


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ


Зав. кафедрой

  
С. В. Чердаков  
« 13 » 02 2020г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Запреты и ограничения на муниципальной службе

Исполнитель  
студент группы 621-узб3

  
М. Л. Лысенкова

Руководитель  
доцент, канд. юрид. наук

13.02.2020   
С. В. Чердаков


Нормоконтроль

13.02.2020   
О. В. Громова

Благовещенск 2020

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
  
С. В. Чердаков  
«15» 05 2019 г.

### ЗАДАНИЕ

К выпускной квалификационной работе студента Лысенковой Марины Леоньевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Запреты и ограничения на муниципальной службе

(утверждена приказом от 15.11.2019 г. № 2873-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10 февраля 2020 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): теоретические аспекты муниципальной службы, запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой, проблема практики применения запретов и ограничений на муниципальной службе.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): *Кокорина Юлия Дмитриевна*

7. Дата выдачи задания: 15 мая 2019 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Чердаков Сергей Владимирович, к.ю.н., доцент.

Задание принял к исполнению (дата): 15 мая 2019 года.

(подпись студента)



## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 56 с., 56 источников.

### МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА, СПЕЦИАЛИСТ, ЗАПРЕТ, ОГРАНИЧЕНИЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ, ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Цель дипломного исследования - рассмотреть запреты и ограничения на муниципальной службе.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) раскрыть сущность, признаки и принципы муниципальной службы;
- 2) обозначить систему правового регулирования муниципальной службы;
- 3) раскрыть значение, цели запретов и ограничений на муниципальной службе;
- 4) дать характеристику основных запретов и ограничений на муниципальной службе;
- 5) обозначить проблему практики применения запретов и ограничений на муниципальной службе.

В качестве объекта исследования выступает муниципальная служба Российской Федерации.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе - запреты и ограничения в деятельности муниципальных служащих.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретические аспекты муниципальной службы	8
1.1 Понятие, признаки и принципы муниципальной службы	8
1.2 Правовое регулирование муниципальной службы	14
2 Запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой	28
2.1 Значение, цели запретов и ограничений на муниципальной службе	28
2.2 Характеристика основных запретов и ограничений на муниципальной службе	31
3 Проблема практики применения запретов и ограничений на муниципальной службе	41
Заключение	49
Библиографический список	51

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях;

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;

ФЗ – Федеральный закон.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена рядом обстоятельств.

Муниципальная служба - важнейший конституционно-правовой институт, непосредственно связанный с эффективной реализацией компетенции органов местного самоуправления. Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами.

Реформа муниципальной службы Российской Федерации затронула многие аспекты служебных отношений, а также правового положения муниципального служащего. Несмотря на совершенствование административно-правового положения муниципального служащего, механизм реализации различных запретов нуждается в совершенствовании. Целый ряд правовых запретов, обусловленных муниципальной службой, не соблюдается, что сказывается на уровне законности и правопорядка в системе муниципальной службы, и в свою очередь, делает неэффективным проведение реформы государственной службы.

Говоря о реформе системы службы, следует отметить, что она преимущественно коснулась государственной гражданской службы. В связи с этим в настоящее время практически сформирована правовая основа государственной гражданской службы Российской Федерации. Однако говорить о том, что все вопросы административно-правового регулирования муниципальной службы решены в полной мере, пока не приходится. Помимо этого, остаются не охваченными многие вопросы административно-правового регулирования ее деятельности.

На сегодняшний момент существует обширный круг противоречий в законодательстве кусаемых запретов и ограничений муниципальной службы и

практики их применения.

Объект исследования: муниципальная служба Российской Федерации.

Предмет исследования: запреты и ограничения в деятельности муниципальных служащих.

Цель данной работы: рассмотреть запреты и ограничения на муниципальной службе.

Задачи:

- 1) раскрыть сущность, признаки и принципы муниципальной службы;
- 2) обозначить систему правового регулирования муниципальной службы;
- 3) раскрыть значение, цели запретов и ограничений на муниципальной службе;
- 4) дать характеристику основных запретов и ограничений на муниципальной службе;
- 5) обозначить проблему практики применения запретов и ограничений на муниципальной службе.

Комплексность предмета исследования муниципальной службы обусловила необходимость использования как общенаучных методов (анализ, синтез, аналогия, обобщение, индукция, дедукция), так и специальных – юридических (юридико-технический, догматический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы).

Нормативно-правовую основу базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

## 1.1 Понятие, признаки и принципы муниципальной службы

Признаком муниципальной власти выступает ее обособленный властный аппарат, закрепленный законодательно, в рамках которого выделяются органы и должностные лица местного самоуправления, реализующие муниципально-властные полномочия.<sup>1</sup>

Институт местного самоуправления в России в XX столетии прошел сложный путь развития. В наследство от Российской Империи стране досталась развитая система земского самоуправления, которая хотя и была приспособлена к условиям самодержавия, тем не менее, накопила большой практический опыт, который мог быть использован в новых политических реалиях. Однако основы этой системы не были востребованы политическим руководством страны, ставшим на путь строительства республики советского типа. Идея централизованной системы Советов, являющихся частью единой государственной машины, оказалась несовместимой с инициативой и самостоятельностью граждан в рамках местного самоуправления, и идея местного самоуправления была объявлена продуктом буржуазной идеологии и отвергнута новым политическим режимом.

Несмотря на наличие в историческом опыте России определенных самоуправленческих начал (начиная с псковской и новгородской вечевой демократии), по сути, только становление земского и городского самоуправления дает начало местному самоуправлению в России в его современном понимании. Основной чертой политики Российской Империи в сфере местного самоуправления стали попытки разделить предметы ведения между государством и земствами и выделить круг вопросов местного значения. В 1870-е гг. земства уделяли основное внимание таким ставшим в дальнейшем традиционно земскими занятиям, как статистика, народное образование, здравоохранение.

Местное самоуправление не может существовать автономно от государ-

---

<sup>1</sup> Бураменская М. Н. Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 6. С. 3-6.



ственного управления. Однако участие государства в решении местных вопросов должно осуществляться по «остаточному» принципу, когда государство принимает на себя решение только тех вопросов, которые не могут быть решены силами местного самоуправления. Такая помощь в решении вопросов местного значения не должна сопровождаться вмешательством государства в дела местного сообщества. Органы государственной власти выполняют и еще одну функцию - координацию деятельности местного самоуправления различных регионов страны. Такую же функцию, но в меньшем масштабе, выполняют те органы местного самоуправления, которые представляют в нем организационно-управленческий уровень: органы самоуправления сельского района и города, имеющего районное деление.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление в РФ - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Устойчивое развитие экономических основ местного самоуправления невозможно без укрепления органами всех уровней власти одной из составляющих организационных основ местного самоуправления - муниципальной службы.

Что же представляет собой категория «муниципальная служба»? Каких основополагающих начал должна придерживаться? Эти вопросы на фоне выступлений первых лиц РФ о создании благоприятного климата в стране для малого и среднего бизнеса с перспективой перемещения со 120-го места в мире на

20-е, развития сельского хозяйства, промышленности, борьбы с коррупцией и т.п. представляются весьма актуальными. Именно от муниципальных служащих в большей степени и будет зависеть выполнение (невыполнение, ненадлежащее выполнение) практически всех принимаемых в стране решений.

Родовое понятие «служба» определяется как вид трудовой деятельности, объектом воздействия которого является человек, личность, его основные социально-биологические качества. Под службой можно понимать и ведомственное подразделение (служба уголовного розыска МВД, служба помощников Президента и др.), и самостоятельное ведомство (федеральная служба внешней разведки, федеральная налоговая служба). Провозглашение и закрепление местного самоуправления в Конституции ставит в повестку дня проблему комплектования органов института местного самоуправления квалифицированным составом. Как система в социальной структуре общества и государства местное самоуправление породило и соответствующий ей новый вид службы. За основу наименования различных структур и элементов в системе местного самоуправления был принят из практики других государств (Франция, Бельгия) термин «муниципальный». В настоящее время он широко применяется в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении, административном, гражданском и других отраслях права. Таким образом, вид службы приобрел свой определяющий термин - «муниципальный».

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом и несет на себе все те признаки, свойства, которые присущи службе вообще и каждому его виду в отдельности.

