

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Чершинцева Елена Александровна

Муниципальный служащий как субъект трудового права

12.00.05 Трудовое право; право социального обеспечения

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Буянова Марина Олеговна

Москва - 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Понятие муниципальной службы и история развития законодательства о муниципальной службе	10
§1.Понятие муниципальной службы Российской Федерации	10
§2.Отграничение муниципальной службы от иных видов службы.....	23
§3.Законодательство о муниципальной службе: история и современность.....	38
Глава 2. Трудовой статус муниципального служащего и его основные элементы	51
§1.Понятие и структура трудового статуса муниципального служащего.....	51
§2.Специальные права муниципального служащего.....	60
§3.Специальные обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты на муниципальной службе.....	80
Глава 3. Факультативные элементы специального трудового статуса муниципального служащего	96
§1.Ответственность муниципального служащего	96
§2.Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему	109
Заключение	124
Приложение	133
Библиография	153

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования:

Муниципальная служба в Российской Федерации насчитывает двадцать лет своего существования. Ее зарождение обусловлено принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, признавшей новую, самостоятельную форму осуществления публичной власти – местное самоуправление. Для осуществления полномочий местного самоуправления было необходимо создание особого аппарата квалифицированных служащих.

На нынешнем этапе развития института муниципальной службы муниципальные служащие являются субъектами трудового права, а муниципальная служба – одним из видов трудовой деятельности. Согласно статье 11 Трудового Кодекса Российской Федерации¹ (далее - ТК РФ), на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе. Однако сущность трудового статуса муниципального служащего остается недостаточно изученной.

Комплексные исследования рассматриваемого вопроса были проведены М.В. Бондаренко², С.В. Михневой³, Д.А. Федяевым⁴ десять-пятнадцать лет назад, еще до вступления в силу Федерального закона от 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵. Недостаточная проработанность рассматриваемой темы на нынешнем этапе

¹Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

²Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих: Дис.... канд. юрид. наук.. Екатеринбург, 1999. – 195 с.

³ Михнева С.В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижеволжский регион): Дис.... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. – 223 с.

⁴ Федяев Д.А. Трудовые договоры с муниципальными служащими в России: Дис.... канд. юрид. наук.. Пермь, 2000. – 182 с.

⁵ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

ее развития обусловила необходимость научного анализа и теоретического осмысления сущности трудового статуса муниципального служащего.

Объектом диссертационного исследования является трудовая статус особого субъекта трудового права - муниципального служащего.

Предметом диссертационного исследования выступают:

- основные положения и характеристики муниципальной службы Российской Федерации;
- взаимосвязь муниципальной службы Российской Федерации с другими видами службы;
- история развития законодательства о муниципальной службе;
- понятие и структура трудового статуса муниципального служащего.

Целью диссертационного исследования является комплексное изучение трудового статуса муниципального служащего.

Исходя из этого, в диссертации решаются следующие **задачи**:

- анализ доктринальных и легальных определений основных положений муниципальной службы Российской Федерации, выработка собственных дефиниций;
- выявление сходств и отличий муниципальной службы от иных видов служб, существующих в Российской Федерации;
- рассмотрение этапов развития законодательства о муниципальной службе Российской Федерации;
- изучение сущности и структуры трудового статуса муниципального служащего;
- разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства о муниципальной службе.

Теоретическая и методологическая основа исследования:

При проведении исследования анализировались труды представителей административного, муниципального и трудового права: М.В. Бондаренко, Ю.М. Буравлева, Е.К. Глушко, А.А. Головиной, Д.О. Ежевского, Е.А. Ершовой, В.Г. Игнатова, С.Ю. Кабашова, Н.В. Колесникова, М.А. Краснова,

С.В. Михневой, В.Б. Муравченко, Г.А. Наквасиной, И.И. Овчинникова, Ю.П. Орловского, А.Я. Петрова, И. А. Смагиной, И.Н. Сурманидзе, С.Ю. Фабричного, Д.А. Федяева, С.Е. Чаннова, Л.А. Чикановой, Л.Т. Чихладзе и других.

Нормативно-правовую основу диссертации, прежде всего, составили Конституция Российской Федерации, Трудовой кодекс 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».

Комплексность предмета исследования обусловила необходимость использования как общенаучных методов (анализ, синтез, аналогия, обобщение), так и специальных – юридических (юридико-технический, догматический методы).

Научная новизна и положения, выносимые на защиту:

Научная новизна диссертации определяется тем, что она является первым комплексным научным исследованием современного трудового статуса особого субъекта трудового права - муниципального служащего.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Сформулировано авторское определение понятия муниципальной службы в контексте трудового статуса муниципального служащего.

Муниципальная служба – вид трудовой деятельности, осуществляемый особенными (особыми) субъектами трудового права – муниципальными служащими, труд которых регулируется как общими нормами – трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, так и специальными – федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ о муниципальной службе.

2. Исследовано соотношение муниципальной службы с видами государственной службы и определены их сходства и различия

3. Комплексный обзор исторического развития российского законодательства о муниципальной службе, позволил выделить три основных этапа его формирования:

1) этап зарождения законодательства о муниципальной службе (1993-1998 гг.);

2) этап становления законодательства о муниципальной службе (1998-2007 гг.);

3) современный этап развития законодательства о муниципальной службе (2007 - н.в.).

4. Предложено авторское определение понятия «трудоправовой статус муниципального служащего»:

Трудоправовой статус муниципального служащего – это совокупность общих и специальных прав, обязанностей, ограничений, запретов, гарантий и ответственности на муниципальной службе, определяющая трудовую правосубъектность муниципального служащего, установленная трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе и муниципальными правовыми актами.

5. Сформулирована дефиниция понятия «специальный трудоправовой статус муниципального служащего» на нынешнем, третьем этапе развития законодательства о муниципальной службе, включающая две группы элементов: основные (права, обязанности, ограничения, запреты) и факультативные (ответственность, гарантии).

6. Впервые в науке трудового права исследовано содержание специального трудоправового статуса муниципального служащего, проведен анализ его основных и факультативных элементов во взаимодействии с общими трудовыми правами работника.

7. Предложена авторская классификация основных и факультативных элементов специального трудового статуса муниципального служащего, в том числе:

- классификация специальных прав муниципального служащего:
 - 1) специальные права, не устанавливающие особенностей правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами;
 - 2) специальные права, устанавливающие незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами;
 - 3) уникальные специальные права, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.
- классификация специальных обязанностей муниципального служащего:
 - 1) специальные обязанности, не устанавливающие особенностей правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) обязанностями;
 - 2) уникальные специальные обязанности, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.
- классификация дисциплинарных проступков, совершаемых на муниципальной службе:
 - 1) трудовые проступки;
 - 2) уникальные служебные (муниципальные) проступки, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- классификация специальных гарантий, предоставленных муниципальным служащим:
 - 1) специальные гарантии, не устанавливающие особенностей правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) гарантиями;
 - 2) социальные гарантии;

3) уникальные специальные гарантии, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

8. Доказан вывод о том, что труд муниципальных служащих должен регулироваться отдельной главой трудового кодекса РФ. В связи с чем разработан проект указанной главы (представлен в приложении к диссертационной работе).

9 Обоснованы и сформулированы предложения о внесении изменений в действующее законодательство (в частности, в ч. 2 ст. 2; п.п. 5, 11 ч. 1 ст. 11; ч. 2 ст. 12, п. 14 ч. 1 ст. 14; ч. ч. 2, 3, 7, 9 ст. 16; п. 8 ч. 1 ст. 23; ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Теоретическая и практическая значимость исследования:

В диссертации предлагается решение ряда теоретических вопросов. В ней рассмотрены подходы к определению основных положений и характеристик муниципальной службы России, предложены авторские определения понятий, сформулированные с учетом особенностей трудового статуса муниципального служащего.

Предложенные выводы могут способствовать углублению научных разработок в области трудового права. Практическая значимость диссертационной работы обусловлена актуальностью рассматриваемых вопросов, возможностью применения предложенных выводов на практике: в работе органов местного самоуправления, при преподавании дисциплин «Трудовое право» и «Муниципальное право». Критика правовых норм, регулирующих отношения, связанные с муниципальной службой, может быть учтена при совершенствовании действующего законодательства.

Апробация и внедрение результатов исследования:

Диссертация обсуждалась на кафедре трудового права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Основные положения данного исследования были представлены на научных конференциях: VI Международной научной конференции «Право как основа современного общества» (г. Москва, 28.04.2012 г.),

Международной научной конференции «История развития российской правовой системы и правовой культуры» (г. Архангельск, 01.11.2012 г.).

По теме диссертации опубликовано 8 статей.

Структура и объем работы обусловлены целями и методологией исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, одного приложения и библиографии.

Глава I. Понятие муниципальной службы и история развития законодательства о муниципальной службе

§1. Понятие муниципальной службы Российской Федерации

Понятие «муниципальная служба» было введено в законодательство лишь после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года⁶ (далее – Конституция РФ). До этого момента муниципальная служба как социальный институт не существовала и как правовое понятие в законодательстве не использовалась⁷.

Целесообразность появления нового вида службы была обусловлена выделением новой, самостоятельной формы осуществления публичной власти – местного самоуправления. Для осуществления полномочий органов местного самоуправления был необходим особый аппарат квалифицированных служащих. В связи с этим И.И. Овчинников и А.Н. Писарев отмечают, что «Формирование муниципальной службы и выделение ее в качестве самостоятельного института обусловлено окончательным переходом от советской модели организации власти на местах к организации местной власти на началах самоуправления, а также закреплением конституционного статуса местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти»⁸.

Именно правовая природа местного самоуправления была фактором, определяющим то, каким конкретно будет институт муниципальной службы и унаследует ли он черты других видов служб, существовавших ранее. Таким образом, правовые основы муниципальной службы формировались в неразрывной связи с общественно-политическими процессами становления в Российской Федерации местного самоуправления как самостоятельной

⁶ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ, 26.01.2009 г., №4, ст. 445.

⁷ Немчинов А.А. Муниципальная служба: Справочное пособие / А.А. Немчинов, А.М. Володин. – М., 2002. – С. 19.

⁸ Муниципальное право России: Учебник / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М.: Эксмо, 2007. – С. 333.

формы народовластия и уровня правового регулирования общественных отношений⁹.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вопросам местного самоуправления посвящена глава 8 Конституции РФ. Местное самоуправление составляет основу конституционного строя Российской Федерации (ст. 3, 12, ч. 1 ст. 16 Конституции РФ).

В соответствии Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ (далее – Закон № 131-ФЗ), местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, 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 (ч. 2 ст. 1 Закона № 131-ФЗ).

Федеральным законом, посвященным регулированию отношений, связанных с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих, является Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹¹ (далее – Закон о муниципальной службе). Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан,

⁹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации / под ред. Н.М. Кониной, А.С. Дугенца. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 3.

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

На наш взгляд, указанное определение не лишено серьезного недостатка. Законодатель в тексте статьи говорит о «гражданах», осуществляющих профессиональную деятельность, а не о «муниципальных служащих». Как справедливо отмечает Л.А. Чиканова в диссертационном исследовании, посвященном применению трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе, «... гражданин не может занимать должность, если он не состоит на службе»¹². Действительно, логичнее было бы говорить о муниципальной службе как о профессиональной деятельности именно муниципальных служащих, а не всех граждан.

Юридическая доктрина трактует термин «муниципальная служба» значительно шире. На современном этапе развития муниципальной службы выделяются различные подходы к определению ее сущности.

Так, например, высказывается точка зрения о существовании двух подходов к пониманию правовой природы муниципальной службы: деятельностный и институциональный. Согласно деятельностному подходу, муниципальная служба – это, прежде всего, профессиональная деятельность граждан, направленная на реализацию полномочий государства; исходя же из институционального подхода, муниципальная служба является институтом (правовым и социальным¹³, публично-правовым¹⁴) практического осуществления задач и функций местного самоуправления. Ныне действующее законодательство о муниципальной службе восприняло именно деятельностный подход (ст. 2 Закона о муниципальной службе).

