связано с высокой ответственностью муниципальных служащих за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий

---

\* Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор. E-mail: bratfoot@mail.ru.

<sup>1</sup> См.: Пресняков М. В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе // СПС «КонсультантПлюс».

органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим<sup>1</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.

Кроме того, лицо, поступающее на муниципальную службу, должно соответствовать определенным квалификационным требованиям. Эти квалификационные требования предъявляются:

- к уровню профессионального образования;
- стажу муниципальной (государственной) службы или стажу работы по специальности;
- профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для выполнения должностных обязанностей.

Статья 5 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 1 января 2014 г.) закрепляет взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, что обеспечивается, в том числе, 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 Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы (ст. 9 Закона)<sup>2</sup>.

Следует отметить, что до принятия Закона о муниципальной службе квалификационные требования, как правило, устанавливались законами субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов это было сделано в законах о муниципальной службе. В качестве примера можно привести Закон г. Москвы от 24 марта 2004 г. № 15 «О муниципальной службе в городе Москве»<sup>3</sup>, Закон Самарской области от 16 июля 1998 г. № 16-ГД «О муниципальной службе в Самарской области»<sup>4</sup> и т. п. В некоторых регионах были приняты самостоятельные законодательные акты, устанавливающие квалификационные требования к замещению должностей муниципальной службы. Например, Закон Амурской области от 24 ноября 2000 г. № 271-ОЗ «О квалификационных требованиях к муниципальным служащим Амурской области»<sup>5</sup>, Закон Волгоградской области от 27 мая 1998 г. № 178-ОД «О квалификационных требованиях к муниципальным должностям муниципальной службы Волгоградской области»<sup>6</sup>. В настоящее время в компетенцию субъекта входит принятие лишь типовых положений. Непосредственно же квалификационные требования должны утверждаться актами органов местного самоуправления. В качестве

<sup>1</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 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> См.: Там же.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> См.: Там же.

примера можно привести Положение о квалификационных требованиях для замещения должности муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы администрации г. Нижневартовска, которое было утверждено постановлением главы города от 6 сентября 2007 г. № 784 в соответствии с действующим Законом о муниципальной службе<sup>1</sup>.

Наконец, для поступления на муниципальную службу 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. Так, согласно ст. 11 упомянутого Закона муниципальный служащий был не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей и др.

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

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения о квалификационных требованиях для замещения должности муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы администрации города Нижневартовска : постановление главы города Нижневартовска от 6 сентября 2007 г. № 784 // СПС «КонсультантПлюс».

1) признание недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждение к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказ 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 муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства—участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличие гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства—участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

9) непредставление установленных данным Федеральным законом сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В данном случае интерес вызывает даже не существование этих ограничений (это предмет отдельного разговора), а их принципиальное отличие от запретов, связанных с прохождением муниципальной службы, которые предусмотрены в ст. 14 указанного Закона.

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 в отношении муниципального служащего установлен запрет заниматься предпринимательской деятельностью.

Означает ли это, что лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе поступать на муниципальную службу? Как нам 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).

Рассмотрим указанные ограничения по существу.

Так, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может 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. Представляется, что законодатель вполне обоснованно отказался от такой жесткой нормы. Аналогичное положение Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающееся глав местных администраций, вызвало неоднозначное отношение специалистов. В частности, в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации указанным выше Законом было названо вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда (п. 6 ч. 6. ст. 36). Ранее нами уже отмечалось, что данная норма должна учитывать тяжесть совершенного деяния, поскольку преступления, предусмотренные УК РФ, сильно различаются по степени общественной опасности<sup>1</sup>. Вполне логично, например, что глава муниципального образования, осужденный по ст. 285 УК РФ (злоупотребление служебными полномочиями) или по ст. 159 (мошенничество), 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 муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений.

<sup>1</sup> См.: Братановский С. Н. Особенности поступления на муниципальную службу // Гражданин и право. 2010. № 10. С. 76–86.