Муниципальную службу можно рассматривать с объективной и субъективной сторон.

Определение муниципальной службы в объективном смысле - это система правовых норм, регулирующая общественные отношения в сфере деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, связанных с поступлением на муниципальную должность муниципальной службы, ее прохождением и прекращением.

В субъективном же смысле муниципальная служба представляет собой

профессиональную деятельность граждан на муниципальных должностях муниципальной службы, замещаемых по трудовому договору и занимающих оплачиваемые из местного бюджета должности в органах местного самоуправления для реализации принадлежащих муниципальному образованию прав и обязанностей.

В. И. Фадеев отмечает ряд специфических признаков муниципальной службы: 1) она учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер; 2) имеет специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления; 3) имеет определенную преемственность с государственной службой<sup>2</sup>.

Д. Л. Агранат отмечает, что своей практикой социальный институт муниципальной службы затрагивает практически все население страны, проживающее в муниципалитетах, в связи, с чем можно предположить, что именно муниципальная служба приближается к категории основного социального института<sup>3</sup>.

А. В. Москалев также отмечает, что муниципальная служба представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных служащих, то оно заключается, лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), т.е. качественного отличия не существует, общей для них будет цель - улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов<sup>4</sup>.

Ю. Д. Пустовалов отмечает, что муниципальная служба - это деятельность профессиональная, то есть предполагающая наличие определенных профессиональных (специальных) знаний (образования), необходимых для осуществления обязанностей по муниципальной службе. За выполнение профессио-

---

<sup>2</sup> Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2015. С. 12.

<sup>3</sup> Агранат Д. Л. Институционализация муниципальной службы // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 20.

<sup>4</sup> Москалев А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 12.

нальных обязанностей муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (оплату труда) .

3. Ю. Леванович отмечает, что муниципальная служба - это работа по обеспечению реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемая на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, в органах местного самоуправления, которые образуются в соответствии с уставами муниципальных образований, которые фиксируются из средств местного бюджета и наделенных полномочиями по решению вопросов местного значения.

Как отмечает Ю. Н. Стариков, что постоянная основа деятельности муниципальных служащих обеспечивает профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости профессиональных чиновников, действующих в системе публичной службы европейских стран .

А. Ю. Кирьянов указывает, что муниципальная служба - одна из основ местного самоуправления, представляющая собой совокупность отношений, складывающихся по поводу: поступления граждан на должности в органах местного самоуправления; осуществления деятельности по реализации функций в системе местной публичной власти, взаимодействия государственных и общественных организаций с жителями муниципального образования; использования рабочего времени и времени отдыха; определения оплаты труда, трудового стажа и гарантий муниципального служащего; поощрения и ответственности муниципального служащего; кадровой работы в муниципальном образовании .

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Принципы муниципальной службы – это отправные и основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. Статья 4 действующего закона о муници-

пальной службе закрепляет следующие ее принципы:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 10) внепартийность муниципальной службы.

Правовое установление принципов муниципальной службы обуславливает функционирование соответствующих органов, деятельность муниципальных служащих, устойчивость служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о муниципальной службе.

Принципы муниципальной службы – это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы.

Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бю-

рокраatism в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость.

С другой стороны, принципы муниципальной службы – это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Каждый в отдельности принцип муниципальной службы отражает не все объективные закономерности деятельности муниципальных служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов. Установление общих принципов организации муниципальной службы является согласно Конституции Российской Федерации предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

## **1.2 Правовое регулирование муниципальной службы**

Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном.

В современной России правовое регулирование отношений, связанных с организацией и деятельностью муниципальной службы, осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Регулирование трудовых отношений в целом и специальных отношений, складывающихся в связи с использованием труда муниципальных служащих, заключается в наделении лиц, участвующих в этих правоотношениях, соответствующими правами, обязанностями и гарантиями их осуществления. Таким образом, под источниками права в сфере муниципальной службы следует понимать нормативные правовые акты (нормативные акты) и правоприменительные акты правотворческой деятельности государственных органов РФ, принятые в соответствии с их компетенцией и в установленном порядке в части регулирования

отношений, связанных с организацией и деятельностью муниципальной службы.

В ст. 3 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», именуемой как «Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации», определен иерархически структурированный перечень актов, составляющих нормативную базу правового регулирования муниципальной службы в РФ.

Частью 1 ст. 3 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» к правовым основам муниципальной службы в РФ отнесены:

- Конституция;
- ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- другие федеральные законы и нормативные правовые акты;
- конституции (уставы) субъектов РФ;
- региональные законы и нормативные правовые акты;
- уставы муниципальных образований;
- решения, принятые на сходах граждан;
- иные муниципальные правовые акты.

В указанной статье также установлено, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Законом №25-ФЗ (ч. 2 ст. 3 Закона №25-ФЗ).

Таким образом, источники правового регулирования муниципальной службы можно разграничить на акты, относящиеся к трудовому законодательству, и акты, относящиеся к законодательству о муниципальной службе.

В первую очередь, законодательство о муниципальной службе основывается на Конституции.

Если говорить о российской Конституции, то для организации муниципальной службы значимость имеют все нормы, устанавливающие конституционные основы местного самоуправления.

Конституция не содержит статей, непосредственно касающихся муници-

пальной службы, однако в ней содержатся принципы, которые должны быть положены в основу организации и функционирования муниципальной службы. Конституционные принципы могут быть разделены на две основные группы.

В первую группу будут входить нормы, косвенно регулирующие муниципальную службу. Она включает в себя принципы, раскрывающие сущность и основы построения Российского государства. Главным выступает принцип демократизма (Конституция, п. 1 ст. 1), определяющий, что единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, который осуществляет власть через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Вторая группа принципов касается организации местного самоуправления в РФ. Статьей 12 Конституции признается и гарантируется местное самоуправление в РФ. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

По ч. 2 ст. 15 органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы.

Юридическая природа прав и свобод человека определена в ст. 17, 18 Конституции, которые установили, что права и свободы гарантируются и признаются в РФ и являются непосредственно действующими, то есть для их реализации не требуется издания каких-либо нормативных или индивидуальных актов.

В соответствии со ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Эти конституционные установления непосредственно касаются функционирования муниципальной службы, а также личной служебной деятельности всех муниципальных служащих. Отсюда вытекает требование



к муниципальным служащим обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина РФ. Произвол служащих по отношению к гражданам и их законным требованиям недопустим. Они должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в полном объеме, установленном российским законодательством. Сама Конституция содержит ряд норм, определяющих деятельность муниципальных служащих в данной сфере.

В соответствии со ст. 24 Конституции органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Согласно ч. 2 ст. 32 граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, а в соответствии со ст. 33 Конституции обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Установлена ответственность должностных лиц за сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей (ст. 41 Конституции).

Статья 46 Конституции гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц.

В ч. 2 ст. 46 Конституции установлено, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Часть 3 ст. 46 Конституции предусматривает возможность каждого в соответствии с международным договором РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (к примеру, в Европейскую комиссию по правам человека или в Европейский суд по правам человека).

Европейская комиссия по правам человека - это международный институт, созданный в 1954 г. с целью рассмотрения жалоб, поступающих от лиц, ут-

верждающих, что были нарушены их права, гарантируемые Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Европейский суд по правам человека - это международный судебный орган, юрисдикция которого распространяется на все государства-члены Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, и включает все вопросы, относящиеся к толкованию и применению конвенции, включая межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц.

Согласно правовым основам муниципальной службы установление общих принципов местного самоуправления отнесено к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72).

Глава 8 Конституции полностью посвящена местному самоуправлению в РФ и разъясняет, что:

- местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130);
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131);
- местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133).

Помимо этого, Конституция закрепляет основы трудовых правоотношений, в которых состоят муниципальные служащие и их работодатели. Статья 37 Конституции имеет первоочередное значение при регулировании порядка поступления на муниципальную службу, согласно указанной статье каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.

Также указанные вопросы регулирует ст. 60 Конституции, устанавливающая возраст, по достижении которого гражданин может в полном объеме реализовывать свои права, в том числе и право на поступление на муниципальную службу.

