

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

А. А. Саломатин\*

## Равный доступ при поступлении на муниципальную службу: конституционно-правовой аспект

***Аннотация.** В данной статье рассматривается конституционно-правовой аспект принципа равного доступа при поступлении на муниципальную службу в контексте основных требований к гражданам, поступающим на муниципальную службу, прописанных в федеральном законодательстве. Проблема установленных и регламентированных требований при поступлении на муниципальную службу является достаточно актуальной. На данный момент достаточное внимание уделено поступлению на государственную службу, однако муниципальная служба, будучи производной от первой, также нуждается в детальном анализе каждого требования в отдельности. Ограничения при поступлении на муниципальную службу являются неотъемлемой частью защиты конституционного строя, а также прав и законных интересов гражданина. Наличие определенных территориальных и этнических особенностей, среди многообразия муниципалитетов, ставит вопрос о разграничении требований к равному доступу на муниципальную службу в соответствии с муниципальным законодательством в частности.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, Российская Федерация, муниципальная служба, муниципальный служащий, статья, государство, федеральный закон, равенство.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.056-065**

**Д**екларируя правовую реализацию конституционного принципа равенства в нормах федерального законодательства о муниципальной службе, законодатель упоминает о таких двух понятиях, как «доступ к муниципальной службе» и «поступление на муниципальную службу».

Теоретически следует определить, что доступ к муниципальной службе — это прежде всего возможность поступления на муниципальную службу, в то время как под поступлением на муниципальную службу стоит

понимать непосредственное зачисление на муниципальную службу, когда решение о зачислении уже принято, т.е. реализацию этой возможности. Однако эти понятия нельзя рассматривать в отрыве друг от друга: установленный федеральным законодательством равный доступ к муниципальной службе предшествует поступлению на муниципальную службу и является его неотъемлемой составляющей. В статье 19 Конституции Российской Федерации закреплены как принцип равенства, так и принцип равноправия (в ч. 1 и 2 ст. 19 упо-

---

© Саломатин А. А., 2017

\* Саломатин Александр Алексеевич, аспирант юридического факультета Пензенского государственного университета, специалист по работе с клиентами КБ «Ренессанс Кредит» (г. Пенза)

salomatin.sasha@yandex.ru

440000, Россия, г. Пенза, ул. Плеханова, д. 18

требуется термин «равенство прав и свобод» и в ч. 3 ст. 19 термин «равные права и свободы»), что предопределяет то, что Конституция называет (подразумевает) их тождественными.

Статья 19 Конституции РФ устанавливает равенство не только прав (равноправие), но и свобод человека и гражданина. Обладая различной степенью свободы, каждый человек является индивидуальным, неповторимым, обладающим отличительными возможностями. Согласно действующей Конституции РФ, равенство прав и свобод человека и гражданина означает, что, во-первых, права и свободы признаются для всех людей в равной мере и, во-вторых, не допускается дискриминация в правах и свободах по каким-либо основаниям, которые напрямую зависят от естественных особенностей личности и ее социального статуса. Конституционный перечень таких оснований достаточно широк и не является исчерпывающим. Конституция РФ в статье 19 устанавливает правовое, т.е. формальное, а не фактическое равенство.

В нормах действующего Федерального закона о муниципальной службе законодатель четко определяет, что как доступ к муниципальной службе, так и поступление на муниципальную службу должны быть реализованы в соответствии с конституционным принципом равенства.

Конституционное право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37 часть 1 Конституции РФ) находит свое отражение в действительности в локальных актах, которые регламентируют определенные требования и профессиональные обязанности работников в тех или иных сферах. Муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера, предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих моральных качеств.

В настоящее время принцип равного доступа к муниципальной службе приобретает новое значение с принятием Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Его правовое содержание обу-

словлено рядом специальных, определенных требований, при соблюдении которых принцип равного доступа к муниципальной службе начинает действовать и поступление на муниципальную службу становится возможным.

Таковыми требованиями при поступлении на муниципальную службу в соответствии со статьей 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» являются следующие<sup>1</sup>:

- достижение возраста 18 лет (что предполагает обладание общей правосубъектностью лица);
- владение государственным языком РФ;
- соответствие квалификационным требованиям, устанавливаемым муниципальными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ и предъявляемым:
  - а) к уровню профессионального образования;
  - б) к стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности;
  - в) к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей;
- отсутствие обстоятельств (ограничений, связанных с муниципальной службой), указанных в статье 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

При более подробном рассмотрении перечисленных выше специальных требований при поступлении на муниципальную службу с позиции соответствия этих требований принципу равенства, следует отметить, что требования, ограничивающие поступление на муниципальную службу, в достаточной мере обоснованы и оправданы. В то же время дискуссий по вопросу требований в научной литературе не так мало.