В то же время, авторы Научно-практического комментария к Закону о муниципальной службе отмечают два аспекта, в которых рассматривается

¹² Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе (теория и практика): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 47.

¹³ Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – С. 21.

¹⁴ Право государственной и муниципальной службы: учебное пособие / под ред. А.В. Гусева, А.Н. Митина, В.Ш. Шайхатдинова. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная и юридическая академия», 2011. – С. 6.

категория «муниципальная служба» в юридической науке – объективный и субъективный. Придерживаясь объективного аспекта в понимании сущности муниципальной службы, муниципальная служба может быть охарактеризована как совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, связанные с поступлением, походом и прекращением муниципальной службы¹⁵.

Другой подход – субъективный, и именно его использует законодатель в норме ч. 1 ст. 2 Закона № 25-ФЗ. Согласно этому подходу, муниципальная служба – это специальный вид публичной службы в органах местного самоуправления, характеризующийся определенными, присущими только ему особенностями.

Авторы труда «Право государственной и муниципальной службы» отмечают, что важно также учитывать различные значения муниципальной службы: «... как вид деятельности, как система органов, как совокупность общественных отношений и как политико-правовой институт»¹⁶.

Наука конституционного права рассматривает муниципальную службу, прежде всего, в качестве одной из форм осуществления публичной власти.

С.Ю. Фабричный в диссертационном исследовании, посвященном проблемам теории и практики муниципальной службы, предлагает¹⁷ определение муниципальной службы как института публичной власти. Согласно этому определению, муниципальная служба – особый вид публичной служебной деятельности, осуществляемый гражданами Российской Федерации за счет средств местного бюджета на профессиональной, невыборной основе в органах местного самоуправления, нанимаемыми муниципальными образованиями, и обеспечивающей решение вопросов местного значения и реализацию отдельных государственных полномочий в интересах муниципальных образований, а также с учетом общегосударственных интересов и задач, реализуемых на местном уровне.

¹⁵ Конин Н.М., Дугенц А.С. Указ.соч. С. 12.

¹⁶ Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Указ.соч. С. 3

¹⁷ Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук М. 2005. С. 25-26.

Административное и муниципальное права признает за муниципальной службой роль «... инструмента, с помощью которого реализуются полномочия органов публичной власти, выполняются задачи и функции ... органов местного самоуправления»¹⁸. И.И. Овчинников, определяет муниципальную службу как «... особый вид публичной профессиональной служебной деятельности, осуществляемой гражданами Российской Федерации, а также гражданами иностранных государств – участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, на невыборной муниципальной должности в органах местного самоуправления, замещаемой путем заключения трудового договора (контракта) и на платной основе, за счет средств местного бюджета, в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъекта Федерации, уставом муниципального образования, с целью обеспечения решения вопросов местного значения, а в случаях, установленных законом, – реализации отдельных государственных полномочий»¹⁹.

Такой существенный разброс мнений наглядно демонстрирует сложность рассматриваемого правового института. Для того чтобы лучше уяснить понятие муниципальной службы, необходимо обратиться к основным положениям и характеристикам данного правового явления.

Предмет правового регулирования Закона о муниципальной службе – это отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств - участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих (ст. 1 Закона о муниципальной службе).

¹⁸ Там же, с. 4

¹⁹ Овчинников И.И., Писарев А.Н. Указ.соч. С. 338.

Особо подчеркнем, что действие Закона о муниципальной службе распространяется не только на граждан Российской Федерации, но и на иностранных граждан. Признание иностранных граждан субъектами отношений, связанных с муниципальной службой – одна из новелл закона 2007 года²⁰.

Исходя из вышеизложенных доктринальных и легального определений понятия «муниципальная служба», можно вывести ряд черт, присущих институту муниципальной службы Российской Федерации.

А.В. Гусев выделяет²¹ четыре существенных признака муниципальной службы:

- управленческий характер профессиональной деятельности;
- деятельности в системе органов публичной власти;
- служебная деятельность на определенных должностях, которые учреждаются в целях обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления, а также лиц, замещающих муниципальные должности;
- профессиональный и наемный характер деятельности муниципальных служащих.

С точки зрения взаимосвязи муниципальной службы и государственной службы, обоснованной представляется точка зрения В.И. Фадеева, выделяющего²² следующие специфические черты муниципальной службы:

- муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер;
- муниципальная служба имеет особые задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления;
- муниципальная служба имеет определенную преемственность с государственной службой.

²⁰Подробное рассмотрение этапов развития законодательства о муниципальной службе и его современного состояния будет представлено в третьем параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования.

²¹ Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Указ.соч. С. 7.

²²Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. С. 106-107.

В научной литературе не рассматриваются особенности муниципальной службы с точки зрения трудового права. На наш взгляд, необходимо восполнить этот пробел и выявить некоторые характерные трудовые особенности муниципальной службы. Основными из них являются:

- дифференциация правового регулирования труда муниципальных служащих: распространение действия трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе (ст. 11 ТК РФ, ст. 3 Закона о муниципальной службе);

- особенности поступления на муниципальную службу: соответствие требованиям (в т.ч. квалификационным) для замещения должностей муниципальной службы; отсутствие ограничений, связанных с муниципальной службой;

- особенности правового положения (статуса) муниципального служащего – совокупности прав, обязанностей, ограничений, запретов, гарантий, ответственности;

- особенности исполнения трудовых обязанностей: порядок исполнения обязанностей по должности муниципальной службы определяется муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Для ясного понимания сущности муниципальной службы необходимо также, исходя из изложенных выше легальных и доктринальных определений, проанализировать ее основные принципы.

Представители административного и муниципального права справедливо указывают на важность и актуальность изучения принципов муниципальной службы. Можно согласиться с точкой зрения А.В. Гусева, утверждающего, что главная роль принципов как государственной, так и муниципальной службы заключается в том, что «... на их основе определяется общая целевая направленность, «идеология» правовых норм. В

то же время, некоторые из принципов <...> пока остаются декларативными, и необходимо создание специальных правовых механизмов для их действительной реализации»²³.

По сравнению с принципами различных видов государственной службы, принципы муниципальной службы, к сожалению, не столь обстоятельно исследованы в науке. Тем не менее, существует несколько точек зрения по указанному вопросу.

В соответствии с первым подходом, принципы муниципальной службы трактуются исходя из правовой природы публичного управления. Так, О.С. Поддубная и Л.Т. Чихладзе отмечают, что «Сущность принципов муниципальной службы отражает закономерности организации публичного управления, традиции, нормы нравственности и права. Принципы учитывают сложившиеся в обществе основы разделения труда и организации управления, а также сочетание коллегиальности и единоначалия в системе муниципального управления»²⁴.

Другая группа ученых рассматривает принципы муниципальной службы, исходя из сущности местного самоуправления, указывая, что «Принципы муниципальной службы – это закрепляемые в Конституции РФ и федеральных законах и обусловленные природой местного самоуправления основополагающие идеи и правила, которые определяют актуальное содержание муниципальной службы и перспективы ее правового регулирования»²⁵.

А.М. Володин и А.А. Немчинов рассматривают принципы в качестве отражения правовой природы муниципальной службы и направлений ее развития, называя их отправными и основными началами, руководящими идеями и требованиями, лежащими в основе формирования и функционирования муниципальной службы²⁶.

²³ Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Указ.соч. С. 15.

²⁴ Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 34

²⁵ Фабричный С.Ю. Формирование муниципальной службы: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст-ни д.ю.н. С. 22

²⁶ Немчинов А.А., Володин А.М. Указ.соч. С. 27.

Наконец, в научной литературе существует подход, согласно которому принципы государственной и муниципальной службы не рассматриваются по отдельности, а образуют единый комплекс основополагающих положений: «Государственная и муниципальная служба осуществляется на основе системы принципов, вытекающих из Конституции РФ, закрепленных в законодательстве основополагающих идей, выражающих предназначение государственной и муниципальной службы, общие начала ее организации, основы правового статуса и деятельности государственных и муниципальных служащих»²⁷. Исходя из этого, представители указанного подхода все принципы государственной и муниципальной службы подразделяются на три группы: принципы, выражающие предназначение службы; принципы, в которых выражаются основы правового статуса и деятельности государственных и муниципальных служащих; принципы организации службы.

Закон о муниципальной службе закрепляет десять основных принципов муниципальной службы (ст. 4):

- 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;

²⁷ Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Указ.соч. С. 14.

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.

Указанные принципы должны реализовываться на всех этапах организации и осуществления муниципальной службы. В связи с чем А.В. Воронин выделяет «единую адресную цепочку реализации принципов»²⁸: в системе организации службы; в конкретном органе местного самоуправления; в профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Шесть из указанных принципов (№1-6) дублируют принципы государственной гражданской службы (см. ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁹, далее – Закон № 79-ФЗ), что вполне оправдано сходной правовой природой двух видов служб.

Кроме того, нельзя не отметить, что количество принципов небольшое, а их формулировки лаконичны. На наш взгляд, это является положительной чертой ст. 4 Закона о муниципальной службе. Ст. 2 ТК РФ закрепляет девятнадцать принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений. Большинство из них воспроизводят соответствующие права и обязанности работника или работодателя. Теория трудового права критикует такое дублирование³⁰. Так,

²⁸ Воронин А.В. Муниципальная служба Российской Федерации: Монография – М.: №ОТАВЕН№Е, 2010. – С. 35-36.

²⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

³⁰ Трудовое право: Учебник / под ред. О.В. Смирнова. М.: ТК Велби, 2003. С. 27.

А.Ф. Нуртдинова справедливо отмечает, что «... большое количество принципов объективно приводит к их девальвации»³¹.

Представляется, что некоторые из принципов муниципальной службы (такие, как, например, стабильность или внепартийность) по факту являются декларативными. Однако, на наш взгляд, это нельзя считать недостатком ст. 4 Закона о муниципальной службе. Принципы любой отрасли права отражают ее современное положение и направления развития. Кроме того, принципы муниципальной службы имеют непосредственное отношение и к муниципальным служащим, определяя характер их трудовой деятельности и поведения³².

И.Н. Осипова указывает³³ на опасность превращения принципов в рекомендации в том случае, если на основании принципов не разрабатываются и не закрепляются организационные, информационные, нормативные механизмы их реализации на практике.

Очевидно, что принципы любой отрасли права должны находить свое отражение в законодательстве. В этой связи перечисленные выше принципы можно рассматривать в качестве индикатора уровня развития института муниципальной службы. Декларативный характер некоторых из них лишь свидетельствует о том, что они недостаточно эффективно реализуются на практике.

Рассмотрев существующие ныне подходы к определению термина «муниципальная служба», предложенные представителями различных наук, а также обозначив основные положения и характеристики искомого понятия, мы можем сделать вывод о разнообразии и дискуссионном характере возможных взглядов на муниципальную службу как явление социальной действительности, провоцируемых сложностью и многоаспектностью

³¹ Трудовое право России: Учебник / Отв. ред.: заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Ю.П. Орловский и доктор юридических наук А.Ф. Нуртдинова. – 3-е изд. – М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2011. С. 45.

³² См. комментарий к ст. 4 Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [электронный ресурс] // Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: локальный.

³³ Там же

правового статуса муниципального служащего, его неоднозначным положением в правовой структуре публичной власти.

В то же время, существующее представление о муниципальной службе как о трудовой деятельности, на наш взгляд, не лишено недостатков. Так, по мнению В.С. Нечипоренко, «Муниципальная служба, исходя из трудового права, рассматривается как профессия, вид трудовой деятельности, вид наемного труда, ничем по существу не отличающаяся от иных профессий. В связи с этим она строится на основе договорных отношений, где каждая из сторон (муниципальный орган и гражданин) реализует свой интерес и не связана узами долга, верности и преданности. В таком подходе, видимо, кроется одна из причин относительно спокойного восприятия коррупции в муниципальной службе со стороны значительной части муниципальных служащих»³⁴.