В соответствии с ч. 2 статьи 3 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» к регулированию деятельности муниципальных служащих применяется трудовое законодательство, которое согласно ст. 5 ТК РФ включает в себя ТК РФ и иные федеральные законы и законы субъектов РФ, содержащие нормы трудового права. Также ст. 5 ТК РФ установлено, что органы местного самоуправления имеют право принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с ТК РФ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления, содержащие нормы трудового права, действуют в пределах территории соответствующего муниципального образования (ст. 13 ТК РФ).

Что касается Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», то согласно его требованиям федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, могут применяться к отношениям, связанным с государственной гражданской службой РФ, в части, не урегулированной этим Федеральным законом.

Использованный в Законе № 25-ФЗ подход позволил существенно сократить включение в него норм, касающихся регламентации собственно трудовых отношений муниципальных служащих, за счет частичного отказа от дублирования положений трудового законодательства и обеспечения унификации порядка их регламентации с общими трудовыми отношениями. Таким образом, в целом федеральное законодательство в рассматриваемой сфере учитывает смежные отрасли законодательства.

Применить нормы трудового законодательства к правоотношениям, связанным с осуществлением муниципальными служащими своей профессиональной деятельности, можно только с учетом положений Закона №5-ФЗ, касающихся регулирования трудовой деятельности муниципальных служащих. Так, например, порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий, установ-

ленный ст. 193 и 194 ТК РФ, применяется к муниципальным служащим только вкуче с теми положениями, которые содержатся в главе 7 Закона № 25-ФЗ. Так, например, ч. 1 ст. 27 Закона № 25-ФЗ закрепляет специальный перечень дисциплинарных взысканий, применимых к муниципальным служащим, и имеет приоритет перед соответствующими нормами ТК РФ. Однако порядок применения указанных дисциплинарных взысканий устанавливается исключительно нормами трудового законодательства.

Специально направленные на регламентацию трудовых отношений с участием муниципальных служащих являются статьи:

- ст. 11 ТК РФ (Действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права). На государственных служащих и муниципальных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ о государственной службе и муниципальной службе;

- ст. 28 ТК РФ (Особенности применения норм настоящего раздела). Для муниципальных служащих, а также для других категорий работников, названных ст. 28 ТК РФ, действующим законодательством никаких особенностей в осуществлении социального партнерства не установлено;

- ст. 64.1 ТК РФ (Условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими).

В перечень нормативных правовых актов, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование вопросов муниципальной службы на федеральном уровне является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (Далее - КоАП РФ), устанавливающий административную ответственность за административные правонарушения, связанные с прохождением муниципальной службы.

Следующая ступень федерального уровня правового регулирования муниципальной службы являются федеральные законы.

В РФ, начиная с 1990-х годов, законодательство о государственной и му-

ниципальной службах развивалось автономно.

Одно из первых упоминаний о муниципальной службе в федеральном законодательстве было закреплено в Федеральном законе от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». В статье 22 этого закона закреплялись гарантии деятельности кандидатов на выборные должности, находящихся на государственной или муниципальной службе.

В развитие Закона № 154-ФЗ был издан Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (Далее - Закона № 8-ФЗ), установивший общие принципы организации муниципальной службы и основы правового статуса муниципальных служащих в РФ как лиц, обладающих полномочиями по решению вопросов местного значения на основе замещения муниципальной должности.

Закон № 8-ФЗ имел рамочный характер и неоправданно предоставлял право субъектам Федерации самим регулировать целый ряд принципиальных отношений. В результате одни и те же правоотношения в одной стране регулировались в разных субъектах неодинаково без объективной на то необходимости.

В настоящее время основные понятия и порядок организации муниципальной службы в РФ регулируются следующими федеральными законами:

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является базовым в вопросах регулирования местного самоуправления. Закон № 154-ФЗ относил «регулирование основ муниципальной службы» к ведению РФ (ч. 17 ст. 4 ). При этом правовую регламентацию муниципальной службы, включающую требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, закон передавал на уровень устава муниципального образования, который должен был соответствовать региональному и федеральному законодательству (ч. 2 ст. 21). Теперь Закон № 131-ФЗ установление «прав, обязанностей и ответственности» муниципальных служащих относит к полномочиям федеральных органов госу-

дарственной власти (ч. 1 ст. 5).

В ст. 42 Закона № 131-ФЗ установлено, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, должно осуществляться специальным федеральным законом. Закон № 131-ФЗ исключает из обязательных положений устава муниципального образования условия и порядок организации муниципальной службы, устанавливая, что все профильные законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований должны соответствовать этому специальному федеральному закону о муниципальной службе (ст. 2).

Таким специальным федеральным законом стал Закон № 25-ФЗ, установивший, что предметом его регулирования являются отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих (ч. 1 ст. 1).

Структурно федеральный Закон № 25 -03 подразделяется на 10 глав и 38 статей:

1. Общие положения (ст. 1-5).
2. Должности муниципальной службы (ст. 6-9.1).
3. Правовое положение (статус) муниципального служащего (ст. 10-15.1).
4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение (ст. 16-19).
5. Рабочее (служебное) время и время отдыха (ст. 20-21).
6. Общие принципы оплаты труда муниципального служащего. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему. Стаж муниципальной службы (ст. 22-25).
7. Поощрение муниципального служащего. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего (ст. 26-27.1).
8. Кадровая работа в муниципальном образовании (ст. 28-33).
9. Финансирование и программы развития муниципальной службы (ст.

34-35).

10. Заключительные положения (ст. 36-38).

Наряду выше раскрытыми Законами в федеральном законодательстве существует значительное число нормативных актов, призванных регулировать отдельные правоотношения, возникающие в сфере деятельности муниципальных служащих.

Так, например, Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» регулирует правоотношения, связанные с государственной защитой отдельных должностных лиц муниципальной службы. Закон устанавливает, что государственной защите подлежат муниципальные служащие, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений, в соответствии с установленным перечнем (ч. 12 ст. 2). Это должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ, должностные лица контрольно-счетных органов, образуемых законодательными (представительными) органами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в соответствии с законодательством РФ, законодательством субъектов РФ .

Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяет взаимосвязь службы в органах внутренних дел, государственной службы иных видов и муниципальной службы. Часть 2 к статье 5 данного закона в рамках регламентации взаимосвязи службы в ОВД и муниципальной службы определяет единственный момент обеспечения такой взаимосвязи - это учет стажа службы в ОВД при исчислении стажа муниципальной службы. Данная норма согласуется с положением п. 4 ч. 1 ст. 25 Закона № 25-03, предусматривающим, что в стаж (общую продолжительность) муниципальной службы включаются периоды работы на должностях правоохрани-

тельной службы.

Важная роль в организации муниципальной службы отводится законодательству субъектов Российской Федерации. Правотворчество субъектов РФ в сфере регулирования муниципальной службы развивается весьма динамично, субъекты самостоятельно регулируют достаточно большой спектр вопросов, связанных с муниципальной службой: реестры муниципальных должностей, денежное содержание муниципальных служащих, порядок поступления и прохождения муниципальной службы, квалификационные требования к замещению должностей и целый ряд других вопросов.

В настоящее время в развитие Закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие муниципальную службу, например Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае», Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области», Закон Брянской области от 16 ноября 2007 г. № 156-З «О муниципальной службе в Брянской области», Закон Республики Крым от 16 сентября 2014 г. № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым», Закон города Севастополя от 5 августа 2014 г. № 53-ЗС «О муниципальной службе в городе Севастополе» и Закон Амурской области «О муниципальной службе».

Важная роль в организации муниципальной службы отводится муниципальным правовым актам. В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Уставом муниципального образования определяются:



- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - БК РФ);
- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном

референдуме (сходе граждан).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, организации муниципальной службы.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения. Глава местной администрации издает постановления по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» вложил в понятие муниципальной службы профессио-

нальную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе. Помимо этого эта деятельность характеризуется тем, что она организована на должностной основе, замещаемой путем заключения трудового договора.