Стоит более подробно рассмотреть установленные федеральным законом специальные требования при поступлении на муниципальную службу.

Прежде чем рассматривать требования, указанные в законе, стоит уделить внимание наличию гражданства для муниципального служащего.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_66530/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/).

Ранее действовавший Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не содержал положений о допуске к муниципальной службе лиц с двойным гражданством, что являлось его явным пробелом. Это было связано с тем, что формально лица с двойным гражданством являются гражданами Российской Федерации и статья 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гласит, что «гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или Федеральным законом»<sup>2</sup>.

Исходя из содержания статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», поступление на муниципальную службу возможно как для граждан Российской Федерации, так и для граждан иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане могут находиться на муниципальной службе. Согласно пункту 6 ст. 13 этого же Закона, гражданин не может быть принят на службу ввиду прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации. На основании вышеизложенного констатируется факт о том, что законодатель предоставляет возможность равного доступа на муниципальную службу, а наличие международного договора является основанием для реализации такого права у иностранного гражданина. В то же время ст. 1 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» вступает в противоречие

с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе. Проанализировав данные статьи, можно сделать вывод о том, что иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе, но в виде исключения из этого прописано условие нахождения иностранных лиц на муниципальной службе — наличие международного договора между Российской Федерацией и иностранным государством. Более того, международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной и муниципальной службе договаривающихся государств. В настоящее время такие международные договоры Российской Федерации с зарубежными государствами отсутствуют, за исключением Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г. (во исполнение этого Договора был принят Федеральный закон от 15 декабря 1996 г. № 152-ФЗ «О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства»). Указанное международное соглашение предусматривало, что лицо, состоящее в двойном гражданстве данных государств, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также несет обязанности гражданина той страны, на территории которой оно постоянно проживает.

Одно из самых основных требований к должности муниципального служащего — достижение *возраста 18 лет*.

Согласно трудовому законодательству полная трудовая дееспособность наступает с 16 лет. Однако законодательно определен иной минимальный возраст из-за повышенной ответственности личности на муниципальной службе за реализацию полномочий органов местного самоуправления.

Пункт 2 статьи 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает и другое требование,

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/).

касающееся возраста: гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет — предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Если вопрос минимального возраста решен в законодательстве достаточно ясно и понятно, то вопросу предельного возраста уделяется большее внимание.

На текущее время старение населения в России и в мире влечет за собой нахождение и на муниципальной службе высокопрофессиональных кадров более старшего возраста.

Так, по мнению А. М. Насташкина, установление предельного возраста пребывания именно на государственной и муниципальной службе не соответствует Конституции РФ и общепризнанным нормам международного права<sup>3</sup>. А ведь именно на сходство государственной и муниципальной службы ссылался Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении вопроса об установлении предельного возраста пребывания на муниципальной службе<sup>4</sup>. Гражданин, достигший предельного возраста в 65 лет, имеет право на продление срока нахождения на муниципальной службе, на основании ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год. Поскольку не установлено, сколько раз может быть продлен такой срок, до какого возраста он может продлеваться, можно предположить, что количество таких продлений не ограничено и остается на усмотрение работодателя. Именно эти критерии должны ставиться на первостепенное значение при решении вопроса о судьбе того или иного работника, по-

этому вышеизложенная позиция о нарушении конституционных прав в полной мере не соответствует действительности.

Стоит заметить, что особым правовым статусом обладают не только муниципальные служащие, но и, например, депутаты, иные выборные должностные лица. Их деятельность, так же, как и у муниципальных служащих, носит публично-правовой характер и сопровождается особыми условиями в трудовых отношениях. Однако, согласно действующему Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», как для кандидатов на выборную должность или кандидатов в депутаты, так и для лиц, которые уже являются выборными должностными лицами или депутатами, предельный возраст для избрания на соответствующую выборную должность и для нахождения на выборной должности не установлен.