Сложно согласиться с подобным неоднозначным высказыванием. Довод В.С. Нечипоренко о том, что, именно благодаря своему трудовому статусу, «профессия» муниципального служащего, не связывающая «узами долга, верности и преданности», приводит к коррупции в сфере муниципальной службы, представляется в известной мере спорным. Если причиной «спокойного восприятия коррупции» является не что иное, как трудовое право, то как объяснить коррупцию в сфере тех видов государственной службы, на которые не распространяется действие трудового права?

Трудовое право рассматривает муниципальную службу в качестве одного из видов трудовой деятельности, а муниципальных служащих признает работниками, особенности труда которых требуют дифференцированного правового регулирования³⁵.

³⁴ Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 30.

³⁵ См. комментарий к ст. 11 ТК РФ: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / О.В. Абрамова, М.А. Бочарникова, З.Д. Виноградова и др.; под ред. Ю.П. Орловского. 5-е изд., испр., перераб. и доп. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2009. XX, 1500 с. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

В рамках данной работы муниципальная служба будет рассматриваться нами именно в этом, трудовом контексте – как вид трудовой деятельности.

Труд государственных гражданских и муниципальных служащих регулируется как общими нормами (трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права), так и специальными – федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ о государственной гражданской службе и муниципальной службе (ч. ч. 6, 7 ст. 11 ТК РФ).

Дифференциация правового регулирования осуществляется также в отношении отдельных категорий работников (руководителей организаций, лиц, работающих по совместительству, женщин, лиц с семейными обязанностями, молодежи и других). Отличие дифференциации труда муниципальных служащих и перечисленных категорий работников состоит в том, что дифференциация труда последних осуществлена непосредственно в ТК РФ (см. ч. IV ТК РФ).

Таким образом, учитывая формулировку ст. 11 ТК РФ, муниципальных служащих уместно называть особенной (особой) категорией работников, работниками с особым правовым статусом, на труд которых действие трудового права распространяется с соответствующими особенностями.

Между тем, из содержания существующего ныне легального определения муниципальной службы трудовой статус муниципального служащего не вытекает, что, на наш взгляд, является недостатком действующего законодательства.

Проанализировав основные положения, характеристики и принципы искомого понятия, представляется обоснованным сформулировать понятие муниципальной службы в контексте трудового статуса муниципального служащего.

Мы предлагаем следующее определение муниципальной службы. Муниципальная служба – вид трудовой деятельности, осуществляемый

особенными (особыми) субъектами трудового права – муниципальными служащими, труд которых регулируется как общими нормами – трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, так и специальными – федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ о муниципальной службе.

§2. Отграничение муниципальной службы Российской Федерации от других видов службы

Помимо рассмотрения различных подходов к определению термина «муниципальная служба» и основных положений последней, для понимания специфики правовой природы муниципальной службы необходимо отграничить ее от других видов службы, существующих в Российской Федерации. Для выполнения этой задачи нужно, прежде всего, сформулировать и разграничить понятия «публичная власть», «государственная служба», «система государственной службы» и другие, имеющие отношения к интересующей нас теме.

В научной литературе высказываются различные точки зрения о значении понятия «публичная власть», предлагаются разнообразные определения.

В.С. Нечипоренко говорит о «трехуровневой организации публичной власти в Российской Федерации: федеральная; региональная; муниципальная»³⁶ и выделяет группу принципов, на которых основано функционирование трехуровневой системы власти: самостоятельность уровней публичной власти, наличие собственных законных интересов уровней публичной власти, право уровней власти на отстаивание своих интересов без вторжения в компетенцию иного уровня публичной власти.

П.А. Минаков отстаивает позицию, согласно которой понятие «публичная власть» не сводится ни собственно к политической власти, ни к

³⁶ Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 98.

государственной, ее нельзя отождествлять и с общественной властью, ибо публичные интересы могут не совпадать с общественными. Публичная власть призвана реализовывать именно публичные интересы общества. Она выступает как обобщающая социально-нормативная категория, отражающая ее отличие от власти личной, индивидуальной, корпоративной³⁷.

Понятие «публичная власть» было официально употреблено Конституционным Судом Российской Федерации, указавшим в постановлении от 24 января 1997 г.³⁸, что публичная власть может быть и муниципальной: организация публичной власти на местах может осуществляться как органами государственной власти местного уровня, так и муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти субъекта Федерации. А в постановлении от 15 января 1998 г.³⁹ Конституционный Суд подчеркнул, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует о государственной природе муниципальных органов, так как публичная власть может осуществляться в форме публичной деятельности муниципальных органов. Наконец, в определении от 4 февраля 1999 г. Конституционный Суд использовал понятие «публичная власть», подчеркивающее общность органов государственной и муниципальной власти⁴⁰.

Таким образом, несмотря на организационное разделение муниципальной и иных видов публичной службы, они неразрывно связаны, являясь видами публичной власти. Как справедливо отмечает А.Ф. Ноздрачев, «... органы местного самоуправления являются органами

³⁷ Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. – 2007. - № 3. – С. 7.

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст. 708

³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

⁴⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 8. Ст. 1092.

публичной власти, решениями которых население соответствующих муниципальных образований руководствуется точно так же, как и положениями федеральных законов и законов субъектов Федерации. Таким образом, хотя органы местного самоуправления организационно и отделены от органов государственной власти, функционально они с ними связаны самым непосредственным образом»⁴¹.

В период с конца 90-х годов прошлого века и по сей день в исследованиях по административному праву наметилось около десятка различных подходов к определению понятия «государственная служба». Примечательной в рассматриваемом контексте является монография Е.Ю. Киреевой, в которой тщательно проанализированы наиболее распространенные подходы к определению указанного понятия⁴². В нашей работе ограничимся лишь перечислением некоторых из них: организационный подход, дуалистический подход, институциональный подход, социологический подход, комплексный подход и другие.

Легальное определение государственной службы содержится в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴³ (далее – Закон № 58-ФЗ).

В соответствии со ст. 1 указанного закона, государственная служба Российской Федерации (далее – государственная служба) – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

субъектов Российской Федерации;

⁴¹Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы [электронный ресурс] / Ноздрачев А.Ф. // Законодательство и экономика. – 2005, № 12, 2006, №1-2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁴² Подробнее см.: Е.Ю. Киреева Муниципальная служба: проблемы теории и практики: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 9 – 16.

⁴³ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2063.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Система государственной службы делится на виды: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба и уровни: федеральная государственная служба, государственная гражданская служба субъектов РФ (ст. 2 Закона № 58-ФЗ).

Н.М. Конин и С.Б. Аникин отмечают важность теоретического осмысления подходов к единообразному правовому регулированию публично-служебных отношений: «На константность служебной деятельности муниципальных служащих потенциально влияет вертикально-дуалистический характер муниципальной службы. Об этом свидетельствует Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ», содержащий принципиально важную новеллу – законодательное закрепление единства в подходе к пониманию взаимосвязи и соотношения между муниципальной и государственной гражданской службой»⁴⁴.

С одной стороны, муниципальная и государственная службы неразрывно соединены, будучи отдельными, но связанными друг с другом видами публичной службы. С другой стороны, местное самоуправление является организационно самостоятельным, независимым от государственной власти, следовательно, и муниципальная служба не должна испытывать на себе влияние других видов служб.

⁴⁴ Научно-практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации / под ред. Н.М. Кониной, А.С. Дугенца. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – С. 4

В то же время, представляется, что считать муниципальную службу принципиально самостоятельной, независимой от государственной, неверно. Так, в литературе обращается внимание⁴⁵ на существующую проблему превратного понимания ст. 12 Конституции РФ, когда на основании данной нормы делается вывод об «... организационном размежевании и отделении муниципальной службы от государственной». Закономерное следствие – недостаточное изучение взаимосвязи муниципальной службы и государственной (в первую очередь – государственной гражданской), что само по себе не является удивительным – на заре развития института муниципальной службы законодательства о муниципальной и государственной службе мало соотносилось друг с другом. С 1993 года было принято два Федеральных закона, посвященных непосредственно правовому регулированию муниципальной службы: законодательство продолжает претерпевать изменения, трансформируется.

Немаловажной представляется и позиция судов по рассматриваемому вопросу. Так, Конституционный Суд признал возможным распространение на муниципальных служащих статуса государственных служащих. В определении от 10.04.1997 № 60-О Конституционный Суд высказал правовую позицию, состоящую в том, что из ст. 12 Конституции РФ, признающей самостоятельность местного самоуправления, не вытекает, что на муниципальных служащих не могут распространяться законные ограничения, установленные для государственных служащих. То есть Конституционный Суд допустил возможность единого правового регулирования статуса государственных и муниципальных служащих⁴⁶.

В определении Конституционного Суда от 14.01.1999 № 23-О Суд подтвердил свою позицию и в ее развитие указал, что муниципальная служба, как и государственная служба, в силу своего публично-правового

⁴⁵ Там же

⁴⁶ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1997. - № 4

характера сопряжена с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью⁴⁷.

Конституционный Суд в постановлении от 29.05.2008 № 16-П признал необходимость запрета совмещения государственной службы с членством в представительном органе, поскольку такой запрет вытекает из ряда положений Конституции РФ. Конституционный Суд распространил эту правовую позицию на муниципальных служащих, констатировав правомерность требований федеральных законов о недопустимости совмещения статуса муниципального служащего с членством в представительном органе⁴⁸.

Связь муниципальной службы и других видов служб прослеживается в особенностях процесса принятия актов, затрагивающих деятельность муниципальных органов власти. Несмотря на тот факт, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, «... само их создание и важнейшие функции определены актами органов государственной власти – федеральных и субъектов Федерации. Муниципалитеты действуют в русле общегосударственной политики – экономической, социальной и т.д. и могут наделяться отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ)»⁴⁹.

Можно согласиться с выводом о том, что сходства государственной и муниципальной службы проявляются в структуре служб, а отличия – в содержании: «... муниципальная служба тесно взаимосвязана с государственной службой, идентична ей по набору основных структурных элементов, но содержательно может отличаться от государственной службы»⁵⁰. Сказанное справедливо, например, по отношению к содержанию правового статуса государственных и муниципальных служащих⁵¹.

⁴⁷ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1999. - № 2

⁴⁸ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1998. - № 5

⁴⁹ Воронин А.В. Указ соч. С. 54.

⁵⁰ Муниципальное право России : Учебник / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М.: Эксмо, 2007. – С. 334

⁵¹ Подробнее о понятии и содержании правового статуса муниципальных служащих см. главы 2 и 3 настоящего диссертационного исследования.

В то же время, представляется обоснованным указание С.Ю. Киреевой на тот факт, что «...говоря об общности природы муниципальной службы, имеется в виду ее институциональное соотношение не с государственной службой в целом (то есть всех ее видов без исключения), а лишь непосредственно с гражданской службой, как одной из разновидностей последней»⁵².

Действительно, вряд ли можно говорить о тесной взаимосвязи муниципальной службы и военной или правоохранительной.

Так, например, если рассматривать военную службу, то не вызывает сомнения тот факт, что она по своему характеру существенно отличается не только от муниципальной, но и от иных видов государственной службы. В научной литературе выделяют⁵³ два фактора, обуславливающих уникальный характер этого вида службы: ее предназначение (возможность применения специальных (военных) методов для решения поставленных задач, использования для этого средств вооруженной борьбы) и исполнение военной службы не только в добровольном порядке, но и по призыву (как формы воинской обязанности, являющейся юридической обязанностью части населения государства).

О взаимодействии военной и муниципальной службы говорится лишь в ст. 25 Закона о муниципальной службе, в соответствии с которой в стаж (общую продолжительность) муниципальной службы включаются периоды работы на воинских должностях.

Право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы (ст. 10 Закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»⁵⁴). На основании этой нормы можно говорить о том, что по своей сути военная служба, так же, как и муниципальная, является особым видом трудовой деятельности. Однако есть существенное отличие: «...