Принципы муниципальной службы – это отправные и основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. Основные принципы указаны в ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Правовое регулирование отношений, связанных с организацией и деятельностью муниципальной службы, осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

## 2 ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ

### 2.1 Значение, цели запретов и ограничений на муниципальной службе

Значения термина «ограничение», приведенные в современных словарях свидетельствуют о смысловой нагрузке и собственно ограничительной сущности понятий «ограничение», «предел», «граница», которые зачастую употребляются как синонимы, что вполне допустимо. Так, в философских, социологических исследованиях их значение практически не разграничивается. Вместе с тем следует отметить, что при всей семантической близости сущность значения терминов «предел» и «ограничение» все-таки различно. Понятие «предел» более разнообразно по содержанию, но четко не определено. Его суть сводится к отделению одного от другого, части от целого. Термин «ограничение» означает, во-первых, нахождение в пределах; во-вторых, сужение степени возможностей; наличие четких, рельефных очертаний.<sup>5</sup>

Исходя из содержательного наполнения термина «ограничение», можно говорить об «удержании в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении».

Точного определения понятия ограничение и запрет в нормативно-правовых актах касемо муниципальной службы не установлено.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» посвятил рассмотрению данных понятий ст. 16 и 17.

Ограничение - это условие, при котором гражданин не может быть принят на муниципальную службу или не может более на ней находиться, а запреты - это то, что муниципальный служащий не вправе делать, находясь на муниципальной службе. Из названных дефиниций видно, что законодатель очень расплывчато сформулировал данные понятия.

---

<sup>5</sup> Гацко М. Ф. Ограничения и запреты, предусмотренные для муниципальных служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки. 2016. № 5. С. 135-139.

Если рассматривать сферу власти, то вопросы соотношения прав и свобод и необходимости их ограничения имеют огромную практическую значимость в исследовании юридической ответственности органов государственной власти, должностных лиц и в целом государства<sup>6</sup>.

Ученый советского периода А. М. Витченко в своем монографическом исследовании, рассматривая теоретические проблемы государственной власти, приходит к выводам, что «социальная граница деятельности государственной власти представляет собой цепь взаимосвязанных объективных обстоятельств, в рамках которой способ производства материальных благ есть определяющий, ведущий момент в установлении пределов государственной власти».<sup>7</sup>

Такая позиция ученого небезосновательна. Вместе с тем, как представляется, позиция имеет односторонний упрощенческий характер. Свидетельство тому, как указывает Т. В. Милушева, наблюдается в «переоценке фактора производства материальных благ в установлении пределов власти, а также ограниченности субъективных (цели и задачи господствующего класса) критериев».

Следует отметить, что в современной науке есть и иные взгляды на обозначенную проблему. Так, например, В.В. Михайлов, рассматривая социальные ограничения, убежден, что существует «методологическое преимущество позиции свободы и индетерминизма в познании социальных ограничений». Рассуждая логически, он приходит к выводу, что, анализируя свободу и ее проявления, в частности ограничения, в приоритете всегда будет свобода, а уже потом необходимость ее ограничения.

Отношения между человеком, обществом и государством в объективном смысле регулируются правом, то есть нормами права. В этой связи считаем абсолютно верной точку зрения тех ученых, которые считают, что право, выступая регулятором общественных отношений, уже включает в себя ограничительные нормы к субъектам правоотношений.

Следует отметить, что в правовой теории государства, говоря об ограничениях, добавляют прилагательное «правовые». Так, профессор А.В. Малько

---

<sup>6</sup> Бураменская М. Н. Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 6. С. 3-6.

<sup>7</sup> Боршевский Г. А. Государственная и муниципальная служба. М.: Юрайт, 2019. С. 115.

сущность правового ограничения видит в правовом удержании субъекта правоотношений от противозаконных действий, от отрицательных последствий противоправного деяния.

Такие понятия как «правовое ограничение» и «ограничение в праве», по нашему мнению, практически невозможно разграничить, так как они являются синонимами, ввиду того, что их конечной целью является охрана и защита общественных и государственных интересов от противозаконных действий со стороны правообладателей.<sup>8</sup>

Применительно к гражданам Российской Федерации, проходящих государственную службу, ограничения их прав и свобод — это установленные законодательством пределы реализации прав и свобод, выражающиеся в запретах, требованиях, обязанностях, ответственности, в целях защиты конституционно-признаваемых ценностей, назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства. Это согласуется с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что основной целью ограничений конституционных прав и свобод является защита конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что касается законно-определенных целей правового ограничения, то из истории известно, что еще в Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции в 1789 г. указывалось, что «допустимость осуществлять лицом все то, что не причиняет вред другому лицу, является свобода». Таким образом, каждый человек, реализуя свои естественные права и свободы, ограничен в пределах, обеспечивающих возможность использования аналогичных прав и свобод другими членами общества.<sup>9</sup>

М. Н. Бураменская считает, что «по своей природе ограничения, связанные с муниципальной службой, представляют собой совокупность мер сдерживающего воздействия от противозаконного деяния и нарушения законодатель-

---

<sup>8</sup> Злыгостева О. К. Развитие правового регулирования статуса муниципального служащего // Студенческий: электрон. научн. журн. 2018. № 3 (23). С. 25-33.

<sup>9</sup> Гацко М. Ф. Ограничения и запреты, предусмотренные для муниципальных служащих в целях противодействия коррупции // Символ науки. 2016. № 5. . 13 -139.

ства о муниципальной службе, обеспечивающих качественное и эффективное исполнение муниципальными служащими своих профессиональных обязанностей, создавая условия для недопущения возникновения конфликта интересов и личной заинтересованности на муниципальной службе».

Целью установления ограничений выступает стабильность муниципальной службы.<sup>10</sup>

Правовые ограничения прав и свобод муниципальных служащих, являются правовыми средствами, сдерживающими противозаконное поведение указанных граждан, в границах, установленных в праве и создающие оптимальные условия для удовлетворения интересов, как субъектов наделенной властью, так и государства, и общества в целом.

## **2.2 Характеристика основных запретов и ограничений на муниципальной службе**

Основные запреты и ограничений на муниципальной службе установлены ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а ограничения установлены в ст. 13 обозначенного закона.

Ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает на сегодняшний момент более 10 ограничений, связанных с муниципальной службой.<sup>11</sup>

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае, если он призван недееспособным или является ограниченно дееспособным. Это первое ограничение, которое указано в ст. 13 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ.

Муниципальный служащий является одним из лиц, которые олицетворяются у населения с легитимной властью. Лица осужденные порочат честь и достоинство власти, следовательно, они не могут быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муници-

---

<sup>10</sup> Бураменская М. Н. Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 6. С. 3 – 6.

<sup>11</sup> Злыгостева О. К. Развитие правового регулирования статуса муниципального служащего // Студенческий: электрон. научн. журн. 2018. № 3(23). С. 21-33.

пальной службе. Это ограничение прямо указано в п. 2 ст. 13 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Следующим ограничением, связанным с прохождением муниципальной службы является отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну.<sup>12</sup>

Очень похожим ограничением с первым является ограничение касаясь наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу. Это ограничение установлено п. 4 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

П. 5 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» ограничивает возможность совместной профессиональной деятельности на муниципальной службе для родственников главы муниципального образования, который возглавляет местную администрацию.

Прекращение гражданства Российской Федерации является немаловажным условием, связанным с ограничением муниципальной службы. В след за этим ограничением выступает ограничение быть муниципальным служащим лицу имеющего наличие гражданства иностранного государства.

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. Рассматриваемое ограничение установлено п. 8 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В силу закона гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае непредставления предусмотренных Законом ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным

---

<sup>12</sup> Шехирев А. В. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, как антикоррупционный фактор // Вопросы российского и международного права. 2018. № 7А. С. 63.



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.

Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливается предельный возраст замещения должностей муниципальной службы. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет.

Статья 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает более 16 запретов связанных с прохождением муниципальной службы.<sup>13</sup>

В соответствии с п. 1 ч. 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальному служащему запрещено состоять членом органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом или в случаях, когда муниципальный служащий в силу своих должностных обязанностей участвует в управлении такой организацией.

В соответствии с п. 2 ч. 1 статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий не вправе замещать должности муниципальной службы в случае замещения следующих должностей:

1) государственных должностей Российской Федерации либо государственных должностей субъекта Российской Федерации, к которым в соответствии со ст. 1 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» относятся должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации;

2) должностей государственной службы, к которым в соответствии со ст.

---

<sup>13</sup> Архенгольц И. А. Сравнительный анализ содержания наказания в виде запрета заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности и общеправовых последствий судимости // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 81-86.

