

---

---

## **ПРЕДЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ЗАКОНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.С. Санаев**

Кафедра правовых дисциплин  
Московская финансово-юридическая академия  
*ул. Большая Черемушкинская, 17а, Москва, Россия, 117447*

В статье анализируется компетенция регионов в области муниципальной службы, определяются общественные отношения, которые не подлежат правовому регулированию законами субъектов Российской Федерации, и рассматриваются отдельные недостатки Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Принятие нового Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [6] поставило задачу приведения в соответствии с ним регионального законодательства и, прежде всего, принятия новых законов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе.

Прежний Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [7] устанавливал лишь ее базовые, фундаментальные положения. В частности, он исчерпывающе определял ограничения, связанные с муниципальной службой, основные гарантии для муниципальных служащих, основания для прекращения муниципальной службы. Для регулирования иных аспектов службы необходимо было принятие региональных и муниципальных правовых актов. В новом же Федеральном законе регулирование муниципальной службой осуществляется гораздо более комплексно.

Представляется, что не во всех случаях целесообразно централизованное регулирование отношений в сфере муниципальной службы на федеральном уровне в государстве с различным социально-экономическим развитием как регионов, так и муниципальных образований, их разнообразными финансовыми и кадровыми возможностями. Вряд ли следует устанавливать одинаковые требования и для миллионного города, и для сельского поселения, в котором проживают 500 человек.

Например, представляется достаточно очевидным, что такое квалификационное требование, как наличие высшего профессионального образования для замещения старшей должности муниципальной службы, не сильно ограничит круг кандидатов на эту должность во внутригородском муниципальном образовании в городе Москве. Но такое же требование в небольшом сельском поселении заметно затруднит подбор необходимого кандидата.

Таким образом, существование общественных отношений, подлежащих правовому регулированию субъектами Российской Федерации и муниципальных образований в сфере муниципальной службы, позволяет полнее учесть их конкретные нужды и возможности, а следовательно, обеспечить более высокую результатив-

ность данного вида службы. Вместе с тем для разработки законов субъектов Российской Федерации о муниципальной службе необходимо очертить пределы регионального правового регулирования данной сферы общественных отношений с тем, чтобы не вторгаться в сферу федерального законодателя.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию [1]. Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из этой нормы, а также равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19 Конституции) и права на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32), следует право граждан на равный доступ к муниципальной службе, прохождение которой является одновременно и осуществлением трудовых прав [2].

Из ч. 3 ст. 55 и п. «в» ст. 71 Конституции России следует, что регулирование прав и свобод человека, в том числе их ограничение, находится в ведении Российской Федерации и осуществляется путем принятия федеральных законов. Вместе с тем субъект Российской Федерации вправе законодательствовать по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в части, не урегулированной федеральным законодательством. Поскольку муниципальная служба является предметом регулирования трудового и административного законодательства, то есть относится к сфере совместного ведения, субъекты Федерации вправе определять особенности трудовых отношений муниципальных служащих, не ограничивая при этом права граждан.

Что можно считать ограничениями прав граждан в сфере муниципальной службы?

Представляется, что к ним относятся какие-либо границы или ограничения для поступления гражданина на службу, ее прохождения, запрет на совершение отдельных действий, влияющих на осуществление служебной деятельности, особые основания для прекращения службы, а также специфическая ответственность муниципального служащего.

Так, обоснованным препятствием для поступления на муниципальную службу является установление более высокого по сравнению с Трудовым кодексом Российской Федерации возраста поступления на муниципальную службу. Трудовой кодекс допускает поступление на работу начиная с 16 лет, а в исключительных случаях — с 14. Между тем поступление на муниципальную службу возможно лишь с 18 лет [4].

Кроме требования о возрасте лица, поступающего на муниципальную службу, к нему предъявляются и иные требования, несомненно, ограничивающие данное право. К примеру, такое лицо должно быть гражданином России либо гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе; владеть государственным языком Российской Федерации, а также соответствовать квалификационным требованиям по должности.

Вместе с тем, если квалификационные требования являются ограничением права поступления на муниципальную службу, то они должны устанавливаться федеральным законом и быть едиными для всех граждан, поступающих на муниципальную службу. Однако в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» определено лишь то, что квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обя-

занностей. Их конкретизация должна осуществляться в региональных законах и муниципальных правовых актах.

Таким образом, законодатель фактически наделил субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления полномочием по установлению конкретных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. С учетом ранее высказанного замечания о значительной разнице в возможностях российских регионов такое решение представляется обоснованным. Необходимо обратить внимание на то, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать квалификационные требования лишь в тех сферах, которые определены Федеральным законом № 25-ФЗ. Любые иные требования, установленные субъектами Российской Федерации, будут являться незаконными.

Кроме того, субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные по сравнению с Федеральным законом ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.

Ограничения, связанные с муниципальной службой, распространяются как на лиц, впервые поступающих на муниципальную службу, так и на действующих муниципальных служащих, за исключением ограничения по возрасту поступления на службу. Муниципальный служащий может продолжать службу и после этого возраста, если представитель нанимателя продлил ему срок нахождения на муниципальной службе.

В отличие от ограничений, связанных с муниципальной службой, соответствующие запреты распространяются только на муниципальных служащих. Это связано с тем, что отношения, подпадающие под запрет, могут возникать лишь в связи с прохождением муниципальной службы.

Нельзя сказать, что ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, содержатся только в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Так, в соответствии со ст. 47 Уголовного кодекса Российской Федерации за совершение определенных преступлений может быть назначено наказание в виде лишения права занимать должности в органах местного самоуправления [5].