⁵² Е.Ю. Киреева Муниципальная служба: проблемы теории и практики. С. 20

⁵³ Масленникова Е.В., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁵⁴ Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

военная служба является особым видом трудовой деятельности. Но в отличие от других видов труда эта “работа” осуществляется в особых формах и особыми военными методами в целях решения задач и осуществления функций государства в сфере обороны и безопасности»⁵⁵. Кроме того, согласно части 8 статьи 11 ТК РФ, трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы (если в установленном ТК РФ порядке они одновременно не выступают в качестве работодателей или их представителей).

Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 14.02.2000 г. №9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» разъяснил также, что порядок прохождения военной службы, а также иные правоотношения, имеющие специфический характер в условиях военной службы, регулируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (в том числе ведомственными), определяющими порядок прохождения военной службы и статус военнослужащих. Нормы трудового законодательства могут применяться к правоотношениям, связанным с прохождением военной службы, лишь в случаях, когда об этом имеется прямое указание в законе⁵⁶.

Сказанное позволяет сделать вывод, что муниципальная и военная служба являются особыми видами трудовой деятельности, однако труд муниципальных служащих регулируется нормами трудового права с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе, а на военнослужащих нормы трудового права не распространяются. Труд данной категории работников регулируется нормами публичных отраслей права: военного и административного, что обусловлено

⁵⁵ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах - консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. 496 с. [электронный ресурс]. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁵⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 9 (ред. от 06.02.2007) «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 6.

специфическими задачами, стоящими перед военной службой, по защите обороны и безопасности государства.

Для целей представленной работы первостепенный интерес представляет рассмотрение лишь одного вида государственной службы - государственной гражданской, взаимосвязь с которой определена на законодательном уровне (ст. 5 Закона о муниципальной службе, ст. 7 Закона № 79-ФЗ).

Закон № 79-ФЗ определяет государственную гражданскую службу РФ как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Различают федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ (ст. 5 Закона № 58-ФЗ).

Связь муниципальной службы и государственной гражданской службы впервые была признана и законодательно установлена в Законе № 58-ФЗ. В Законе № 79-ФЗ это положение получило дальнейшее развитие.

В ст. 7 Закона № 79-ФЗ определена взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы, которая обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- 3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Закон о муниципальной службе в ст. 5 дублирует положения ст. 7 Закона о гражданской службе.

Указанные положения можно назвать принципами взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы. Из указанных принципов логически вытекают сходные черты двух видов служб. Формулировки принципов 2-6 полностью раскрывают содержание соответствующих сходств муниципальной и государственной гражданской службы (на них мы не будем останавливаться подробно). Первый принцип, напротив, нуждается в пояснении. Из принципа единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы следуют сходства порядка поступления, прохождения и прекращения двух видов служб (см., в частности, отдельные положения ст. ст. 21, 22, 25.1, 26, 41, 48 Закона № 79-ФЗ; ст. ст. 16, 17, 18, 19 Закона о муниципальной службе). А.Ф. Ноздрачев в этой связи говорит об «... общем порядке поступления на гражданскую и муниципальную службу и ее прохождения»⁵⁷.

С.Ю. Кабашов акцентирует внимание на политико-властной общности муниципальной и государственной гражданской службы: «Государственная гражданская служба и муниципальная служба отражают единую политико-правовую природу реализации властных функций государственных органов и

⁵⁷Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы [электронный ресурс] / Ноздрачев А.Ф. // Законодательство и экономика. – 2005, № 12, 2006, №1-2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

самоуправляемых муниципальных образований в интересах общественного развития»⁵⁸.

А.Ф. Ноздрачев справедливо отмечает, что государственная гражданская и муниципальная службы базируются в части правового регулирования на общих принципах и основаниях, исходя из которых они получают нормативное закрепление⁵⁹. По мнению А.Ф. Ноздрачева, общие черты профессиональной служебной деятельности гражданских и муниципальных служащих состоят в следующем:

- подготовка, принятие и (или) проведение в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти либо органов местного самоуправления;

- наличие у гражданских или муниципальных служащих правомочий и возможности выступать в пределах своей компетенции соответственно от имени государственного или муниципального органа, представляя в первом случае государственный интерес, а во втором – интерес муниципального образования;

- сочетание строгой нормативной регламентированности служебной деятельности в формально-процедурном отношении с широкими возможностями принятия волевых решений на основе дискреционных полномочий;

- принадлежность к особой профессионально-статусной группе, хотя и состоящей из представителей разных профессий, но объединенных службой в органах публичной власти, с отличием в их организационно-правовых формах⁶⁰.

На наш взгляд, выделенные⁶¹ А.Ф. Ноздрачевым общие черты двух рассматриваемых видов службы характеризуют внешние (зачастую неправовые) атрибуты профессиональной деятельности служащих.

⁵⁸ Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 67.

⁵⁹ Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы [электронный ресурс] / Ноздрачев А.Ф. // Законодательство и экономика. – 2005, № 12, 2006, №1-2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ См.: Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 98

Существенный вклад в рассмотрение проблемы соотношения двух видов служб с правовой точки зрения внес В.С. Нечипоренко, выделив и подробно проанализировав несколько разновидностей принципов взаимодействия муниципальной и государственной гражданской службы, в том числе:

1. организационно-правовые основы взаимодействия муниципальной и гражданской служб:

По мнению В.С. Нечипоренко, правовая основа взаимодействия муниципальной и гражданской службы – трехуровневая организация публичной власти в Российской Федерации: федеральная, региональная, муниципальная. Несмотря на то, что федеральные, региональные и муниципальные органы организационно обособлены друг от друга и самостоятельны в пределах своих полномочий, их природа по существу одинакова – они получают свои полномочия от народа и имеют свою законодательно установленную компетенцию. Таким образом, взаимосвязь гражданской и муниципальной службы основана на единстве публичной власти;

2. организационные принципы взаимодействия муниципальной и гражданской службы – принципы единства:

основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

3. принципы обеспечения социальных гарантий муниципальных и гражданских служащих:

учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Помимо общих черт муниципальной и государственной гражданской службы, указанных в статьях Закона о муниципальной службе и Закона № 79-ФЗ о взаимодействии двух видов служб, сходства последних прослеживаются и в требованиях к служебному поведению служащих. В Законе №79-ФЗ требованиям к служебному поведению посвящена отдельная ст. 18 Закона, в Законе о муниципальной службе – ст. 14.2.

С.Ю. Киреева отмечает, что «... общность правовой природы государственной гражданской и муниципальной службы в известной мере предопределена комплексом исторических и социально-политических факторов, оказавших и продолжающих оказывать существенное воздействие на процесс становления, развития и трансформации каждого из указанных видов публичной сферы деятельности»⁶².

С.Ю. Кабашов говорит об общей правовой природе «... обслуживания публичной власти»⁶³ государственной гражданской и муниципальной службы.

Позволим себе не согласиться с указанным мнением. Представляется, что различная правовая природа двух видов служб – первое и главное их отличие. Правовая природа любого вида службы проистекает из ее назначения. Так, основной задачей государственной гражданской службы является выполнение от имени государства общегосударственных функций, между тем, муниципальная служба от имени муниципального образования занимается решением вопросов местного (муниципального) значения. Различия между двумя видами служб связаны также с особенностями

⁶² Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики. С. 20.

⁶³ Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 70-71.

правового статуса служащих (глава 3 Закона № 79-ФЗ, глава 3 Закона о муниципальной службе), с источниками финансирования служб (глава 14 Закона №79-ФЗ, глава 9 Закона о муниципальной службе).

Одно из главных отличий двух видов служб связано с применением норм трудового права к отношениям на государственной гражданской и муниципальной службе.

Так, в соответствии со ст. 73 Закона № 79-ФЗ федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной Законом № 79-ФЗ.

Согласно ст. 3 Закона о муниципальной службе, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными настоящим Федеральным законом.

Как отмечается⁶⁴ в пояснительной записке к проекту Закона о муниципальной службе, принципиальным положением законопроекта, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих Российской Федерации, является то, что замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данное положение законопроекта является одной из его концептуальных основ, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового законодательства, обеспечивая тем самым их прямое действие и облегчая порядок их применения.

Указанное различие в правовом регулировании отношений на государственной гражданской и муниципальной службе критикуется⁶⁵

⁶⁴Пояснительная записка к проекту федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

⁶⁵См., например, Каллагов Т.Э. Петров С.М. Правовое регулирование муниципальной службы в Российской Федерации. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. С. 32, Муравченко В.Б. Правовая регламентация муниципальной службы в Российской Федерации: монография/В.Б. Муравченко. – Омск : ИПК Макшеевой Е.А., 2010. – с. 32.

представителями административного права. Так, С.М. Петров анализирует содержание норм ст. 73 Закона № 79-ФЗ, ст. 3 Закона о муниципальной службе и ст. 11 ТК РФ и находит в них противоречие: «...если законодательство о государственной гражданской службе носит выраженный административно-правовой характер и по существу представляет собой рамочный правовой режим такой службы, то в основу законодательства о муниципальной службе положены нормы трудового права, что, естественно, никоим образом не позволяет говорить о декларированном единстве требований на государственной гражданской и муниципальной службе»⁶⁶.

Данный довод кажется нам не в полной мере обоснованным. Структура и содержание Закона № 79-ФЗ, статьи которого зачастую дублируют с незначительными изменениями соответствующие нормы ТК РФ (С.М. Петров называет это «внешним совпадением административно-правовых норм, использованных в законодательстве о государственной службе, с трудовым») вряд ли позволяют сделать вывод о выраженном административно-правовом характере государственной гражданской службы. Кроме того, Закон № 79-ФЗ и Закон о муниципальной службе говорят о единстве основных квалификационных требований к должностям, а также о единстве требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию муниципальных служащих и государственных гражданских служащих. Единые требования предусмотрены в обоих законах (см. например, ст. ст. 9, 16-18 Закона о муниципальной службе, ст. ст. 12, 21, 22 Закона № 79-ФЗ). При этом неясно, как на законодательно установленное единство требований на государственной гражданской и муниципальной службе может влиять распространение действия норм трудового права. С.М. Петров делает вывод, что «...муниципальная служба - это именно служебная, а не трудовая деятельность. Их отличия отмечаются даже на этимологическом уровне и

⁶⁶ Петров С.М. К вопросу о правовом регулировании муниципальной службы в Российской Федерации [электронный ресурс] / Петров С.М. // Законодательство и экономика. – 2009, № 7 – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

отмечены во всех ведущих словарных источниках». На наш взгляд, о правовой природе деятельности муниципальных служащих целесообразно судить по ее содержанию, а не по этимологии.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная и муниципальная служба – два равнозначных, самостоятельных элемента публичной власти. В то же время, несмотря на очевидные различия в правовой природе, муниципальная служба и государственная служба (прежде всего, государственная гражданская) имеют, безусловно, много общих черт, наличие которых продиктовано историческими, социальными и политико-правовыми факторами.

§3. Законодательство о муниципальной службе Российской Федерации: история и современность

Постепенное становление и развитие трудового статуса муниципальных служащих в первую очередь было продиктовано возникновением и формированием самостоятельного законодательства о муниципальной службе, насчитывающего всего двадцать лет существования. Несмотря на столь короткий срок, в истории его развития можно выделить несколько этапов:

- 1) этап зарождения законодательства о муниципальной службе (1993-1998 гг.);
- 2) этап становления законодательства о муниципальной службе (1998-2007 гг.);
- 3) современный этап развития законодательства о муниципальной службе (2007 - н.в.).

Зарождение законодательства о муниципальной службе произошло в 1993 г. – с принятием новой Конституции РФ, после того, как официально появилось такое правовое явление, как «муниципальная служба». Как уже было отмечено нами в первом параграфе диссертационного исследования, целесообразность появления нового вида службы и ее специального

законодательного регулирования была обусловлена выделением новой, самостоятельной формы осуществления публичной власти – местного самоуправления. Для осуществления полномочий органов местного самоуправления был необходим особый аппарат квалифицированных служащих.