8 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относятся должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, воинские должности и должности правоохранительной службы;

3) муниципальных должностей, к которым ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, члена избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Должности председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования также могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;

4) оплачиваемой выборной должности в органе профессионального союза. В соответствии со ст. 77 ТК РФ переход на выборную должность является также общим основанием для расторжения трудового договора. Конкретные выборные оплачиваемые должности устанавливаются профсоюзной организацией самостоятельно, что должно отражаться в уставе профессионального союза в соответствии с требованиями ст. 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Одно из главных запретов связан с тем, что муниципальный служащий вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Данное положение установлено пп. 3 п.1 ст. 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

В соответствии с п. 4 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальный служащий не может быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе, в котором он работает либо который ему подчинен.

Данное положение направлено на предотвращение возможности использования муниципальным служащим своего положения в личных целях, поскольку в описанных случаях муниципальный служащий может действовать в интересах третьих лиц, используя свое влияние, что противоречит целям и задачам органов местного самоуправления, муниципальных органов.

Согласно ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальный служащий не вправе получать в связи со своим должностным положением или в связи с исполнением им своих обязанностей вознаграждения в любой форме от физических, юридических лиц.

Исключение устанавливается для подарков, полученных муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Такие подарки признаются муниципальной собственностью и передаются по акту в тот орган, в котором муниципальный служащий замещает должность, если иное не предусмотрено ГК РФ. Пунктом 2 ст. 575 ГК РФ установлено, что запрет на дарение не распространяется на случаи дарения муниципальным служащим подарков в связи с официальными мероприятиями. Подарки, стоимость которых составляет больше трех тысяч рублей, признаются муниципальной собственностью и передаются служащим в тот орган, в котором он замещает муниципальную должность. Таким образом, комментируемое положение вкупе с ГК РФ обязывает муниципального служащего передавать в соответствующий орган только те подарки, стоимость которых составляет свыше трех тысяч рублей.

Связанный с данным запретом является запрет выезда в командировки за счет средств физических и юридических лиц, который установлен пп. 6 п 1 ст. 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».<sup>14</sup>

Рассматриваемый запрет преследует ту же цель что и запрет связанный получением вознаграждений, а именно не допустить получение муниципальным служащим вознаграждений от заинтересованных лиц в какой-либо форме

---

<sup>14</sup> Кочева О., Аверкиев И. Гражданский контроль: понятия и технологии [Электронный ресурс]. URL: [http://co.netrol.prc.ru/tech№\\_01.shtml](http://co.netrol.prc.ru/tech№_01.shtml) (дата обращения: 03.09.2019).

за выполнение своих должностных обязанностей.

Одним из запретов является использование муниципального имущества в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей.

Данная норма корреспондирует с обязанностью работника бережно относиться к имуществу работодателя, установленной ст. 2, 21, 22 ТК РФ.

Муниципальному служащему запрещено разглашать в целях, не связанных с муниципальной службой, информацию, которая стала ему известна в связи с исполнением служебных обязанностей.

Муниципальный служащий является носителем власти. Нарушение не только этических принципов, но и дискредитация власти в его лице является недопустимой. В этой связи в п. 9 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлен запрет связанный с недопустимостью высказываний, суждений и оценки в отношении органов местного самоуправления, избирательных комиссии муниципального образования, если это не относится к его должностным обязанностям.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальный служащий не вправе принимать награды и звания (за исключением научных) от организаций, взаимодействие с которыми входит в его должностные обязанности, если на это нет разрешения главы местного самоуправления. Муниципальный служащий должен запрашивать разрешение на получение награды или звания у главы муниципального образования независимо от того, где работает сам муниципальный служащий.

Запрет, изложенный в п. 11 ч. 1 вышеназванной статьи, является аналогичным запрету, установленному подп. «б» п. 7 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым запрещается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы, в том числе и муниципальным служащим при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ

своего должностного или служебного положения.

Муниципальный служащий не вправе использовать свое должностное положение в интересах общественных объединений. Данный запрет напрямую установлен пунктом 12 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Схожим с данным запретом является запрет установленный пунктом 12 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В нем говорится, что муниципальный служащий не может создавать в органах местного самоуправления, муниципальных органах структуры общественных объединений, в том числе политических партий.

Закон запрещает муниципальному служащему также способствовать созданию указанных структур. Под способствованием следует понимать любые действия, которые облегчают либо делают возможным создание структур общественных объединений.

В соответствии с п. 14 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальному служащему запрещается использовать такой способ разрешения трудовых споров, как забастовка (ст. 409 ТК РФ). Вместе с тем комментируемое положение запрещает прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования не только коллективного спора, но и индивидуального. В связи с этим, по нашему мнению, муниципальный служащий не вправе пользоваться возможностью прекращать работу в случае задержки выплаты заработной платы более чем на 15 дней (ч. 2 ст. 142 ТК РФ). Несмотря на то, что муниципальные служащие не указаны в числе исключений в ст. 142 ТК РФ, в данном случае будет действовать общий запрет, сформулированный в комментируемом положении, поскольку ситуация с задержкой заработной платы и приостановлением работы на этом основании подпадает под признаки индивидуального трудового спора, указанные в ст. 381 ТК РФ.

Пунктом 15 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», муниципальному служащему запрещается входить в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных

организаций, если иное не предусмотрено международными договорами и действующим законодательством. При этом, как следует из буквального прочтения комментируемого положения, муниципальному служащему запрещается входить только в состав органов данных организаций.

Пункт 16 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержит запрет для муниципальных служащих на занятие деятельностью, оплачиваемой исключительно за счет иностранных субъектов, перечисленных в комментируемом пункте (иностранное государство, международные и иностранные организации, иностранные граждане и лица без гражданства), без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя). Это означает, что муниципальный служащий обязан получить письменное разрешение работодателя до того момента, как он начнет заниматься указанной оплачиваемой деятельностью.

Часть вторая вышеназванной статьи предусматривает запрет для муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Исключение составляет научная, преподавательская и иная творческая деятельность, при условии, что она не финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных лиц и лиц без гражданства. Как видно из комментируемого положения, подход к регулированию запретов в отношении муниципального служащего, занимающего пост главы местной администрации по контракту, принципиально иной, нежели к формулированию запретов для других служащих. Если для муниципальных служащих запреты установлены по принципу «Разрешено все, что не запрещено», то для главы местной администрации, замещающего должность по контракту, установлен противоположный принцип - «Запрещено все, кроме того, что прямо разрешено».

Комментируемое положение содержит также запрет, аналогичный изложенному в п. 15 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», относительно вхождения в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Как уже указывалось, п. 8 ч. 1 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлен запрет на разглашение информации, ставшей известной муниципальному служащему в связи с его должностными обязанностями. Часть 3 статьи 14 распространяет этот запрет и на лиц, которые уволились с муниципальной службы.

В соответствии с ч. 4 статьи 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», гражданин, замещавший должность муниципальной службы, в течение двух лет после увольнения не вправе замещать должности в организациях, в отношении которых данный гражданин выполнял функции муниципального (административного) управления. Замещение таких должностей возможно только с согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. С данным запретом корреспондирует обязанность муниципального служащего и его нового работодателя в течение двух лет после увольнения сообщать бывшему работодателю о своем месте работы (ст. 64.1 ТК РФ).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Целью установления ограничений муниципальной службы выступает ее стабильность.

Основные запреты и ограничений на муниципальной службе установлены ст. 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а ограничения установлены в ст. 13 обозначенного закона.

Ст. 13 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает на сегодняшний момент более 10 ограничений, связанных с муниципальной службой.

Статья 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает более 16 запретов связанных с прохождением муниципальной службы.





### 3 ПРОБЛЕМА ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

К сожалению, следует отметить, что многие запреты ограничения связанные с муниципальной службой так или иначе нарушаются муниципальными служащими. В рамках данного исследования обозначим типичные случаи нарушения данных запретов и ограничений, но прежде всего остановимся на методологической проблеме рассматриваемого явления.

Как было выяснено выше точного определения понятия ограничение и запрет в нормативно-правовых актах касаясь муниципальной службы не установлено. Если бы даже законодатель пошел по пути нормотворчества гражданско-правовой службы это бы не решила обозначенной проблемы так как эти понятия в нем сформулированы расплывчато.