Однако несмотря на то, что деятельность выборных должностных лиц, как и деятельность муниципальных служащих, носит публично-правовой характер, особенность их правового статуса, в отличие от муниципальных служащих, состоит в том, что выборные должностные лица и депутаты избираются населением непосредственно и в данном случае, вполне справедливо, что населению дано право самостоятельно определять, кому отдать свой голос на выборах, в том числе и по возрастному критерию, — кандидату, находящемуся в молодом трудоспособном возрасте, или кандидату, чей возраст перешел за пределы 60—65 лет. Ссылаясь на изложенное в Обзоре судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.06.2016)<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> Насташкин А. М. Государственные служащие: без вины виноватые. О неконституционности возрастных ограничений // Правозащитник. 2003. № 2.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 03.10.2002 № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений ст. 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», ст. 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и ст. 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»».

<sup>5</sup> URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200170&rnd=224476.2560349400533435&SEARCHPLUS=%EE%F1%EE%E1%FB%E9%20%EF%F0%E0%E2%EE%E2%EE%E9%20%F1%F2%E0%F2%F3%F1%20%EC%F3%ED%E8%F6%E8%EF%E0%EB%FC%ED%FB%F5%20%F1%EB%F3%E6%E0%F9%E8%F5&EXCL=PBUN%2CQSBO%2CKRBO%2CPKBO&SRD=true&SRDSMODE=QSP\\_GENERAL](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200170&rnd=224476.2560349400533435&SEARCHPLUS=%EE%F1%EE%E1%FB%E9%20%EF%F0%E0%E2%EE%E2%EE%E9%20%F1%F2%E0%F2%F3%F1%20%EC%F3%ED%E8%F6%E8%EF%E0%EB%FC%ED%FB%F5%20%F1%EB%F3%E6%E0%F9%E8%F5&EXCL=PBUN%2CQSBO%2CKRBO%2CPKBO&SRD=true&SRDSMODE=QSP_GENERAL).

содержание и специфика профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации, а также профессиональной деятельности муниципальных служащих на должностях муниципальной службы, характер выполняемых ими функций, предъявляемые к ним квалификационные требования и ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы, в действительности обуславливают особый правовой статус государственных гражданских и муниципальных служащих. Это прослеживается в решениях о признании незаконными прекращения служебного контракта, трудового договора (контракта) и увольнения со службы по различным основаниям (предоставление документов или заведомо ложных сведений, нарушения при обеспечении защиты государственной тайны, применении дисциплинарного взыскания).

Следующее требование — *владение государственным языком*, каким в соответствии со статьей 68 Конституции РФ является русский язык. Это требование для поступления на муниципальную службу является вполне обоснованным, так как вполне очевидно, что лицо, не владеющее в полной мере государственным языком, не может полноценно выполнять обязанности, связанные с обработкой информации или работой с людьми, чем, в основном, характеризуется специфика муниципальной службы.

Однако остаются невыясненными вопросы: каким должен быть механизм оценки соответствия кандидата на должность муниципальной службы данному требованию; какими средствами и методами должно оцениваться владение русским языком при поступлении на муниципальную службу, а также в какой степени необходимо знать русский язык — должны ли знания русского языка быть абсолютными или допускается умение на русском языке излагать свои мысли?<sup>6</sup> Данный правовой пробел в нормах законодательства о муниципальной службе дает основание полагать, что различные муниципальные образования отнесутся к такому требованию федерального законодательства по-разному.

Актуален также вопрос, касающийся второго официального языка республик в составе субъектов РФ. В некоторых случаях статусом государственного наделяются несколько языков. Например, в Кабардино-Балкарии это кабардинский, балкарский и русский языки; в Мордовии — русский и мордовский. Таким образом, в муниципальных образованиях при проведении оценки профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы анализируется информация о знании языков народов Российской Федерации. При этом руководители органов местного самоуправления вправе сами устанавливать квалификационные требования, связанные с владением языками народов. Примером этого может служить постановление мэра г. Казани от 28.07.2016 № 134.

Соответственно, по нашему мнению, владение государственным языком не может и не должно быть абсолютно одинаковым среди муниципальных служащих различных муниципальных образований Российской Федерации ввиду их национально-исторических особенностей, и разумно было бы предусмотреть в федеральном законодательстве норму, которая давала бы право органам местного самоуправления самостоятельно определять, в какой степени кандидатам на должности муниципальной службы и муниципальным служащим необходимо владеть государственным языком Российской Федерации.

Данный пробел можно устранить путем включения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» нормы о том, что «критерии оценки владения государственным языком Российской Федерации при поступлении на муниципальную службу устанавливаются субъектами РФ в соответствии с их национально-историческими особенностями».