В исследовании Е.К. Глушко, М.А. Краснова и И.И. Овчинникова «Правовое регулирование публичной службы» отмечено, что правовое регулирование муниципальной службы (в т.ч. правового положения муниципальных служащих) не могло осуществляться законодательством о государственной службе: формирование самостоятельного законодательства о муниципальной службе было обусловлено положениями Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления⁶⁷.

Впрочем, на первом этапе самостоятельное законодательство о муниципальной службе только начинало свое формирование, зарождались его основы. Согласимся с авторами, указывающими на то обстоятельство, что «... будучи значительно более молодым организационно-правовым институтом, чем государственная служба, муниципальная служба первоначально во многом была упрощенной копией первой»⁶⁸.

Действительно, как уже было отмечено нами ранее, первый закон, имеющий непосредственное отношение к правовому регулированию муниципальной службы, был принят только спустя два года после принятия Конституции РФ, а специальный закон, посвященный вопросам муниципальной службы, вступил в силу лишь в 1998г. Таким образом, фактически до 1998 г. самостоятельное специальное законодательство о муниципальной службе отсутствовало. В обоснование этого довода можно привести ст. 5 Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах

⁶⁷ Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Правовое регулирование публичной службы: учебник. Ниц.исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: ТЕИС, 2011. – с. 49.

⁶⁸Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России [электронный ресурс] // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007. – Режим доступа: локальный; Клевцов С.В. Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации: учебное пособие / С.В. Клевцов. – Орел: ОрЮИ МВД России, 2010. – с. 4,

организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶⁹ (далее – Закон № 154-ФЗ), согласно которой до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Закон № 154-ФЗ стал основой для формирования законодательства о муниципальной службе, именно в нем было впервые дано легальное определение термина «муниципальная служба». В соответствии с п. 1 ст. 1 указанного закона, под муниципальной службой понималась профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. В соответствии со ст. 21 Закона № 154-ФЗ лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, признавались муниципальными служащими. В этой же статье было установлено, что правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

На этапе зарождения законодательства о муниципальной службе норма ст. 21 Закона № 154-ФЗ о правовой регламентации муниципальной службы законами субъектов и уставами муниципальных образований не получила достаточной практической реализации, в связи с чем С.Ю. Фабричный отмечает, что «...законодательство о муниципальной службе до вступления в силу Федерального Закона 1998 года № 8-ФЗ на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления было представлено, в лучшем случае, базовыми законами субъектов и несколькими статьями в уставах муниципальных образований»⁷⁰.

⁶⁹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁷⁰ Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.02. М., 2005. – с. 266.

Закон, посвященный регулированию вопросов непосредственно муниципальной службы – «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»⁷¹ (далее – Закон № 8-ФЗ), вступил в силу лишь в 1998 г. Определение муниципальной службы было существенно видоизменено по сравнению с Законом № 154-ФЗ, и это являлось несомненным достоинством Закона № 8-ФЗ. Теперь под муниципальной службой подразумевалась профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Указанная норма ввела новое понятие «муниципальная должность» взамен «должность в органе местного самоуправления».

Авторы труда «Правовое регулирование публичной службы» рассматривают⁷² принятие этого закона в качестве переломного момента в развитии законодательства о муниципальной службе, границы между подготовительным (первым) этапом и этапом становления (вторым) (1998 – 2007 гг).

На наш взгляд, называть первый этап развития законодательства о муниципальной службе подготовительным не совсем верно. Представляется, что на подготовительном этапе может происходить лишь подготовка законопроектов, но не принятие законов. Кроме того, сами авторы отмечают, что первый этап с содержательной стороны характеризуется «... формированием концепции законодательного урегулирования понятия и сущности муниципальной службы, ее взаимоотношений с государственной службой, полномочий, ответственности и гарантий деятельности муниципальных служащих»⁷³ Однако приведенные доводы не дают оснований для того, чтобы характеризовать первый этап в качестве подготовительного, ведь в период 1993-1998 гг. появилось как само понятие муниципальной службы, так и основы его регламентации, была принята Конституция и два важных федеральных закона, начало формироваться

⁷¹ Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 224.

⁷² Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Указ.соч. С. 49

⁷³ Там же.

законодательство субъектов и муниципальных образования по регулированию вопросов муниципальной службы.

Согласимся с мнением о «пограничном» характере Закона № 8-ФЗ. Разработку и принятие указанного закона можно рассматривать в качестве завершения первого этапа развития законодательства о муниципальной службе - этапа зарождения, так как с принятием Закона № 8-ФЗ были разработаны основные положения и построена концепция института муниципальной службы. Вступление Закона № 8-ФЗ в силу ознаменовало переход ко второму этапу - этапу становления законодательства о муниципальной службе (1998-2003 гг.).

В ст. 4 Закона № 8-ФЗ определялась законодательная основа муниципальной службы: теперь акты органов местного самоуправления были исключены из системы правовой регламентации муниципальной службы.

Закон № 8-ФЗ носил рамочный характер, предоставляя субъектам федерации прерогативу законодательного регулирования вопросов муниципальной службы. С одной стороны, это привело к интенсивному развитию законодательства о муниципальной службе, и, как справедливо отмечается, инициировало «...активную законодательную деятельность субъектов Российской Федерации в области муниципальной службы⁷⁴», с другой – субъекты РФ начали принимать законы, которые во многом противоречили друг другу, их количество стремительно росло. В связи с чем В.С. Мокрый и А.А. Головина отмечают, что «...существующие различия в региональном законодательстве в данной сфере привели к различиям в статусе муниципальных служащих»⁷⁵.

Статьей 4 Закона № 8-ФЗ впервые прямо устанавливалось, что на муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными

⁷⁴ Там же, с. 54.

⁷⁵ См. Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе [электронный ресурс] / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007, № 2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Головина А.А. Муниципальная служба Российской Федерации: учебно-методическое пособие. / авт. – сост. А.А. Головина. – Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2010. – с. 27.

Законом № 8-ФЗ. Появление данной нормы, как справедливо отмечает⁷⁶ Е.А. Ершова, позволяет сделать вывод о том, что отношения, складывающиеся на муниципальной службе, являются по своей правовой природе трудовыми, однако обладающими специфическими чертами (установленными Законом № 8-ФЗ). Законодательство о труде и Закон № 8-ФЗ соотносились как общая и специальная нормы. В случае коллизии между ними приоритет имела специальная норма.

Представляется, что распространение на муниципальных служащих законодательства о труде явилось актуальной и целесообразной мерой. Во-первых, это позволило избежать ненужного дублирования норм законодательства о труде, которые можно было напрямую использовать в отношении труда муниципальных служащих. В Законе № 8-ФЗ были отражены только специфические особенности, отграничивающие муниципальных служащих от иных категорий работников. Во-вторых, наделение муниципальных служащих статусом работников повысило уровень их правовой защищенности, так как именно трудовое право в большей степени, нежели другие отрасли права, призвано обеспечить функцию социальной защиты работников. В-третьих, указанная мера позволила очертить границы трудового статуса муниципального служащего и как справедливо отмечается в литературе, «... унифицировать и стабилизировать на федеральном уровне основы правового регулирования труда муниципальных служащих, ограничив возможности регионального и местного регулирования муниципальной службы (подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ)»⁷⁷.

М.В. Бондаренко выделяет⁷⁸ еще одну цель распространения трудового законодательства на муниципальных служащих: разделить правовые отношения по муниципальной службе на две основные группы. Первую составляют трудовые и связанные с ними отношения, т.е. те отношения, предметом которых является трудовая функция (обеспечение исполнения

⁷⁶ Ершова Е.А. Указ.соч.

⁷⁷ Бондаренко М.В. Указ.соч. С. 59-60.

⁷⁸ Там же.

обязанностей органами местного самоуправления), а сторонами выступают работодатель (орган местного самоуправления) и работник (муниципальный служащий). Во вторую включаются те отношения, участниками которых выступают, с одной стороны, орган местного самоуправления, а с другой стороны – физические или юридические лица, государственные или муниципальные органы; предметом таких отношений могут выступать юридически значимые акты (действия), порождающие права и обязанности, регулируемые административным, гражданским и иными отраслями права.

Мы поддерживаем указанную позицию. На наш взгляд, у муниципальных служащих в связи с осуществлением ими профессиональной деятельности, действительно, возникает два типа отношений: внутренние (трудовые) и внешние (административные). Оба вида отношений не умаляют значение друг друга, однако имеют разный предмет и цели. Внутренние характеризуют взаимоотношения муниципальных служащих с органом местного самоуправления, касаются поступления, прохождения и прекращения муниципальной службы, регулируются трудовым правом. Внешние – возникают при взаимодействии муниципального служащего (обусловленном компетенцией органа местного самоуправления) с третьими лицами. Внешние отношения регулируются административным и муниципальным правом.

Следующей вехой этапа становления законодательства о муниципальной службе стало принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Закон № 131-ФЗ).

В соответствии со ст. 42 Закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции, правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Таким образом, полномочия субъектов и муниципальных образований по регулированию законодательства о муниципальной службе были существенно ограничены по сравнению с Законом № 8-ФЗ. Кроме того, ст. 6 Закона № 131-ФЗ в качестве одного из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относила правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, исключительно в случаях и порядке, установленных Законом № 131-ФЗ.

В связи с указанными изменениями возникла необходимость обновления законодательства о муниципальной службе, и, прежде всего, принятия нового Федерального закона, определяющего статус муниципального служащего.

Обновление законодательства о муниципальной службе произошло в 2007 году, с принятием Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации (Закон о муниципальной службе). Закон о муниципальной службе является ныне действующим законом и вступление его в силу можно считать переходом к третьему – современному этапу развития законодательства о муниципальной службе.

Изменение характера регулирования отношений, связанных с муниципальной службой, и завершение периода становления законодательства о муниципальной службе находит свое подтверждение даже в формулировке Закона о муниципальной службе. Название закона впервые в истории развития законодательства о муниципальной службе не содержит слов «основы», «общие».

Как справедливо отмечается в литературе, избранная законодателем формулировка названия Закона о муниципальной службе обусловлена «...изменением концепции законотворчества Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В данном случае федеральный законодатель решил непосредственно урегулировать ... (указанные) отношения»⁷⁹.

⁷⁹ Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Указ.соч. С. 55-56

Определение муниципальной службы содержится в ст. 2 Закона о муниципальной службе, в соответствии с которой она является профессиональной деятельностью граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Система правовых актов, регулирующих муниципальную службу, была значительно расширена по сравнению с действовавшими ранее законами. Теперь правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также Закон о муниципальной службе и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (законодательство о муниципальной службе), уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (п. 1 ст. 3 Закона о муниципальной службе).

При этом в п. 2 ст. 3 Закона о муниципальной службе указано, что на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Законом о муниципальной службе.

Действие трудового законодательства на муниципальных служащих было распространено еще в Законе № 8-ФЗ, Закон о муниципальной службе еще раз подтвердил тот факт, что между муниципальным служащим и муниципальным образованием складываются трудовые отношения, а муниципальные служащие признаются особыми субъектами трудового права.

Важными новеллами являются части 2 и 3 ст. 2 Закона о муниципальной службе, определяющие понятие нанимателя и представителя нанимателя для муниципального служащего:

Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На некорректность указанных формулировок в части отождествления понятий «работодатель» и «представитель нанимателя» справедливо указывает Е.А. Ершова⁸⁰. Действительно, с точки зрения трудового права и института муниципальной службы, представитель нанимателя и работодатель – не одно и то же. Работодателем муниципального служащего является само муниципальное образование, а не представитель нанимателя (являющийся, например, главой муниципального образования), так как сама правовая природа службы предполагает служение муниципальному образованию, органу местного самоуправления, народу, а не конкретному должностному лицу – наемному работнику.

В этой связи мы поддерживаем предложение Е.А. Ершовой по внесению соответствующих изменений и дополнений в ч. 2 и ч. 3 ст. 2 и ч. 9 ст. 16 Закона о муниципальной службе.

Заслуживает внимания рассмотрение еще одной особенности ст. 2 Закона о муниципальной службе – упоминание «контракта» наряду с трудовым договором.