Законодательством наложен прямой запрет на осуществление предпринимательской деятельности лично или через доверенных лиц, на участие в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (за исключением политической партии, а также участия в общественных организациях, направленных на реализацию общественных и социальных функций, - садоводств, ТСЖ и т. д.), а также на участие в управлении хозяйствующим субъектом, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией (п. 3 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). Указанный запрет распространяется на любой вид предпринимательской деятельности, но при этом не распространяется на родственников и семью муниципального служащего<sup>15</sup>. Он преследует две цели: исключить использование иных финансовых источников помимо разрешенных, а также исключить возможное негативное влияние и нечестные приемы ведения бизнеса с использованием своего служебного положения.

---

<sup>15</sup> Игнатов В. Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность. М.: Феникс, MapT, 2018. С. 225.

Поступая на муниципальную службу, претендент должен осознавать, что фактически единственным источником его личного дохода может быть доход в виде оплаты труда, а также в ряде случаев - доход от иной разрешенной деятельности (творческой, научной, педагогической), которая не должна носить характер предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 11 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»). На практике зачастую складывается ситуация, когда на муниципальную службу поступает гражданин, уже имеющий определенный бизнес, налаженные деловые связи. В таких случаях предпринимательская деятельность не ликвидируется, а юридически переоформляется на близкого родственника (жену, брата, родителей и др.), но фактическое руководство продолжает осуществляться муниципальным служащим. Данная ситуация носит распространенный характер, что свидетельствует о том, что на практике нормативное предписание закона не является эффективным.

В декабре 2012 г. принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», в соответствии с нормами которого введены правила предоставления сведений о доходах, согласно которым муниципальные служащие обязаны представлять сведения об источниках получения средств, потраченных ими на приобретение транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), объектов недвижимости, земельных участков и т. д., если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки. Введенная норма имеет антикоррупционный характер и направлена на реализацию антикоррупционной политики России (в том числе и в части муниципальной службы).

Вообще, так или иначе, запреты и ограничения в той или иной степени являются мероприятиями направленными на противодействие коррупции.

Законодатель в п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве запретов предусмотрел брать муниципальным служащим подарки. Рассматриваемый запрет можно назвать одним из основополагающих стандартов антикоррупционного поведения. Однако сам законо-

датель по этому поводу делает оговорку по которому муниципальный служащий может принимать подарки стоимость которых не превышает 3 тысяч рублей (п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ).<sup>16</sup>

Исключение также распространяется на подарки связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями. Эти подарки по мнению законодателя признаются муниципальной собственностью и должны быть переданы получившим их муниципальным служащим по акту в соответствующий орган. .<sup>17</sup>

Процедура сдачи и последующего выкупа подарка регулируется Постановлением Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации». По нашему мнению, указанная норма закона сформулирована неудачно и требует существенных доработок.

Правовая природа подарка в рассматриваемой формулировке теряет существенные юридические элементы и противоречит ст. 572 ГК РФ .

Подарок, в понимании указанного постановления, отчасти теряет свои безвозмездные свойства и становится своеобразной оплатой за хорошую службу, таким образом, противоречит понятию дарения, содержащемуся в ст. 572 ГК РФ. На наш взгляд, в данном случае законодатель допустил подмену понятий. Вместо термина «подарок, полученный в связи с проведением протокольного мероприятия» в п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе» и в Постановлении Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 должен быть использован либо термин «награда», либо «приз», либо «вознаграждение», которые в большей степени отвечают правовой природе сложившихся отношений.

Применительно к государственной гражданской службе существует Указ Президента от 18.05.2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей феде-

---

<sup>16</sup> Манохин В. М. О реформировании государственно-служебного законодательства // Административное и административно-процессуальное право: Актуальные проблемы. М., 2004. С. 88.

<sup>17</sup> Игнатюк Н. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2009. С. 156.

ральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять 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». В рассматриваемом нормативно-правовом акте хоть как-то, но определен перечень должностей государственной гражданской службы, замещение которых требует предоставление справок о доходах и расходах. Применительно к муниципальной службе деятельность законодателя в рассматриваемом направлении просто отсутствует.<sup>18</sup>

Коррупционные риски при исполнении должностных обязанностей оцениваются органами государственной власти не единообразно. В некоторых территориальных органах исполнительной власти должность, относящаяся к категории «обеспечивающий специалист», должностные обязанности по которой связаны с ведением делопроизводства, включена в перечень, при замещении которой возникает обязанность предоставлять сведения о доходах и расходах, так как, по мнению государственного органа, коррупционные риски при исполнении должностных обязанностей указанного специалиста присутствуют<sup>19</sup>.

Сведения о доходах, расходах предоставляются гражданскими служащими так же в отношении супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Вместе с тем, отказ близких родственников от представления должностному лицу сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера - достаточно распространенная проблема. В отдельных случаях супруги занимают принципиальную позицию, заявляя о недопустимости распространения на них обязанностей, установленных для муниципальных служащих, поскольку они не наделены данным статусом.

Отдельная проблема это проблема конфликта интересов в муниципальной службе.

К сожалению, правовое регулирование в сфере урегулирования конфлик-

---

<sup>18</sup> Чаннов С. Борьба с коррупцией на муниципальном уровне // ЭЖ-Юрист. 2012. № 8. С. 5.

<sup>19</sup> Архенгольц И. А. Сравнительный анализ содержания наказания в виде запрета заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности и общеправовых последствий судимости // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 3. С. 81 - 86.

тов интересов не обладает необходимым уровнем системности и однозначности. Существующие формы правовой неопределенности затрагивают само понятие «конфликт интересов», систему требований и мер на стадиях его предотвращения и урегулирования, институт дисциплинарной ответственности. В этой связи нормативный правопорядок является не только средством противодействия коррупционным поступкам государственных и муниципальных служащих, но и служит источником появления новых коррупционных рисков в сфере государственного и муниципального управления, отсутствие в законодательстве разработанной типологии конфликта интересов в сфере публичного управления является весьма существенным недостатком современного знания и затрудняет разработку алгоритмов урегулирования конфликтов.<sup>20</sup>

Дальнейшее развитие института конфликта интересов должно осуществляться в направлении систематизации норм в рамках единого законодательного акта, охватывающего своим предметом такие вопросы, как понятие и виды коррупционных рисков (в зависимости от масштаба и вероятности), формы конфликтов интересов, субъекты, стадии и процедуры разрешения конфликта интересов, процессуальные гарантии прав государственных и муниципальных служащих, основания и виды мер дисциплинарной ответственности.

Требование определенности — важнейший признак норм права как системы социальных норм. Как отмечается в специальной литературе, правовые нормы обладают наибольшей степенью формальной определенности, четкости закрепления прав и обязанностей по сравнению с моралью и обычаем. Формальная определенность права — его важнейший признак, без которого права в принципе быть не может. Формальная определенность права заключается в том, что нормы права имеют внешне выраженную письменную форму, должны быть четко объективированы, точно определены, воплощены вовне.

В связи с этим принцип правовой определенности прежде всего предполагает точное соответствие формы и содержания правовой нормы, т. е. определенности текста закона. Еще И. А. Покровский, исследуя проблему определен-

---

<sup>20</sup> Шевченко Р. Н. Понятие конфликта интересов в российской правовой доктрине // Власть Закона. 2017. № 3 (31). С. 108-120.

ности права, писал: «Индивид, поставленный лицом к лицу с обществом, государством, имеет право требовать, чтобы ему было этим последним точно указано, чего от него хотят и какие рамки ему ставят. Логически это право на определенность правовых норм есть одно из самых неотъемлемых прав человеческой личности, какое только себе можно представить; без него, в сущности, вообще ни о каком «праве» не может быть и речи» .

Неопределенность законодательной конструкции норм была предметом рассмотрения и Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, Судом неоднократно отмечалось, что общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями.

В этой связи вызывает ожесточённый спор, связанный с ограничением касемо возраста пребывания на муниципальной службе.

Наиболее дискуссионным основанием увольнения муниципального служащего является достижение им предельного возраста муниципальной службы — 65 лет. На наш взгляд, этот возрастной предел следовало бы назвать предельным возрастом поступления на муниципальную службу, поскольку в отличие от законодательства, регулирующего прохождение государственной гражданской службы, данный закон допускает продление пребывания на муниципальной службе и по достижении предельного возраста.<sup>21</sup>

Установление предельного возраста пребывания на муниципальной службе и соответствующего основания увольнения с муниципальной службы неоднократно являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Так, Люберецкий городской суд Московской области обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного основания увольнения муниципального служащего.

