

УДК 349.222

ББК 67.405.112

## Муниципальная служба: некоторые особенности заключения трудового договора

*О.Л. Казанцева, И.А. Прасолова*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## Municipal Service: Some Peculiarities of Concluding an Employment Contract

*O.L. Kazantseva, I.A. Prasolova*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Муниципальная служба обладает рядом особенностей по сравнению с иными видами профессиональной трудовой деятельности. В связи с этим действующим законодательством предусматриваются особые требования к лицам, поступающим на муниципальную службу, отражаются особенности оформления трудовых отношений на муниципальной службе. Это связано прежде всего со спецификой полномочий, возлагаемых на муниципальных служащих, а также с высокой степенью их ответственности перед населением и государством. Авторы анализируют положения Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Трудового кодекса Российской Федерации, регламентирующие порядок заключения трудового договора с муниципальными служащими, требования к лицам, претендующим на замещение должностей муниципальной службы, выявляют некоторые особенности заключения трудового договора с муниципальными служащими. Исследуются материалы судебной практики в сфере применения норм Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», делаются выводы и формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в исследуемой области.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, трудовой договор, деловые качества, квалификационные требования, правовое регулирование, законодательство.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-16

Выбор темы исследования обусловлен ее актуальностью. Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [1] (далее — Федеральный закон № 25) муниципальная служба — профессиональная деятельность граждан, которая

Municipal service has a number of features compared to other types of professional work. In this regard, the current legislation provides special requirements for persons entering the municipal service, reflects the specifics of registration of labor relations in the municipal service. This is due, above all, to the specifics of the powers vested in municipal employees, and also to the high degree of their responsibility to the population and the state. In the article the authors analyze the provisions of Federal Law No. 25-FZ of 02.03.2007 "On Municipal Service in the Russian Federation", the Labor Code of the Russian Federation regulating the procedure for concluding an employment contract with municipal employees, the requirements for persons applying for the replacement of municipal services, some features of the conclusion of an employment contract with municipal employees. Materials of judicial practice in the sphere of application of the provisions of Federal Law No. 25-FZ of 02.03.2007 "On Municipal Service in the Russian Federation" have been studied, conclusions have been drawn and proposals have been formulated for improving the current legislation in the field under study.

**Key words:** municipal service, labor contract, business qualities, qualification requirements, legal regulation, legislation.

осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Содержание и специфика профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых

ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением муниципальной службы, обуславливают особый правовой статус муниципальных служащих. В связи с этим законодателем установлены особенности поступления на муниципальную службу и заключения трудового договора с муниципальным служащим, исследование которых и является основной целью данной статьи. При ее подготовке использовались научные труды таких авторов, как Е.А. Беднова, М.В. Денисов, С.Н. Братановский, Т.М. Бялкина, А.М. Лушников, О.М. Мигущенко, Д.А. Панарин и др.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектический метод познания и связанные с ним специальные методы, присущие юридической науке: анализ и синтез, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный, синергетический и другие методы, эффективное применение которых позволило прийти к аргументированным выводам по итогам исследования.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона № 25 муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Однако в отличие от государственного гражданского служащего муниципальным служащим может быть не только гражданин Российской Федерации, но и иностранный гражданин, при условии, что он является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин вправе находиться на муниципальной службе.

В случае прекращения гражданства Российской Федерации, гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения гражданства иностранного государства либо получения 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, гражданин не может быть принят на муниципаль-

ную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе. Кроме того, если гражданин имеет гражданство иностранного государства (иностранного государства), с которым не заключен подобный международный договор, то он также не может претендовать на должность муниципальной службы и находиться на ней. Данные положения регламентируются п. 6, 7 ст. 13 вышеуказанного Федерального закона и являются ограничениями, связанными с муниципальной службой.

По действующему законодательству при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должностям муниципальной службы (ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 25-ФЗ). В то время как при поступлении на государственную гражданскую службу в обязательном порядке поступлению на должность должен предшествовать конкурс. Поскольку государственная гражданская и муниципальная служба являются разновидностями публичной службы, правовое регулирование порядка поступления на должности публичной службы должно осуществляться единообразно. Наделение органов местного самоуправления правом на проведение конкурса может приводить к злоупотреблениям с их стороны и нарушает принцип равенства граждан при поступлении на муниципальную службу.

Закон о муниципальной службе содержит ряд исключений, при которых конкурс не проводится: например при заключении срочного трудового договора (контракта); при назначении муниципального служащего на иную должность муниципальной службы в случаях сокращения численности или штата работников, в соответствии с медицинским заключением, при направлении на повышение квалификации; при назначении на должность муниципальной службы муниципального служащего, включенного в кадровый резерв. Установлена также возможность не проводить конкурс при назначении на отдельные должности муниципальной службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому муниципальным правовым актом. По решению представителя нанимателя (работодателя) конкурс может не проводиться при назначении на должности муниципальной службы, относящиеся к группе младших должностей муниципальной службы.