Должность по контракту замещает глава местной администрации (см. ч. 7 ст. 16 Закона о муниципальной службе). Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются законом № 131-ФЗ. Типовая форма такого контракта утверждается законом субъекта РФ.

Правовая природа указанного контракта в действующем законодательстве о местном самоуправлении и муниципальной службе не раскрыта и остается неясной. С.Е. Чаннов, исходя из систематического

⁸⁰ Ершова Е.А. Указ.соч.

толкования ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ч. 2 ст. 3, приходит к выводу⁸¹, что указанный контракт имеет трудовую природу, а глава местной администрации является муниципальным служащим и на него распространяется действие трудового права. С.Е. Чаннов делает заключение о том, что контракт с главой местной администрации следует рассматривать как разновидность трудового договора.

Нам данный вывод представляется не совсем верным. Так, исходя из положения ст. 58 ТК РФ, законодательство предусматривает лишь две разновидности (два вида) трудовых договоров – трудовой договор, заключенный на неопределенный срок и срочный трудовой договор. В этой связи мы не согласны с мнением⁸² И.Н. Горячук о существовании еще одного вида трудового договора – ученического договора. Ученический договор не является трудовым, и, что очевидно следует из этого, не является видом трудового договора. Заключенный с работником, он может существовать лишь в качестве дополнительного договора к трудовому договору (ч. 2 ст. 198 ТК РФ). Г.В. Хныкин справедливо признает⁸³ за ученическим договором роль договора, имеющего вспомогательный характер, обеспечивающего качественное исполнение основного трудового договора.

Таким образом, на наш взгляд, контракт с главой местной администрации нельзя считать разновидностью (видом) трудового договора. Это отдельное, уникальное правовое явление, существующее только в среде муниципальной службы и имеющее отношение лишь к одной категории муниципальных служащих – главам местных администраций. В то же время, этот контракт является самостоятельным, а не имеющим вспомогательный характер. Представляется, что целесообразно признать за контрактом с

⁸¹Чаннов С.Е. Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими [электронный ресурс] / Чаннов С.Е. // Трудовое право. – 2008, №2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁸²Горячук И.Н. Служебный контракт на государственной гражданской службе Российской Федерации: теория и практика применения / под ред. Л.П. Волковой. М.: ДМК Пресс, 2010, 160 с. [электронный ресурс]. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

⁸³Хныкин Г.В. Специальные трудовые договоры: позиция законодателя и практика применения // Российский ежегодник трудового права. 2006. №2 / Под ред. Е.Б. Хохлова. СПб.: Издательский дом С. Петерб. Гос. Ун-та; Издательство юридического факультета С. Петерб. Гос. ун-та, 2007. С. 252 - 262. [электронный ресурс]. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

главой местной администрации роль самостоятельного вида контракта в трудовом праве. Учитывая, что действующее трудовое законодательство не предусматривает заключение трудовых или иных видов контрактов, контракт с местной администрацией можно считать единственным контрактом в трудовом праве.

Впрочем, анализ норм законодательства о муниципальной службе и о местном самоуправлении, касающихся контракта с главой местной администрации, не позволяет сделать вывод о принципиальном отличии последнего от трудового договора с муниципальным служащим. Неясно, зачем нужно было дублировать в тексте Закона о муниципальной службе положения о контракте с главой местной администрации, установленные в Законе № 131-ФЗ. Как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, особенности заключения и расторжения контракта, предусмотренные ст. 37 Закона № 131-ФЗ, этого не требуют, а «... указанный контракт выглядит инородным телом в существующем законодательстве о муниципальной службе, основанном уже на трудовоправовой концепции»⁸⁴.

На наш взгляд, необходимо внести изменения в действующее законодательство в части возможности замещения должности муниципальной службы путем заключения контракта, а не трудового договора (ч. 2 ст. 2, ч. 7 ст. 16 Закона о муниципальной службе и др.) и исключить такую возможность. Кроме того, считаем целесообразным предусмотреть отдельную статью, устанавливающую особенности заключения, изменения и прекращения трудового договора с муниципальным служащим, являющимся главой местной администрации.

Проследив эволюцию законодательства о муниципальной службе и рассмотрев основные положения и характеристики этого правового института, становится очевидно, что столь частые изменения законодательства приводили к трансформации правового статуса муниципальных служащих. При этом, несмотря на то, что муниципальные

⁸⁴Чаннов С.Е. Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими [электронный ресурс] / Чаннов С.Е. // Трудовое право. – 2008, №2. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

служащие достаточно продолжительное время являются субъектами трудового права, исследованию структуры специального трудового статуса муниципальных служащих не уделялось должного внимания. В представленной работе будет впервые проведен комплексный анализ содержания понятия «трудоправовой статус муниципальных служащих» на нынешнем, третьем этапе развития законодательства о муниципальной службе.

Глава 2. Трудовой статус муниципального служащего и его основные элементы

§1. Понятие и структура трудового статуса муниципального служащего

Понятие правового статуса субъекта трудового права раскрывается теоретиками, как правило, через перечисление элементов, составляющих его структуру, при этом существует широкая и узкая трактовка. В соответствии с широким подходом, правовой статус субъекта трудового права представляет собой установленное в трудовом законодательстве его правовое положение и включает⁸⁵ пять элементов: трудовую правосубъектность (правоспособность и деликтоспособность); основные трудовые права; основные трудовые обязанности; юридические гарантии; ответственность за нарушение трудовых обязанностей.

Трудовики, поддерживающие узкий подход к характеристике рассматриваемого понятия, не включают в его содержание гарантии и ответственность, признавая их элементами, не отражающими качественную характеристику правового статуса субъекта трудового права. По мнению Л.А. Сыроватской, гарантии и ответственность – это самостоятельные правовые категории, которые обеспечивают реализацию не только основных прав и обязанностей, но также принципов и обычных норм, а в правовой статус работника необходимо включать три элемента: правоспособность, трудовые права и обязанности⁸⁶. С.С. Алексеев выделяет в составе правового статуса два элемента: правоспособность и определенный круг основных

⁸⁵Буянова М.О. Трудовое право: Учебное пособие [электронный ресурс] / Проспект, 2011. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. М., 2004. С. 76; Ихсанов Р.В. Трудовые отношения и практические рекомендации по разрешению трудовых споров [электронный ресурс] / Национальная полиграфическая группа, 2009. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.М. Куренного. М., 2006. С. 96; Миронов В.И. Трудовое право России: Учебник. М., 2005. С. 117 - 118. Трудовое право / Под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 76; Федин В.В. Юридический статус работника как субъекта трудового права. М., 2005. С. 64.

⁸⁶Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. М., 1995. С. 62.

прав, определяющих его правовое положение в обществе или в данной области общественной жизни⁸⁷.

Один из основных принципов правового регулирования трудовых отношений – принцип единства и дифференциации, проявляется и в содержании понятия «правовой статус субъекта трудового права» или «трудоправовой статус» (указанные понятия рассматриваются нами в качестве синонимичных), обуславливая существование как общих норм, распространяющих свое действие на все категории работников, так и специальных, регулирующих трудовые отношения субъектов трудового права, в отношении которых осуществлена дифференциация правового регулирования труда.

В связи с этим в литературе различают⁸⁸ понятия «общий» и «специальный (отраслевой) правовой статус» применительно к указанным субъектам. При этом справедливо отмечается⁸⁹, что именно специальный правовой статус обеспечивает наиболее полную реализацию прав, свобод и обязанностей.

Сказанное актуально и для труда муниципальных служащих. Муниципальные служащие, как и некоторые другие категории работников⁹⁰, вступая в трудовые отношения, одновременно попадают под действие общих и специальных норм нескольких отраслей права, в данном случае – трудового и муниципального права соответственно. Таким образом, полагаем, они обладают как общим трудоправовым статусом (определяемым общими нормами трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права), так и специальным (определяемым особенностями,

⁸⁷ Алексеев С.С. Государство и право. 1993. С. 86.

⁸⁸ Замордуйев Д.Г. Руководитель организации как специальный субъект трудового права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 88; Канунников А.Б. Правовой статус профессионального спортсмена как субъекта трудовых правоотношений [электронный ресурс] / Трудовое право, 2010, № 5. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Радевич Е.Р. Правовое положение руководителя организации в Великобритании и России [электронный ресурс] / Административное право, 2010, № 3. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Трудовое право России: Учебник / Под ред. А.С. Пашкова. М., 1994. С. 57.

⁸⁹ Канунников А.Б. Указ.соч.

⁹⁰ Еремина С.Н. Спорные вопросы формирования правового статуса руководителя: трудовое или гражданское законодательство? [электронный ресурс] / Юрист, 2011, № 17. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

установленными в специальном законодательстве). Учитывая ч. 7 ст. 11 ТК РФ, именно особенные элементы правового статуса муниципальных служащих, установленные в специальном законодательстве, определяют специфику профессиональной деятельности данной категории работников, определяя специальный трудово-правовой статус муниципальных служащих.

При этом мы придерживаемся широкого подхода к определению общего трудово-правового статуса муниципального служащего. Что же касается специального трудово-правового статуса, то, на наш взгляд, при определении его структуры необходимо руководствоваться формальным подходом, главное внимание уделяя структуре Закона о муниципальной службе. Указанный Закон в качестве элементов правового статуса (правового положения) муниципального служащего устанавливает права, обязанности, ограничения и запреты на муниципальной службе. По этой причине указанные элементы, на наш взгляд, необходимо считать основными элементами трудово-правового статуса муниципального служащего. Муниципальная служба как особый вид трудовой деятельности невозможна в отсутствие хотя бы одного из указанных элементов, что еще раз подтверждает их основополагающий характер.

В качестве факультативных элементов трудово-правового статуса муниципальных служащих, на наш взгляд, необходимо рассматривать ответственность и гарантии на муниципальной службе. Следуя формальному подходу, основными эти элементы мы не можем назвать по той причине, что о них не упоминается в главе 3 Закона о муниципальной службе. В то же время, представляется, что факультативные элементы оказывают значительное влияние на трудово-правовой статус муниципального служащего, что прослеживается при сравнительном анализе норм ТК РФ и Закона о муниципальной службе.

Указанный подход можно встретить и в среде юристов-административистов, акцентирующих внимание на том, что в законе социальные гарантии и ответственность муниципальных служащих «...вынесены за рамки правового статуса муниципального служащего,

значит, формально в него не входят»⁹¹. Принимая во внимание такую поправку, «...правовой статус муниципального служащего определяет не только содержание административно-властных отношений, но, прежде всего, совокупность прав, обязанностей, ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой»⁹².

Особого внимания заслуживает рассмотрение позиции А.А. Головиной, признающей существование нескольких видов (уровней) правового статуса муниципального служащего (в том числе и специального статуса муниципального служащего), однако определяющей его через виды и уровни источников, закрепляющих его отдельные элементы.

А.А. Головина разделяет⁹³:

1) общий статус муниципального служащего, который включает, прежде всего, права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.

2) Специальный статус муниципального служащего, который определяется федеральными законами, законами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. А.А. Головина отмечает, что в ст. 11, ст. 12 Закона о муниципальной службе определены права и обязанности муниципальных служащих. Вместе с тем, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты могут наделять муниципальных служащих дополнительными правами и устанавливать дополнительные обязанности.

3) Индивидуальный правовой статус, который определяется должностью муниципального служащего и обычно закрепляется в его должностной инструкции (должностном регламенте). Однако его анализ может иметь лишь прикладное значение, поскольку он является нестабильным и способен меняться во времени.

⁹¹ Организация государственной и муниципальной службы : учеб.пособие / В.Н. Меньшова ; СибАГС. – 2-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2010, с. 398-399.

⁹² Там же.

⁹³ См.: Головина А.А. Указ.соч. С. 55-67.