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом, му-

---

<sup>21</sup> Агаева Я. К. Современные проблемы муниципальных служащих // Студенческий: электрон. научн. журн. 2019. № 9 (53). С. 15-20.

муниципальная служба в силу своего публично-правового характера сопряжена с определенными требованиями. Федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих специальные гарантии правовой и социальной защищенности, но и установить специальные ограничения, в том числе требование о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнение муниципального служащего по достижении предельного возраста.

Вместе с тем, согласно ст. 19 Закона о муниципальной службе, допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Достаточно неопределенной представляется нам законодательная формулировка «продление срока нахождения на муниципальной службе». Возникает вопрос, каким образом, каким актом должно осуществляться указанное «продление срока»?

Приведем конкретный пример из практики Верховного Суда РФ.

Заявитель Д. был уволен с муниципальной службы в связи с достижением предельного возраста. При этом по достижении предельного возраста трудовые отношения с ним трижды продлевались на год без заключения срочного договора.

В связи с этим Верховный Суд РФ отметил, что трудовой договор, не оформленный надлежащим образом, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. При фактическом допущении работника к работе работодатель обязан оформить с ним трудовой договор в письменной форме не позднее трех дней со дня фактического допущения работника к работе.

Проблему практики применения запретов и ограничений следует еще рассмотреть с позиции доступности их соблюдения. Как было продемонстриро-

ванно выше ст. 13 и 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает более 25 всевозможных запретов и ограничений.

Законодатель, закрепив множество ограничений, для муниципальных служащих не создал необходимые механизмы развития мотивации и стимулирования для обеспечения добросовестной и эффективной работы рассматриваемой категории работников. На законодательном уровне до сих пор нет четко выраженной системы социальных гарантий муниципальных служащих. Сегодня отсутствует целостный механизм материального и морального стимулирования муниципального служащего. Отсутствуют четкие критерии прозрачности его деятельности.

Выявленные недостатки свидетельствуют о проблемах законодательства системного свойства, когда недоработка той или иной нормы может повлечь за собой серьезные последствия.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Нас сегодняшний день в отечественном муниципальном праве отсутствует четкая дефиниция понятий «запрет» и «ограничение».

Наиболее дискуссионным основанием увольнения муниципального служащего является достижение им предельного возраста муниципальной службы.

Нерешённым является вопрос связанный с получением подарков муниципальным служащим и его объема.

Отдельная проблема это проблема конфликта интересов в муниципальной службе, которая не в полной степени охватывает ограничения и запреты.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

Самая близкая к населению власть – это, как известно, местное самоуправление. Именно на этом уровне решается большинство вопросов, возникающих у жителей городов, районов и других населенных пунктов (ЖКХ, образование и т.д.). Работу местных органов власти обеспечивают специальные чиновники – муниципальные служащие.

Правовыми ограничениями считают установленные законом пределы, выйти за которые нельзя, но в которых могут совершаться любые действия либо те, которые предписаны, а все остальные, то есть не предписанные, запрещены. Данных ограничений не должно быть в избытке, но без них невозможна полноценная и законная самостоятельность, поскольку они необходимы в качестве средства обеспечения свободы. Они призваны преградить путь нарушениям законов.

Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой – это ряд принципиальных условий, которые придется соблюсти, чтобы занять определенную должность в органах местного самоуправления. Запреты для муниципальных служащих являются не только препятствием, но и средством самореализации самого служащего, в них содержатся не только ограничения, но и освободительный от внешнего воздействия потенциал.

Целью установления ограничений выступает стабильность муниципальной службы.

Основные запреты и ограничений на муниципальной службе установлены ст. 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а ограничения установлены в ст. 13 обозначенного закона.

Запреты и ограничения, связанные с муниципальной службой, неотъемлемым образом связаны с категорией правового статуса муниципального служащего. Более того, соблюдение запретов и ограничений, установленных законодателем, является условием поступления на муниципальную службу и продолжения деятельности в качестве муниципального служащего. Нарушение за-

претов и ограничений влечет соответствующие правовые последствия в виде увольнения со службы, а также, при наличии в действиях муниципального служащего состава преступления или правонарушения, в виде соответствующей отраслевой ответственности.

Проблему практики применения запретов и ограничений следует еще рассмотреть с позиции доступности их соблюдения. Как было продемонстрировано выше ст. 13 и 14 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает более 25 всевозможных запретов и ограничений.

Законодатель, закрепив множество ограничений, для муниципальных служащих не создал необходимые механизмы развития мотивации и стимулирования для обеспечения добросовестной и эффективной работы рассматриваемой категории работников. На законодательном уровне до сих пор нет четко выраженной системы социальных гарантий муниципальных служащих. Сегодня отсутствует целостный механизм материального и морального стимулирования муниципального служащего. Отсутствуют четкие критерии прозрачности его деятельности.

В результате проведенного исследования были выявлены следующие проблемы:

1. Запрет на осуществление предпринимательской деятельности.

На практике зачастую складывается ситуация, когда на муниципальную службу поступает гражданин, уже имеющий определенный бизнес, налаженные деловые связи. В таких случаях предпринимательская деятельность не ликвидируется, а юридически переоформляется на близкого родственника (жену, брата, родителей и др.), но фактическое руководство продолжает осуществляться муниципальным служащим. Данная ситуация носит распространенный характер, что свидетельствует о том, что на практике нормативное предписание закона не является эффективным.

2. Законодатель в п. 5 ч. 1 ст. 14 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в качестве запретов предусмотрел брать муниципальным

служащим подарки. Подарки полученные в связи с протокольными мероприятиями должны быть сданы и в последующем выкуплены.

Правовая природа подарка в рассматриваемой формулировке теряет существенные юридические элементы и противоречит ст. 572 ГК РФ .

Подарок, в понимании указанного постановления, отчасти теряет свои безвозмездные свойства и становится своеобразной оплатой за хорошую службу, таким образом, противоречит понятию дарения, содержащемуся в ст. 572 ГК РФ. На наш взгляд, в данном случае законодатель допустил подмену понятий. Вместо термина «подарок, полученный в связи с проведением протокольного мероприятия» должен быть использован либо термин «награда», либо «приз», либо «вознаграждение», которые в большей степени отвечают правовой природе сложившихся отношений

### 3. Проблема конфликта интересов в муниципальной службе.

Дальнейшее развитие института конфликта интересов должно осуществляться в направлении систематизации норм в рамках единого законодательного акта, охватывающего своим предметом такие вопросы, как понятие и виды коррупционных рисков (в зависимости от масштаба и вероятности), формы конфликтов интересов, субъекты, стадии и процедуры разрешения конфликта интересов, процессуальные гарантии прав государственных и муниципальных служащих, основания и виды мер дисциплинарной ответственности.

4. Ограничением касемо возраста пребывания на муниципальной службе. Наиболее дискуссионным основанием увольнения муниципального служащего является достижение им предельного возраста муниципальной службы - 65 лет. На наш взгляд, этот возрастной предел следовало бы назвать предельным возрастом поступления на муниципальную службу, поскольку в отличие от законодательства, регулирующего прохождение государственной гражданской службы, данный закон допускает продление пребывания на муниципальной службе и по достижении предельного возраста

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – №4. – Ст.445.

2 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197 – ФЗ: по сост: на 06 апреля 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195 – ФЗ: по сост. на 03 октября 2016 г. // Российская газета. – 2001. – № 256.

4 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145 – ФЗ: по сост. на 03 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

5 Федеральный закон от 02.03.2007 № 25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Закон Амурской области от 31.08.2007 № 364-ОЗ «О муниципальной службе в Амурской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## II Специальная литература

7 Агранат, Д. Л. Институционализация муниципальной службы / Д. Л. Агранат // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 3. – С. 20.

8 Агаева, Я. К. Современные проблемы муниципальных служащих / Я. К. Агаева // Студенческий: электрон. научн. журн. – 2019. – № 9 (53). – С. 15-20.

9 Амелин, Р. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210 – ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) / Р. В. Амелин, Е. А. Григорьева, А. А. Подсумковаи др.; под ред. С. Ю. Наумова [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-

правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Архенгольц, И. А. Сравнительный анализ содержания наказания в виде запрета заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности и общеправовых последствий судимости / И. А. Архенгольц // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2017. – № 3. – С. 81-86.