Условие *соответствия квалификационным требованиям*, устанавливаемым муниципальными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предъявляемым к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности и к про-

<sup>6</sup> Антонова Н. М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 63—65.



фессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, изначально не противоречит принципу равного доступа к муниципальной службе.

Изменения в законодательстве, касающиеся квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, позитивно сказываются на формировании этих требований в законодательстве субъектов<sup>7</sup>. Требования устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Должностным регламентом (должностной инструкцией) могут предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы.

В остальном нормы региональных законов, определяющие квалификационные требования к должностям муниципальной службы, различны по своему содержанию.

Так, в данном контексте весьма интересно требование о наличии высшего образования, которое может содержаться в муниципальных правовых актах. Если учесть, что это весьма специфическая сфера деятельности, в которой успех зависит от таких качеств, как практичность, умение работать с людьми, быстро принимать решения, то необходимо понимать, что документ, подтверждающий высшее образование, еще не означает, что служащий обладает вышеперечисленными качествами.

Что касается требований стажа, то они могут значительно различаться во многих субъектах РФ. Примечателен опыт Ростовской области, где Областной закон «О муниципальной службе в Ростовской области» установил достаточно высокие требования к стажу работы по специальности для кандидатов на высшие должности

муниципальной службы (не менее 5 лет)<sup>8</sup>. В некоторых случаях требования к стажу определяются самими должностными инструкциями. В качестве примера можно привести должностную инструкцию начальника сектора правовой работы Администрации Ивановского района Ростовской области, согласно которой на должность начальника сектора назначается лицо, имеющее высшее юридическое образование, а также не менее двух лет стажа муниципальной или государственной гражданской службы Российской Федерации (государственной службы иных видов) или не менее трех лет стажа (опыта) работы по специальности «юриспруденция».

В большинстве регионов имеется дифференцированный подход к формированию минимального стажа. Так, например, Закон Краснодарского края от 08.06.2007 № 1244-КЗ «О муниципальной службе в Краснодарском крае» выделяет требования к стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу (опыту) работы по специальности дифференцированно — по группам должностей муниципальной службы, где к младшим должностям муниципальной службы требования к стажу вообще нет<sup>9</sup>. Аналогичного дифференцированного подхода придерживаются в городе Костерево Петушинского района Владимирской области. Согласно должностной инструкции председателя Комитета по управлению имуществом города Костерево, председатель Комитета должен иметь высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы не менее 6 лет или стаж работы по специальности не менее 7 лет, а заместитель председателя Комитета по управлению имуществом города Костерево должен иметь высшее профессиональное образование и стаж муниципальной службы не менее 4 лет или стаж работы по специальности не менее 5 лет<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.06.2016 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и Федеральный закон “О муниципальной службе в Российской Федерации”» от 30.06.2016 № 224-ФЗ (действующая редакция, 2016).

<sup>8</sup> Закон Ростовской области от 09.10.2007 № 786-ЗС (ред. от 28.12.2015) «О муниципальной службе в Ростовской области» (принят ЗС РО 18.09.2007).

<sup>9</sup> Закон Краснодарского края от 08.06.2007 № 1244-КЗ (ред. от 11.03.2016) «О муниципальной службе в Краснодарском крае» (принят ЗС КК 16.05.2007).

<sup>10</sup> Должностные инструкции председателя Комитета по управлению имуществом города Костерево, заместителя председателя Комитета по управлению имуществом // URL: <http://www.kosterevo.ru/content/view/876/2/>.

Согласно должностной инструкции управляющего делами администрации муниципального образования Георгиевского сельсовета Кочубеевского района Ставропольского края на должность управляющего делами администрации Георгиевского сельсовета назначается лицо, имеющее высшее профессиональное образование, наличие стажа муниципальной службы не менее 3 лет или не менее 4 лет по специальности<sup>11</sup>. Соответственно, можно сделать вывод, что стаж работы по специальности ограничивается на основании занимаемого муниципальным служащим места (руководящее или нет), что вполне закономерно.

Таким образом, анализ норм регионального законодательства о муниципальной службе позволил прийти к выводу, что действительно, квалификационные требования к кандидатам на должности муниципальной службы в различных субъектах Российской Федерации различаются, что позволяет выявить относительно неравное положение кандидатов при поступлении на муниципальную службу.

С другой стороны, квалификационные требования не должны и не могут быть одинаковыми как среди муниципальных образований различных субъектов РФ, так и в муниципальных образованиях в пределах одного субъекта Российской Федерации в силу того, что согласно действующему законодательству существует пять видов муниципальных образований.