Полагаем необходимым отметить, что избранный нами формальный подход к определению правового статуса муниципального служащего – не единственный из существующих в теории. Так, некоторые представители административного права исходят из широкого подхода и под правовым статусом муниципального служащего понимают «установленную законодательством систему прав, обязанностей, гарантий, ограничений, запретов и ответственности муниципального служащего, определяющую его положение в различных общественных отношениях»⁹⁴, рассматривая правовой статус муниципального служащего одновременно в плоскостях нескольких отраслей права.

Существует точка зрения, согласно которой перечисленные шесть элементов составляют административно-правовой статус, то есть статус муниципального служащего как субъекта административно-властных отношений. При этом отмечается⁹⁵, что административно-правовой статус муниципальных служащих и административно-правовой статус государственных служащих всех видов идентичны. На наш взгляд, содержание статей 11 и 12 Закона о муниципальной службе, в которых перечислены основные права и обязанности муниципальных служащих, по большей части трудовое⁹⁶: зачастую указанные права и обязанности муниципальных служащих дублируют права и обязанности работников, перечисленные в ТК РФ. Поэтому вряд ли можно с уверенностью утверждать, что такие элементы составляют именно административно-правовой, а не трудовое правовое статус муниципальных служащих. Кроме того, учитывая, что из всех публичных служащих только муниципальные служащие официально признаются субъектами трудового права, мы бы не стали говорить об идентичности правового статуса муниципальных и государственных служащих.

⁹⁴ Государственная и муниципальная служба : учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – 365 с. – Серия : Бакалавр. Базовый курс, с. 235.

⁹⁵ Правовые основы муниципальной государственной и муниципальной службы в Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / И.Н. Сурмандзе. – Киров : Аверс, 2010. – с. 210.

⁹⁶ Подробнее - см. параграфы 2.2-3.2 представленной работы.

Представители административного права согласны с высказанным нами доводом о том, что большая часть элементов правового статуса, закрепленных в Законе о муниципальной службе, мало отличается от элементов правового статуса работника, закрепленных в трудовом законодательстве РФ. На основании указанного обстоятельства делается вывод о том, что «... существующий правовой статус муниципального служащего не в полной мере отражает особенности муниципальной службы как публичного вида трудовой деятельности. Между тем, как представляется, будущее муниципальной службы за отходом от частно-правового режима регулирования и переходом к публично-правовому»⁹⁷. На наш взгляд, тот факт, что муниципальный служащий является субъектом трудового права, не означает частно-правового режима регулирования его профессиональной деятельности, так как трудовое право – не частная, а частно-публичная отрасль. Как пишет Ю.А. Тихомиров, «... элементы публичного и частного в трудовом праве переплетаются весьма причудливо»⁹⁸.

Высказываются и более радикальные точки зрения относительно трудово-правовых аспектов правового статуса муниципальных служащих. Так, Д.В. Осинцев отмечает, что норма части 7 ст. 11 ТК РФ о распространении трудового законодательства на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих «... лишь отчасти приемлема в целях организации публичной службы... следует иметь в виду немаловажное положение, что трудово-правовой статус государственного служащего сформулирован как не вполне приемлемый регулятор государственно-служебных отношений. Труд – категория экономическая, а служба – управленческая, т.е. перед нами явно различные отрасли знания и деятельности; если государственную службу перевести на “экономические рельсы”, кроме коррупции ничего не получим. Более того, деятельность государственных служащих направлена не на создание и приумножение

⁹⁷ Клевцов С.В. Указ.соч. С. 28

⁹⁸ Общая теория государства и права. Академический курс. Т. 2. Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало-М, 2001. С. 400.

стоимости материальных ценностей, а на реализацию государственной власти, политики, служение обществу и государству»⁹⁹.

Данный вывод представляется недостаточно обоснованным. Неясно, как распространение действия трудового права на труд муниципальных служащих может влиять на существование коррупции на муниципальной службе. Ведь коррупция существует и в сфере государственной службы, а труд государственных служащих не попадает под действие норм трудового законодательства (например, правоохранительная служба).

Заслуживает внимания позиция, в соответствии с которой правовой статус муниципального служащего характеризуется через систему источников, устанавливающих отдельные его элементы: «Понятие правового положения муниципального служащего охватывает закрепленные в Конституции РФ, федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления, о муниципальной службе, других федеральных законах, законах субъектов РФ, уставов муниципальных образований, других муниципальных правовых актах права, обязанности, ограничения, запреты, гарантии и ответственность муниципального служащего»¹⁰⁰. При этом трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, оказываются за скобками, что на наш взгляд, является неверным и противоречит ч. 2 ст. 3 Закона о муниципальной службе.

Структуру правового статуса муниципального служащего, кардинально отличную от других, предлагают В.С. Нечипоренко и Л.В. Прибыткова, признавая в качестве основы правового статуса муниципального служащего его институционально установленные права, обязанности, гарантии и ответственность в соответствии с занимаемой должностью муниципальной службы¹⁰¹. При этом авторы не поясняют, почему ограничения и запреты, во многом определяющие характер деятельности муниципального служащего оказываются за рамками его правового статуса. В то же время, согласно

⁹⁹ Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) [электронный ресурс] / Осинцев Д.В. // Российский юридический журнал, 2010, № 5. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

¹⁰⁰ Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Указ.соч. С. 198.

¹⁰¹ Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 88.

указанной точки зрения, правовой статус муниципального служащего «...представляется как трехмерное пространство: человека, гражданина и специалиста органа местного самоуправления»¹⁰². На наш взгляд, понятия правового статуса человека, гражданина и работника различны и взаимодополняемы, а использование неправовой категории «пространство» при рассмотрении правовых понятий некорректно.

Полагаем, что С.В. Михнева сформулировала схожую с вышеуказанной точку зрения. По ее мнению, правовой статус муниципального служащего является разновидностью общего правового статуса личности, а точнее специальным. Автор выделяет предстатусные, статусные и послестатусные элементы правового статуса: «К предстатусным элементам относятся: гражданство, правосубъектность, состоящая из правоспособности, дееспособности и деликтоспособности как разновидности дееспособности. Основу правового статуса личности составляют ее права и обязанности. В группу послестатусных элементов входят: гарантии правового статуса личности, ее ответственность»¹⁰³.

С делением правового статуса муниципального служащего на предстатусные, статусные и послестатусные элементы согласна Е.В. Масленникова, выделяя в качестве предстатусных элементов гражданство, право- и дееспособность; в качестве статусных элементов - обязанности и права как основные элементы статуса муниципального служащего и ограничения прав, поощрения и ответственность как производные элементы от обязанностей и прав; в качестве послестатусных гарантии деятельности муниципального служащего¹⁰⁴.

Признавая обоснованность рассмотрения правового статуса муниципального служащего через разделение на предстатусные, статусные и послестатусные элементы, предложенное исследователями в области административного и муниципального права, в представленной работе мы

¹⁰² Там же, с. 89.

¹⁰³ Михнева С.В. Указ.соч. С. 61-62.

¹⁰⁴ Чаннов С. Е. (в соавт. Липатов Э. Г., Масленникова Е. В., Пресняков М. В.) Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Ось-89, 2008. – 320 с.

будем основываться на изложенном нами ранее трудовом подходе, предполагающем двусоставность трудового статуса муниципальных служащих.

Мы предлагаем следующее определение понятия «трудовой статус муниципального служащего» – это совокупность общих и специальных прав, обязанностей, ограничений, запретов, гарантий и ответственности на муниципальной службе, определяющая трудовую правосубъектность муниципального служащего, установленная трудовым законодательством и иными актами, содержащими нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе и муниципальными правовыми актами.

При этом необходимо оговориться, что специальная трудовая правосубъектность муниципального служащего не рассматривается нами в качестве отдельного элемента его правового статуса, так как ее содержание проявляется, прежде всего, в ограничениях, связанных с поступлением на муниципальную службу (ст. ст. 13, 16 Закона о муниципальной службе)¹⁰⁵.

Отметим, что, безусловно, общий и специальный трудовой статус едины и не могут существовать по отдельности, ведь в данном случае обладателем трудового статуса является один работник – муниципальный служащий. Таким образом, в трудовом статусе муниципального служащего одновременно существуют общие элементы, образующие общий трудовой статус, и специальные, образующие специальный трудовой статус. Для целей нашего исследования необходимо проанализировать именно специальный трудовой статус муниципального служащего: выявить те особенности специальных прав, обязанностей, ограничений, запретов и других элементов специального трудового статуса, которые отличаются от соответствующих элементов общего трудового статуса и позволили законодателю

¹⁰⁵ Подробнее ограничения, связанные с муниципальной службой, будут рассмотрены в третьем параграфе второй главы настоящего диссертационного исследования.

дифференцировать труд муниципальных служащих в специальном законодательстве, а не в части IV ТК РФ.

§2. Специальные права муниципального служащего

Муниципальный служащий как субъект права обладает комплексом прав и обязанностей. Относительно содержания категории «права муниципального служащего» в научной литературе основополагающей концепцией является концепция примата прав муниципального служащего над остальными элементами его правового статуса. Общепринятым является рассмотрение прав в качестве основной категории правового статуса муниципального служащего. На первостепенность прав и обязанностей муниципальных служащих указывает С.Ю. Кабашов, отмечая, что «...статус муниципального служащего приобретает лишь с момента юридического установления возможности реализации муниципальным служащим своих прав и обязанностей, так же как и утрата правового статуса муниципальным служащим происходит с момента прекращения выполнения им служебных полномочий»¹⁰⁶. Кроме того, права и обязанности муниципального служащего взаимообусловлены: не обладая правами, муниципальный служащий не имеет возможности осуществлять обязанности, поскольку, как отмечается специалистами в области муниципального права, в частности, В.С. Нечипоренко, «...служебные права носят обеспечивающий характер, их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей»¹⁰⁷.

Отметим, что Закон о муниципальной службе говорит об «основных» правах и обязанностях муниципального служащего, а в литературе по административному и муниципальному праву элементы правового статуса муниципального служащего традиционно именуется «служебными». Применительно к теме представленного исследования элементы специального трудово-правового статуса муниципального служащего мы будем

¹⁰⁶Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 196.

¹⁰⁷ Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 90 – 91.

называть специальными, при этом понятия «специальные» и «служебные» понимаются нами в качестве синонимичных.

Обладание муниципальным служащим специальными правами, как и обладание любым работником трудовыми правами – основное условие и гарантия выполнения ими своих служебных или трудовых обязанностей, и без изучения категории прав невозможно рассмотрение особенностей правового статуса служащего.

На сегодняшний день к определению прав муниципального служащего исследователи относятся в достаточной степени формально, так или иначе видоизменяя общепринятое определение прав человека и гражданина. К примеру, под правами муниципального служащего в литературе понимаются:

1) «обусловленные Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами и охраняемые государством свободы и возможности профессиональной служебной деятельности муниципального служащего, те действия, которые он правомочен выполнять в процессе реализации своих служебно-должностных полномочий»¹⁰⁸;

2) «обусловленные Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, установленные федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами и охраняемые государством возможности (возможности и свободы¹⁰⁹) профессиональной деятельности по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципального образования или лиц, замещающих муниципальные должности»¹¹⁰;

3) «меру дозволенного поведения, которая обеспечивается юридическими обязанностями других лиц и признается государством»¹¹¹.

Приведенные выше определения прав муниципального служащего не раскрывают, что очевидно, трудовую специфику этого понятия.

¹⁰⁸ Зотов В.Б. Справочник муниципального служащего / В.Б. Зотов. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – с. 110.

¹⁰⁹ Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации (постатейный). М., 2007. [электронный ресурс]. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

¹¹⁰ Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 170.

¹¹¹ Чихладзе Л.Т., Ежевский Д.О. Указ.соч. С. 49-50.

Поэтому целесообразным кажется прибегнуть к более детальному рассмотрению содержания искомого понятия. В литературе по административному и муниципальному праву отмечается, что муниципальный служащий является обладателем двух видов прав¹¹²:

1) конституционных – как и любой другой гражданин Российской Федерации. Указанные права являются неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения. Муниципальные служащие равны перед законом и пользуются в полной мере всеми правами и свободами, которые гарантируются гражданам Конституцией и законами Российской Федерации.