11 Белов, В. Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В. Е. Белов. – М.: Норма, Инфра – М, 2011. – 304 с.

12 Барышников, О. Г. Юридическое оформление правового статуса муниципального служащего в региональном законодательстве / О. Г. Барышников // Материалы VIII Всероссийской научно – практической конференции с международным участием «Пути исторического развития российского государства: от эпохи потрясений к эпохе созидания и консолидации». – Чебоксары, 2017. – С. 39-48.

13 Белоусов, Е. Н. Конфликт интересов и коррупция / Е. Н. Белоусов // Вестник Юридического института МИИТ. – 2016. – № 3. – С. 77-80.

14 Бондарева, А. В. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе / А.В. Бондарева // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014. – № 4. – С. 22.

15 Бураменская, М. Н. Особенности правового статуса муниципальных служащих в Российской Федерации / М. Н. Бураменская // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2016. – № 6. – С. 3-6.

16 Верниковская, М. В. Актуальные проблемы института конфликта интересов на муниципальной службе в России / М. В. Верниковская // Молодой ученый. – 2019. – №9. – С. 8-11.

17 Гацко, М. Ф. Ограничения и запреты, предусмотренные для муниципальных служащих в целях противодействия коррупции / М. Ф. Гацко // Символ науки. 2016. – № 5. – С. 135-139.

18 Государственная и муниципальная служба / Г. А. Борщевский. – М.: Юрайт, 2019. – 368 с.

- 19 Государственная и муниципальная служба: учебник / А. В. Кочетков. – М.: Юрайт, 2019. – 560 с.
- 20 Заикина, О. В. Теоретико – правовые основы отбора кадров на муниципальную службу / О.В. Заикина // Молодой ученый. – 2019. – №8. – С. 120-122.
- 21 Игнатюк, Н. А., Муниципальное право: учебное пособие / Н. А. Игнатюк, А. В. Павлушкин. – М.: Юстицинформ, 2009. – 328 с.
- 22 Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России. История и современность / В. Г. Игнатов. – М.: Феникс, МарТ, 2018. – 400 с.
- 23 Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность / В. Г. Игнатов. – М.: Феникс, 2019. – 142 с.
- 24 Кабышев, С. В. Муниципальное правотворчество: научно – методическое пособие / С. В. Кабышев, М. Н. Козюк. – М., 2010. – 486 с.
- 25 Кочева О. Гражданский контроль: понятия и технологии / О. Кочева, И. Аверкиев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://control.prps.ru/tech№\\_01.shtml](http://control.prps.ru/tech№_01.shtml) . – 03.09.2019.
- 26 Комплексная оценка эффективности правового статуса муниципального служащего / Н.В. Малявкина // Муниципальная служба: правовые вопросы, – 2016. – № 1. – С. 12-19.
- 27 Лыгостева, О. К. Развитие правового регулирования статуса муниципального служащего / О. К. Лыгостева // Студенческий: электрон. научн. журн. 2018. – № 3(23). – С. 21-33.
- 28 Манохин, В. М. О реформировании государственно – служебного законодательства / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин // Административное и административно – процессуальное право: актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 88.
- 29 Муравченко, В. Б. Конкурсный порядок подбора кадров на муниципальную службу // Статья в открытом архиве, № 67578 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [Mu№ichPersonalRePEcArchive](http://nichPersonalRePEcArchive). – 03.09.2019.
- 30 Москалев, А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы / А.В. Москалев // Вестник Пермского Университета. Юридические науки.

– 2015. – № 2. – С. 12.

31 Мильшин, Ю. Н. Муниципальное право России: учебное пособие / Ю. Н. Мильшин, С. Е. Чаннов. – М.: Дашков и К, 2012. – 404 с.

32 Муниципальное право России: учеб. / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: Проспект, 2014. – 544 с.

33 Осипова, И. Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный документ] / И. Н. Осипова, М. А. Беляев, А. В. Колесников и др. – 2016 [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34 Подсумкова, А. А. Местное самоуправление в России: некоторые вопросы становления и развития / А. А. Подсумкова. – Саратов, 2011. – 156 с.

35 Праскова, С. В. К вопросу о содержании правового статуса муниципального служащего / С. В. Праскова // Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского. – 2010. – № 1 (1). – С. 49-53.

36 Постовой, Н. В. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. – 4 – е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2016. – 456 с.

37 Публичные услуги и право: научно – практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2007. – 386 с.

38 Патова, Е. В. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления / Е. В. Патова // Журнал российского права. – 2016. – № 12. – С. 114-122.

39 Паркина, А. В. Личная заинтересованность как основание возникновения конфликта интересов / А. В. Паркина, А. П. Ларькина // Право и Закон. – 2017. – С. 355-358.

40 Потомский, В. В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации / В. В. Потомский // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 1. – С. 130-136.

41 Решняк, М. Г. Место и роль гражданско – правовых механизмов в системе мер противодействия коррупции / М. Г. Решняк, Г. Е.Слепко, Ю. Н. Стражевич // Безопасность бизнеса. – 2016. – № 2. – С. 47-54.

42 Тропина, Д. В. Конфликт интересов на муниципальной службе: теоретико – правовой аспект и судебная практика / Д. В. Тропина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 2. – С. 7-11.

43 Трифонов, Ю. Н. Муниципальная служба в органах местного самоуправления города Тамбова: организационно – правовые основы и перспективы развития / Ю. Н. Трифонов, М. В. Шуклинова // Тамбов в прошлом, настоящем и будущем: материалы VII Всероссийской научной конференции, посвящённой 100 – летию революционных событий 1917 года и 80 – летию Тамбовской области (г. Тамбов, 26 апреля 2017 г.). – Тамбов: ООО «ТПС», 2017. – С.133-139.

44 Туганов, Ю. Н. Государственная и муниципальная служба: учебник для академического бакалавриата / Ю. Н. Туганов. – М.: Юрайт, 2019. – 476 с.

45 Фадеев, В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / В. И. Фадеев. – М.: Проспект, – 2015. – 620 с.

46 Царев, Е. А. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе / Е. А. Царев // Исследования молодых ученых: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, декабрь 2019 г.). – Казань: Молодой ученый, 2019. – С. 59-61.

47 Черногор, Н. Н. Роль этических и нравственных норм в обеспечении соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило, О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2017. – № 9 (249). – С. 130-141.

48 Чаннов, С. Борьба с коррупцией на муниципальном уровне / С. В. Чаннов // ЭЖ – Юрист. – 2012. – № 8. – С. 5.

49 Чершинцева, Е. А. Муниципальный служащий как субъект трудового права: дисс. ... канд. юрид. наук / Е. А. Чершинцева. – М., 2016. – 204 с.

50 Шехирев, А. В. Ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой, как антикоррупционный фактор / А. В. Шехирев // Вопросы российского и международного права. – 2018. – № 7А. – С. 63-74.

51 Шевченко, Р. Н. Понятие конфликта интересов в российской правовой доктрине / Р. Н. Шевченко // Власть Закона. – 2017. – № 3 (31). – С. 108-120.

52 Шведов, В. В. Антикоррупционные стандарты на государственной и



муниципальной службе: проблемы и перспективы развития / В. В. Шведов // Труды Уральского государственного экономического университета. – Екатеринбург, 2016. – С. 221-227.

53 Ширинян, А. В. К вопросу о конфликте интересов на муниципальной службе / А. В. Ширинян // Эпомен. – 2018. – № 21. – С.158-162.

54 Щербаков, Ю. Н. Государственная и муниципальная служба. Гриф МО РФ / Ю. Н. Щербаков. – М.: Феникс, 2019. – 320 с.

55 Щенникова, О. Н. Запреты, связанные с муниципальной службой, как мера по противодействию коррупции / О. Н. Щенникова // Сборник статей Всероссийской научно – практической конференции «Российская государственность в XXI веке (государственно – правовые институты и политические процессы в России: прошлое, настоящее, будущее)». – Киров, 2016. – С. 186-190.

### III Правоприменительная практика

56 Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2001 № 45-О «По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и подпункта 4 пункта 3 статьи 41 Закона Московской области «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области» [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».