Представляется, что формулировка такого ограничения, связанного с муниципальной службой, как невозможность поступления на муниципальную службу и нахождения на муниципальной службе в случае осуждения гражданина к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, может вызвать сложности в ее толковании. Дело в том, что нет ясности, включается ли в данное ограничение случай лишения права замещать должности муниципальной службы в течение определенного срока по приговору суда либо речь в данном случае идет лишь о «физической» невозможности, например, как раз в случае осуждения лица к лишению свободы.

Следующим ограничением прав граждан в сфере муниципальной службы является увольнение их со службы, которое возможно при прекращении трудового договора с муниципальным служащим в строго установленных федеральным законом случаях.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» в статье об основаниях расторжения трудового договора делает отсылку к Трудовому кодексу Российской Федерации и предусматривает три особенных основания, относящихся только к муниципальным служащим:

1) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) 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;

3) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Вместе с тем, по нашему мнению, представленные основания сформулированы неудачно. Несложно заметить, что два первых специфических основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим указаны также в статье об ограничениях, связанных с муниципальной службой, в качестве обстоятельств, при которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе. Таким образом, возникает вопрос о том, на какую именно норму будут ссылаться работники кадровой службы при расторжении трудового договора с муниципальным служащим: на общую (п. 3 ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ) или на частную (п. 1 или 2 ч. 1 ст. 19 этого же закона).

Более серьезной представляется проблема, на которую указывают М.В. Преняков и С.Е. Чаннов [3]. Они обращают внимание на то, что принятие решения об увольнении муниципального служащего по основаниям, предусмотренным ст. 19 Федерального закона № 25-ФЗ, выносится на усмотрение представителя нанимателя. Между тем, как уже неоднократно указывалось, при несоблюдении ограничений, связанных с муниципальной службой, гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе.

Это означает, что у представителя нанимателя должно быть не право расторгнуть трудовой договор в указанных случаях, а обязанность это сделать. Единственным исключением из этого правила может быть случай продления срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В существующей же редакции Федерального закона № 25-ФЗ нормы статьи о расторжении трудового договора с муниципальным служащим фактически противоречат положениям статей об ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой. Кроме того, они порождают излишне широкие полномочия представителя нанимателя, который фактически получает право по собственному усмотрению «казнить» либо «миловать» муниципального служащего в случае несоблюдения им ограничений и запретов.

Отдельно необходимо сказать про ответственность муниципального служащего. Федеральный закон № 25-ФЗ определил виды дисциплинарной ответственности муниципального служащего, не отличающиеся от тех, которые установлены Трудовым кодексом: замечание, выговор, увольнение. В связи с тем, что согласно ст. 6 Трудового кодекса определение видов дисциплинарных взысканий и порядка их применения относится к ведению федеральных органов государственной власти,

региональные органы власти не вправе устанавливать дополнительные виды дисциплинарного наказания.

Однако возможности правового регулирования муниципальной службы законами субъектов Российской Федерации ограничены компетенцией не только федерального законодателя, но и органов местного самоуправления, которым право определять отдельные условия муниципальной службы предоставлено непосредственно Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Так, на основе законов субъектов Российской Федерации муниципальными правовыми актами утверждаются: должности муниципальной службы; квалификационные требования; дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации; положение о проведении аттестации; дополнительные гарантии, предоставляемые муниципальным служащим; виды поощрений муниципальных служащих и порядок их применения. В данном случае органы местного самоуправления обязаны учитывать положения законов субъектов Российской Федерации.

Самостоятельно же органы местного самоуправления определяют: порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы; размер и условия оплаты труда муниципальных служащих (за исключением дотационных муниципальных образований); порядок ведения реестра муниципальных служащих; целесообразность и порядок создания кадрового резерва. Здесь органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе осуществлять собственное правовое регулирование.

Таким образом, субъекты Российской Федерации в своих законодательных актах не уполномочены устанавливать дополнительные, по сравнению с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», ограничения прав граждан в сфере муниципальной службы. Таковыми могут считаться: более высокий по сравнению с Трудовым кодексом Российской Федерации возраст поступления на муниципальную службу; требования о наличии гражданства Российской Федерации либо гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, о владении государственным языком Российской Федерации, а также о соответствии квалификационным требованиям; ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой; дисциплинарная ответственность муниципального служащего; основания для прекращения трудового договора с муниципальным служащим. Кроме того, как отмечалось выше, возможности правового регулирования муниципальной службы субъектами Российской Федерации ограничены не только компетенцией федерального законодателя, но и полномочиями органов местного самоуправления, предоставленными им Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Указанные пределы правового регулирования необходимо соблюдать при разработке региональных законов о муниципальной службе.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — № 237.
- [2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Российская газета. — 2003. — № 258.

- 
- [3] *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. — 2007. — № 4. — С. 83–91.
- [4] Трудовой кодекс Российской Федерации (в ред. на 1 марта 2008 г.) // Российская газета. — 2001. — № 256.
- [5] Уголовный кодекс Российской Федерации (в ред. на 1 марта 2008 г.) // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
- [6] Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.
- [7] Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 224. — 1999. — № 16. — Ст. 1933. — 2002. — № 16. — Ст. 1499. — № 30. — Ст. 3029.

## **LEGAL REGULATION'S LIMITS OF THE MUNICIPAL SERVICE BY LAWS OF RUSSIAN FEDERATION'S STATES**

**A.S. Sanaev**

The Department of Legal Discipline  
Moscow Financial-Juridical Academy  
*Bolshaya Cheryomushkinskaya st., 17a, Moscow, Russia, 117447*

The jurisdiction of the Russian regions in the area of the municipal service is analyzing in this article, the public relations which are beyond the legal regulation by laws of the Russian Federation's states are formed and some shortcomings of Federal law «About municipal service in the Russian Federation» are considered.