Вместе с тем поступление на муниципальную службу исключительно на конкурсной основе будет

прозрачным, понятным для претендентов и снизит уровень возможной коррупции. К сожалению, законопроект, предлагающий установить обязательность проведения конкурса при поступлении на муниципальную службу [2], был отклонен в связи с нецелесообразностью проведения конкурсов в сельских малочисленных муниципальных образованиях, где мало квалифицированных кадров или они отсутствуют вообще. Однако представляется, что в этом случае нужно руководствоваться принципом законности, а не целесообразности, в том числе это будет являться логическим продолжением тенденции, наметившейся в государственной политике, направленной на повышение престижа и авторитета муниципальной службы. Этой же позиции придерживаются и другие авторы [3].

В соответствии с п. 6 ст. 16 Федерального закона № 25 поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Таким образом, общие правила поступления гражданина на муниципальную службу определяются нормами Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) [4], специальные — Федеральным законом № 25.

Согласно ч. 2 ст. 64 ТК РФ какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами.

Иными словами, отказать в приеме на работу работодатель вправе, только если отказ обоснован деловыми качествами работника.

Немного иная формулировка содержится в Федеральном законе № 25-ФЗ. Так, п. 2 ст. 16 данного закона закрепляет, что при поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к рели-

гии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Таким образом, Федеральный закон № 25, в отличие от ТК РФ, отдельно выделяет профессиональные и деловые качества муниципального служащего.

Вместе с тем, как свидетельствуют материалы судебной практики [5], при рассмотрении дел об отказе в приеме на должности муниципальной службы применимы разъяснения, содержащиеся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» [6] (далее — Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2), которое в том числе раскрывает, что следует понимать под деловыми качествами. Под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли — п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2).

Данная трактовка деловых качеств вызывает в научной литературе неоднозначную оценку. Как справедливо отмечают профессор А.М. Лушников, М.В. Лушникова, наличие определенного уровня образования и опыт работы по данной специальности, в данной отрасли относятся скорее к профессионально-квалификационным качествам, а не к личным. Состояние здоровья может быть отнесено к личным качествам работника только в тех случаях, когда определенные требования к нему предусмотрены законодательством (для несовершеннолетних, для лиц, работающих в тяжелых и вредных условиях труда, и др.) [7]. В подтверждение данной точки зрения следует отметить, что ТК РФ под квалификацией работника понимает уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника (ч. 1 ст. 195.1). Таким образом, опыт работы законодателем отнесен к квалификационным качествам, а не личностным.

М.В. Филиппова также в числе структурных элементов понятия «деловые качества» выделяет: 1) профессиональные качества (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации); 2) личностные качества (например, состояние здоровья); 3) особые формально-юридические качества, прямо предусмотренные законом (например, наличие российского гражданства); 4) специфические качества, вытекающие из характера вы-

полняемой работы и, как правило, определяемые работодателем (например, владение одним или несколькими иностранными языками, способность работать на компьютере) [8, с. 380–381].

Таким образом, и Верховный Суд РФ, и ученые справедливо рассматривают профессиональные качества — а именно наличие определенной профессии, специальности, квалификации, опыт работы — как одну из составляющих деловых качеств работника. Поэтому не вполне понятна позиция законодателя, разделившего в п. 2 ст. 16 Федерального закона № 25 данные понятия и исключившего профессиональные качества из деловых. С целью единого образного применения норм предлагается изменить п. 2 ст. 16 Федерального закона № 25, оставив в нем только термин «деловые качества».

Кроме того, согласно ст. 9 Федерального закона № 25 для замещения должности муниципальной службы требуется соответствие квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) — к специальности, направлению подготовки. Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Должностной инструкцией муниципального служащего могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки.

Если же на муниципальную службу будет принят гражданин, не отвечающий квалификационным требованиям к стажу муниципальной службы, стажу работы, необходимому для исполнения должностных обязанностей, которые установлены муниципальным правовым актом, принятым в соответствии с Федеральным законом № 25 и законом субъекта Российской Федерации, определяющим типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, то, как свидетель-

ствует судебная практика, это является нарушением правил заключения трудового договора, исключающим возможность продолжения муниципальной службы, и влечет прекращение трудового договора с муниципальным служащим по п. 11 ст. 77 ТК РФ, т.е. нарушение установленных ТК РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжения работы (ст. 84 ТК РФ) [9].