Порядок формирования органов местного самоуправления, количественный состав населения и численность муниципальных служащих органов местного самоуправления в муниципальных образованиях не являются одинаковыми. Различия в развитии инфраструктуры, социально-экономическом потенциале, человеческом ресурсе отличают одно муниципальное образование от другого. Поэтому, например, муниципальные образования с небольшой численностью населения и муниципальные образования, в которых численность населения более миллиона жителей, находятся в неодинаковом положении, в том числе в отношении вопросов формирования кадрового состава органов местного самоуправления.

Ввиду отсутствия правового механизма оценки критериев соответствия квалификационным требованиям, а также правовой основы его существования, в правовом поле действующего федерального законодательства о муниципальной службе скрыта возможность субъективного усмотрения такого соответствия, что может повлечь за собой нарушение принципа равного доступа к муниципальной службе.

Поскольку установление квалификационных требований федеральным законодателем отнесено к ведению субъектов Российской Федерации, справедливо было бы ввести норму, которая предусматривала бы установление в законодательстве о муниципальной службе субъектов Российской Федерации механизма оценки профессиональных знаний и навыков, их соответствия конкретной должности. В целях создания и обеспечения функционирования на муниципальной службе эффективной системы квалификационных требований Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в 2015 г. были подготовлены Методические рекомендации по установлению детализированных квалификационных требований к претендентам на замещение должностей муниципальной службы и муниципальным служащим, организации отбора и оценки указанным требованиям. На основании рекомендаций оценку предусмотренных базовыми квалификационными требованиями знаний и навыков претендентов, включая знание русского языка, основ Конституции РФ, основ законодательства о противодействии коррупции, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Федерального закона № 25-ФЗ, навыков работы на компьютере, в том числе в сети «Интернет» и информационно-правовых системах, рекомендуется осуществлять в форме тестирования. Посредством тестирования рекомендуется также проводить оценку знаний, предусмотренных функциональными квалификационными требованиями. Для этого уполномоченному органу субъекта Российской Федерации также рекомендуется сформировать единую базу тестовых заданий

<sup>11</sup> Должностная инструкция управляющего делами администрации МО Георгиевского сельсовета Кочубеевского района Ставропольского края // URL: <http://georgievskaya26.ru/normativnye-pravovye-akty/postanovleniya-administracii/418-dolzhnostnaya-instrukciya-upravlyayushhego-delami-administracii>.

по направлениям деятельности, реализуемым в органах местного самоуправления соответствующего субъекта Российской Федерации, исходя из определенных в рамках разработки квалификационных требований знаний.

До окончания разработки уполномоченными органами субъектов Российской Федерации указанных комплексов тестовых заданий органам местного самоуправления (кадровым службам с привлечением профильных структурных подразделений органов местного самоуправления) следует разрабатывать тестовые вопросы на соответствие базовым и функциональным квалификационным требованиям в части знаний и навыков и поддерживать их в актуальном состоянии самостоятельно.

В целях проведения объективной, единой и прозрачной оценки знаний русского языка и знаний в области законодательства уполномоченным органам субъектов Российской Федерации рекомендуется разработать единый комплекс тестовых заданий и организовать его применение органами местного самоуправления при отборе кадров на муниципальную службу. В дальнейшем следует поддерживать данный комплекс тестовых заданий в актуальном состоянии.

Основываясь на данных Методических рекомендациях, муниципалитеты уже на стадии объявления конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы предоставляют в общем доступе сведения, по которым будет идти оценка соответствия кандидатов. Например, администрация Тюменского муниципального района при проведении конкурса на замещение должности начальника отдела разрешительной документации Управления градостроительства, будет применять следующие формы: тестирование, представляющее собой методы оценки профессиональных качеств участников конкурса на основе тестов; индивидуальное задание, включающее в себя выполнение поручения, связанного с направлением деятельности по вакантной должности муниципальной службы; индивидуальное собеседование<sup>12</sup>.

Последним из рассматриваемых требований является *отсутствие ограничений, связанных с муниципальной службой*. Такие

ограничения, установленные ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г., препятствуют как нахождению на муниципальной службе, так и поступлению на должность муниципальной службы.