Государственная тайна — это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности России. Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, режимом их использования и защиты, урегулированы Законом РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>1</sup>. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, был утвержден Президентом РФ<sup>2</sup>. Порядок оформления допуска к государственной тайне урегулирован Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»<sup>3</sup>.

Сложнее обстоит дело с иными видами охраняемой законом тайны. Как отмечается в литературе, законодательство Российской Федерации предусматривает около 20 видов охраняемых законом тайн<sup>4</sup>.

Действующий Федеральный закон «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ (с послед. изм.) устанавливает порядок допуска работника к сведениям, представляющим коммерческую тайну<sup>5</sup>. Коммерческая тайна тесно пересекается со служебной<sup>6</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>7</sup>. В связи с этим 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 не может 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 Российской Федерации должен быть установлен порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения. Аналогичная норма закрепляется в отношении гражданских служащих Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако на данный момент 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,

<sup>1</sup> См.: О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (с изм. и доп. от 6 октября 1997 г., 22 августа 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41, ст. 4673; 2004. № 35, ст. 3607.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне : Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в ред. от 11 февраля 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49, ст. 4775; 2006. № 8, ст. 892.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 43, ст. 4987; 2004. № 47, ст. 4658.

<sup>4</sup> *Щур-Труханович Л. В., Щур Д. Л.* Увольнение по всем статьям : практич. пособие // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3283; 2007. № 31, ст. 4011.

<sup>6</sup> См.: *Братановский С. Н.* Указ. соч. С. 76–86.

<sup>7</sup> См., напр.: *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.

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. (в ред. Постановления Правительства РФ от 1 февраля 2005 г. № 49)<sup>1</sup>. Приказом Минздрава России от 16 марта 1999 г. был установлен Перечень медицинских противопоказаний для осуществления работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну<sup>2</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 КЗоТ РФ 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.

В целом с позиции целей и задач муниципальной службы данное ограничение представляется нам вполне оправданным. Однако, как отмечается в специальной литературе, на практике данная норма иногда вызывает сложности в правоприменении<sup>3</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. Представляется, что вопросы, связанные с данным ограничением, должны получить правовую регламентацию в специальном подзаконном акте<sup>4</sup>.

Следующие два ограничения, которые названы в ст. 13 Закона о муниципальной службе (пп. 6 и 7), являются взаимопроникающими. Так, например, п. 6 названной статьи 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

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 15, ст. 1373; 2005. № 7, ст. 560.

<sup>2</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 24.

<sup>3</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2008.

<sup>4</sup> См.: Братановский С. Н. Указ. соч. С. 76–86.

ст. 19 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» 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 связи с этим на практике возникает проблема: по какому из этих оснований должен расторгаться трудовой договор с муниципальным служащим, например, в случае приобретения им гражданства иностранного государства? Мы предлагаем исключить из содержания статьи 13 п. 6, поскольку предусмотренные им обстоятельства так или иначе будут являться основанием расторжения трудового договора с муниципальным служащим в силу указаний ст. 19 Закона.

Излишним (именно в качестве ограничения, связанного с прохождением муниципальной службы) нам представляется и п. 8 ст. 13 Закона о муниципальной службе, согласно которому гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может 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>1</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, представление подложных документов является основанием для расторжения трудового договора в силу ст. 81 Трудового кодекса РФ.

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.

Следует отметить, 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. И хотя при этом 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.

---

<sup>1</sup> См.: Наймушин С. В. Ограничения и запреты на государственной гражданской службе (правовые вопросы) // Чиновник. 2005. № 4.



**Пристатейный библиографический список**

1. Братановский, С. Н. Особенности поступления на муниципальную службу // Гражданин и право. — 2010. — № 10. — С. 76–85.
2. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина // СПС «КонсультантПлюс».
3. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под ред. С. Е. Чаннова. — М., 2008. — 320 с.
4. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / под ред. О. Н. Садикова. — М., 1997. — 924 с.
5. Пресняков, М. В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе // СПС «КонсультантПлюс».