В силу пп. 8 п. 1 ст. 13 Федерального закона № 25 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.

Согласно ст. 16 указанного Закона сведения, представленные в соответствии с настоящим Федеральным законом гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу. В случае установления в процессе проверки, предусмотренной ч. 4 настоящей статьи, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Вместе с тем ст. 19 Федерального закона № 25 и ст. 81 ТК РФ предоставляют работодателю право расторгнуть договор по указанным в данных статьях основаниям, но не обязывают к этому. Таким образом, данные нормы права не запрещают работодателю расторжение трудового договора с муниципальным служащим и по иным основаниям.

Так, например, возникает вопрос о том, можно ли привлечь к ответственности гражданина, предоставившего в подтверждение требуемого стажа по специальности трудовую книжку, записи в которой не соответствуют действительности, и если это возможно, то к какому виду юридической ответственности. Анализ правовых норм позволяет прийти к выводу о том, что в данном случае такое лицо можно привлечь к ответственности, но не дисциплинарной, поскольку, исходя из определения дисциплинарного проступка, содержащегося в ст. 27 Федерального закона № 25, представление заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу не может расцениваться в качестве дисциплинарного проступка, так как гражданин на тот момент еще не являлся муниципальным служащим и в трудовых (служебных) отношениях с органами

местного самоуправления не состоял. Однако в отношении такого гражданина может быть возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного п. 3 ст. 327 Уголовного кодекса РФ [10].

В соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 13 Федерального закона № 25 гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) граждане, претендующие на замещение должностей государственной или муниципальной службы, включенных в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу п. 1 ст. 15 Федерального закона № 25 граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Указанные сведения представляются в порядке, сроки и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Актами органов местного самоуправления утверждается Перечень должностей муниципальной службы в муниципальном образовании, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязатель-

ствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Согласно пп. 10 п. 3 ст. 16 Федерального закона № 25 при поступлении на муниципальную службу гражданин предоставляет сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Из вышеизложенного следует, что законодатель возложил обязанность на гражданина, претендующего на замещение должности муниципальной службы, предоставить сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, кроме того, подобные сведения должны быть предоставлены и в отношении супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. При неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданином данной обязанности, т.е. непредставлении сведений либо представлении неполных, недостоверных сведений, законодатель предусматривает наступление неблагоприятных последствий.

В соответствии с пп. 3 п. 1 ст. 19 Федерального закона № 25 помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных ТК РФ, трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13, 14, 14.1 и 15 настоящего Федерального закона.

Таким образом, правовой статус муниципальных служащих обладает существенными особенностями, что, в свою очередь, определяет особенности поступления на муниципальную службу и заключения трудового договора. Прежде всего это касается особых квалификационных требований, предъявляемых для замещения должности муниципальной службы. В этой сфере следует отметить некоторую несогласованность норм Федерального закона № 25 и ТК РФ в отношении элементов, составляющих деловые качества муниципальных служащих. С целью единообразного применения норм предлагается внести в Федеральный закон № 25 соответствующие изменения. Кроме того, несоблюдение особых требований, предъявляемых к гражданину при поступлении на муниципальную службу, может повлечь за собой крайне неблагоприятные последствия, вплоть до привлечения к уголовной ответственности и увольнения с муниципальной службы. В связи с чем правильное применение норм законодательства, устанавливающих особенности заключения трудового договора с муниципальным служащим, имеет большое значение.

### Библиографический список

1. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.
2. О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части установления обязанности проведения конкурса при поступлении на муниципальную службу) : ЗАКОН-ПРОЕКТ № 514164-6 // [Электронный ресурс]. — URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=514164-6&02> (дата обращения: 01.08.2018).
3. Саломатин А.А. Конкурсный отбор как возможность равного доступа граждан к муниципальной службе // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 1 (74).
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. — 2002. — № 1. — Ч. 1. — Ст. 3.
5. Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 14 мая 2013 г. по делу № 33-1230/2013 // [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).
6. О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 // Бюллетень ВС РФ. — 2004. — № 6.
7. Лушников А.М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда : доклад на Пятой Междунар. науч.-практ. конф. 27–30 мая 2009 г. // Юридическое образование и наука. — 2009. — № 3 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).
8. Курс российского трудового права. — Т. 3 : Трудовой договор / науч. ред. Е.Б. Хохлов. — СПб., 2007.
9. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданами служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом ВС РФ 22.06.2016.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://legalacts.ru/sud/obzor-sudebnoipraktiki-po-sporam-sviazannym-s-prokhozhdeniem-sluzhby-gosudarstvennymi-grazhdanskimi-sluzhashchimi-i-munitsipalnymi-sluzhashchimi/> (дата обращения: 01.08.2018).
10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.