Согласно действующему федеральному законодательству о муниципальной службе все ограничения, касающиеся муниципальных служащих, можно классифицировать:

- на ограничения, связанные с поступлением на муниципальную службу (условия, указанные в ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», при которых допускается возможность поступления на муниципальную службу — возраст, владение государственным языком и т.д.);
- ограничения, связанные с принятием на муниципальную службу и нахождением на муниципальной службе, прямо указанные в ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Правовым основанием возможности закрепления правоограничений и для муниципальных служащих является ст. 55 Конституции РФ, предусматривающая возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Сам термин «ограничения» в данном случае использован некорректно. Ограничения ограничивают права личности, в то время как нормы, содержащиеся в ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», не ограничивают права муниципального служащего, а определяют условия поступления на муниципальную службу и условия нахождения на муниципальной службе. Поэтому более верно ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» было бы назвать «Обстоятельства, при наличии которых гражданин не может быть принят на муниципальную службу и не может находиться на муниципальной службе». Разумеется, эти «ограничения» не яв-

<sup>12</sup> URL: [http://admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/munic\\_sl/konkurs/more.htm?id=3232@egOGVVacancy](http://admtymen.ru/ogv_ru/gov/munic_sl/konkurs/more.htm?id=3232@egOGVVacancy).



ляются элементами правового статуса муниципального служащего в узком смысле, а должны рассматриваться в качестве предстатусных элементов, т.к. предопределяют возможность возникновения или невозникновения муниципально-служебных отношений.

Таким образом, ограничения, установленные нормой статьи 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», являются обоснованными с точки зрения конституционного регулирования.

Проведя анализ требований, ограничивающих поступление кандидатов на муниципальную службу, и норм действующего федерального законодательства о муниципальной службе, можно сделать вывод о том, что поступление на муниципальную службу возможно при условии правовой реализации равного до-

ступа к муниципальной службе внутри определенной категории лиц, отвечающих основным требованиям федерального законодательства, соответствия квалификационным требованиям, установленным муниципальными правовыми актами к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, при условии отсутствия ограничений, препятствующих поступлению на муниципальную службу.

Существующие ограничения, связанные с муниципальной службой, оправданы, необходимы для защиты конституционного строя, прав и законных интересов гражданина, а также не нарушают принцип равного доступа к муниципальной службе.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонова Н. М. Проблемы реализации конституционного принципа равного доступа к государственной службе в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 3. — С. 63—65.
2. Насташкин А. М. Государственные служащие: без вины виноватые. О неконституционности возрастных ограничений // Правозащитник. — 2003. — № 2.
3. Санеев В. А. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». — Тольятти : Изд-во ВУиТ, 2009.

*Материал поступил в редакцию 7 сентября 2016 г.*

#### EQUAL ACCESS TO MUNICIPAL SERVICE: CONSTITUTIONAL LAW ASPECTS

**SALOMATIN Aleksandr Alekseevich** — Postgraduate Student of the Law Faculty of the Penza State University, PhD, Specialist in Working with customers, CB "Renessans Kredit"

salomatin.sasha@yandex.ru

440000, Russia, Penza, ul. Plekhanova, d. 18

**Review.** *The article discusses constitutional and legal aspects of the principle of equal access to municipal service in the context of main requirements for citizens entering the municipal service as defined by the Federal Law. The problem of identified and regulated requirements for admission to the municipal service is quite relevant. At the moment, sufficient attention is paid to entering the public service; however, municipal service, being derived from the first one, also requires a detailed analysis of each requirement separately. Restrictions on admission to municipal service constitute an integral part of protecting the constitutional order, rights and legitimate interests of citizens. The existence of certain territorial and ethnic peculiarities among the diversity of municipalities poses an important question about the distinction between requirements for equal access to municipal service under municipal law.*

**Keywords:** *local self-government, Russian Federation, municipal service, municipal officer, article, State, federal law, equality.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Antonova N. M.* Problemy realizacii konstitucionnogo principa ravnogo dostupa k gosudarstvennoj sluzhbe v Rossijskoj Federacii // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. — 2012. — № 3. — S. 63—65.
2. *Nastashkin A. M.* Gosudarstvennye sluzhashhie: bez viny vinovaty. O nekonstitucionnosti vozrastnyh ogranichenij // *Pravozashhitnik*. — 2003. — № 2.
3. *Saneev V. A.* Princip ravnogo dostupa grazhdan k municipal'noj sluzhbe // *Vestnik Volzhskogo universiteta im. V. N. Tatishheva. Serija «Jurisprudencija»*. — Tol'jatti : Izd-vo VUIT, 2009.