2) служебных, закрепленных в Законе о муниципальной службе. Служебные права необходимы муниципальным служащим в силу их особого статуса для успешного осуществления служебной деятельности.

На наш взгляд, к указанной классификации следует добавить и третий вид прав – трудовые (называемые нами общими), ведь муниципальный служащий обладает ими в соответствии со ст. ст. 11 и 21 ТК РФ, ст. 3 Закона о муниципальной службе и указанные права, так же, как и специальные, необходимы муниципальным служащим для успешного осуществления служебной деятельности.

Поскольку рассмотрение конституционных прав выходит далеко за границы данного диссертационного исследования, мы сосредоточимся непосредственно на рассмотрении специальных прав муниципальных служащих.

Специальные права муниципальных служащих перечислены в ст. 11 Закона о муниципальной службе, в соответствии с которой муниципальный служащий имеет право на:

1) ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

¹¹² Этому мнению придерживаются, в частности, Зотов В.Б. Указ.соч. С. 110, Кабашов С.Ю. Указ. соч. С. 169.

2) обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

3) оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

4) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

5) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

6) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

7) повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

8) защиту своих персональных данных;

9) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

10) объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

11) рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

12) пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Законом о муниципальной службе.

На наш взгляд, указанные права можно разделить на три группы:

1) специальные права, не устанавливающие особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами;

2) специальные права, устанавливающие незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами;

3) уникальные специальные права, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

При этом вне нашей классификации оказалось одно специальное право – право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ. На наш взгляд, указанное право не является ни общим, ни специальным, так как не оказывает никакого влияния на трудовую статус муниципального служащего.

В научной литературе нет единого мнения относительно классификации специальных прав муниципального служащего. Таким образом, выделяется от двух до пяти различных групп прав.

Согласно подходу, разделяемому большинством исследователей¹¹³, указанные права муниципальных служащих условно можно подразделить на две группы. Первую составляют права, относящиеся к существу служебной деятельности (функционально-должностные права). Вторую группу составляют сопутствующие статусу муниципальных служащих служебные права (права по прохождению муниципальной службы).

¹¹³ См., в частности, Чихладзе Л.Т., Ежевский Д.О. Указ.соч. С. 50; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ. соч.; Кабашов С.Ю. Указ. соч. С. 169; Немчинов А.А., Володин А.М. Указ. соч. С. 85-87.

Помимо функционально-должностных прав и прав, сопутствующих статусу муниципального служащего, некоторые исследователи¹¹⁴ выделяют третью разновидность прав – права, содействующие усилению должностной активности муниципального служащего.

Иную, но схожую с упомянутой, классификацию прав предлагают авторы труда «Правовое регулирование публичной службы»:

а) основные права муниципального служащего, необходимые для исполнения им своих полномочий;

б) основные права муниципальных служащих, связанные с организацией и прохождением муниципальной службы.

Альтернативную классификацию прав рассматривает¹¹⁵ Е.Ю. Киреева, предлагая систематизировать нормы о правах служащих, закрепленных в ст. 11 Закона о муниципальной службе, по следующим основаниям:

1) права служащих, связанные с осуществлением профессиональной деятельности;

2) в области карьерного роста;

3) в социальной сфере.

Схожей точки зрения придерживаются¹¹⁶ и авторы труда «Проблемы совершенствования муниципальной службы в России», предлагая четыре группы классификации прав, закрепленных в Законе о муниципальной службе:

1) функциональные права – права, направленные на обеспечение исполнения служащим его должностных обязанностей;

2) права-гарантии – права, направленные на обеспечение муниципальному служащему определенного уровня социальной защищенности, в том числе и после прекращения муниципальной службы;

3) права, связанные с развитием муниципального служащего;

¹¹⁴ См., например: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 1996. – С. 126

¹¹⁵ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. С. 49-50.

¹¹⁶ Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Указ.соч.

4) дефензивные права – права, связанные с защитой муниципальным служащим прав первых трех групп¹¹⁷.

Наконец, согласно максимально широкой трактовке, можно выделить¹¹⁸ пять категорий основных прав муниципального служащего:

- право совершать определенные действия;
- право пользоваться определенными благами;
- право требовать от обязанного лица исполнения обязанности;
- право требовать признания своего права;
- право требовать защиты или восстановления нарушенного права.

Таким образом, несмотря на широту представленных точек зрения относительно классификации служебных прав муниципального служащего, в научной литературе не проанализировано взаимодействие специальных прав муниципального служащего и его общих (трудовых) прав. В целях восполнения существующего пробела далее проводится анализ специальных прав муниципального служащего.

1) Специальные права, не устанавливающие особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами.

В их числе четыре права:

- на ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;
- на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
- на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

¹¹⁷ аналогичной точки зрения придерживается и С.В. Клевцов, см. Клевцов С.В. Указ.соч. С. 23-24.

¹¹⁸Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [Текст] / отв. ред. В. И. Шкатулла . - М. : Инфра-М, 2001. – с. 203; Чихладзе Л.Т., Ежевский Д.О. Указ. соч. С. 49-50.

- на защиту своих персональных данных.

Круг документов, о которых идет речь в первом специальном праве, в Законе о муниципальной службе не раскрыт, однако можно утверждать, что он включает, прежде всего, правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию и трудовой договор (п. п. 2, 4 ч. 1 ст. 12, п. 1 ч. 1 ст. 23 Закона о муниципальной службе). По оценке С. Чириманова, в указанный список также входят устав муниципального образования; положения об органе местного самоуправления или его структурных подразделениях (для муниципальных служащих аппаратов избирательных комиссий муниципальных образований – положение об избирательных комиссиях); а также иные муниципальные правовые акты¹¹⁹.

При этом более важным является то, что установленное право на ознакомление с соответствующими документами невозможно без корреспондирующей ему обязанности представителя нанимателя закрепить в этих документах права и обязанности муниципального служащего, критерии оценки качества исполнения должностных обязанностей и условия продвижения по службе.

Между тем, такую обязанность Закон о муниципальной службе на представителя нанимателя не возлагает. Однако нередко в литературе рассматриваемое право муниципального служащего толкуют не как право муниципального служащего, а скорее как обязанность представителя нанимателя. Так, по мнению В.Б. Зотова, «... муниципальный служащий вправе требовать четкого письменного закрепления своих функций и полномочий в регламентах, инструкциях и других локальных актах. Ему не может быть поручена работа или выполнение заданий, выходящих за рамки служебных полномочий и не предусмотренных должностным регламентом. Также он должен знать документально зафиксированные критерии оценки и показатели результативности своей служебной деятельности, условия

¹¹⁹Чириманов С. Разработка положений о структурных подразделениях администраций и планирование их деятельности // Муниципальная служба. – 2004. – № 4. – С. 75-80.

должностного роста»¹²⁰.

Конечно, права и обязанности муниципального служащего всегда установлены в должностных инструкциях (именно в должностных инструкциях, а не в должностных регламентах, предусмотренных ст. 47 Закона №79-ФЗ для государственных гражданских служащих). Между тем, должностные инструкции и иные локальные нормативные акты зачастую не содержат критериев оценки и показателей результативности служебной деятельности. По крайней мере, Закон о муниципальной службе не обязывает включать указанные положения в конкретные локальные нормативные акты, должностные инструкции или трудовые договоры. Полагаем, что в п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о муниципальной службе законодатель подразумевал, что если какие-либо из указанных положений закреплены в документах, то с ними необходимо ознакомить муниципального служащего.

На наш взгляд, в контексте рассматриваемого права можно говорить о том, что оно по своей сути не является самостоятельным, уникальным, привносящим в правовой статус муниципального служащего нечто новое, отличающее муниципального служащего от всех иных категорий работников. Кроме того, целесообразнее закрепить не право муниципального служащего на ознакомление с соответствующими документами, а обязанность представителя нанимателя с этими документами муниципального служащего ознакомить. В ТК РФ такая обязанность работодателя предусмотрена (ч. 2 ст. 22, ч. 3 ст. 68). Учитывая все указанные обстоятельства, право, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 11 Закона о муниципальной службе не имеет самостоятельного значения.

Аналогично рассмотренному праву, Закон о муниципальной службе не установил обязанность представителя нанимателя по обеспечению организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Кроме того, законодатель использует в известной мере расплывчатую формулировку, не раскрывая содержание указанного права.

¹²⁰ Зотов В.Б. Указ.соч. С. 110.

Все это позволяет утверждать, что муниципальные служащие и обычные работники обладают равным объемом прав, связанных с обеспечением организационно-технических условий работы: Закон о муниципальной службе не содержит особенностей, ограничивающих применение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, к соответствующим отношениям на муниципальной службе.

К тем же выводам можно прийти, проанализировав содержание двух последних указанных нами выше специальных прав муниципального служащего: на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета и на защиту своих персональных данных.

В праве на подготовку и дополнительное профессиональное образование муниципальные служащие и иные категории работников равны: порядок реализации права в обоих случаях устанавливается в соответствующем акте: муниципальном правовом акте (для муниципальных служащих) и в коллективном договоре, соглашении, трудовом договоре (для иных категорий работников).

Право на защиту персональных данных реализуется на основании общих норм ТК РФ (ст. 86 – 88 ТК РФ) и Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹²¹.

2) Специальные права, устанавливающие незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами.

В их числе – четыре права:

- на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

¹²¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3451.

- на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;
- на рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений.

Применительно к первому указанному праву особенности правового регулирования труда закреплены в ст. 22 Закона о муниципальной службе. Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта РФ. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. При этом на муниципальных служащих, как и на другие категории работников, распространяются общие нормы ТК РФ об оплате труда (раздел VI ТК РФ).

Муниципальный служащий, как и любой другой работник, имеет право на отдых, соответствующие нормы закреплены в ст. 21 ТК РФ и ст. 11 Закона о муниципальной службе. При этом формулировки указанных статей практически идентичны, единственное отличие – отсутствие упоминания в ст. 11 Закона о муниципальной службе о праве на сокращенное рабочее время, что, впрочем, не лишает отдельные категории муниципальных служащих (например, инвалидов) возможности им воспользоваться по общим правилам, установленным ТК РФ (ст. 92 ТК РФ). Закон о

муниципальной службе в ст. 21 устанавливает некоторые особенности предоставления отпуска муниципальным служащим, в их числе – продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и отпуска без сохранения денежного содержания, отпуска за выслугу лет. Обратившись к нормам раздела V ТК РФ и ст. 21 Закона о муниципальной службе, можно сделать вывод, что применительно к праву на отдых работника и муниципального служащего, особенности, установленные Законом о муниципальной службе, незначительны.

Третье специальное право – право муниципального служащего на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, устанавливает лишь одну особенность правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с остальными категориями работников. Эта особенность связана с запретом избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборный орган первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования. Несоблюдение указанного запрета является основанием расторжения трудового договора с муниципальным служащим (ст. 19 Закона о муниципальной службе).

Особого рассмотрения заслуживает право муниципального служащего на рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений.

В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе, муниципальным служащим запрещено прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора (п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе). На неоднозначность этого запрета обращается внимание в научной литературе.

Так, например, А.Ф. Нуртдинова, акцентируя внимание на положениях Конституции РФ и актов МОТ, справедливо отмечает, что подобный запрет не представляется абсолютно бесспорным: «... МОТ признает возможным

запретить участие в забастовках только тем государственным служащим, которые реализуют властные полномочия от имени государства. Конституция РФ ... допускает ограничение прав лишь: а) для защиты определенных социальных ценностей (основ конституционного строя и др.); б) в той мере, в какой это необходимо для обеспечения защиты этих ценностей. Тем не менее, Закон о муниципальной службе запрещает участие в забастовках всем без исключения муниципальным служащим»¹²².

Полагаем, что указанный запрет в отношении муниципальных служащих не обоснован спецификой их профессиональной деятельности. Во-первых, муниципальные служащие не являются государственными служащими и не реализуют властных полномочий от имени государства. Во-вторых, вряд ли забастовки, проводимые всеми категориями муниципальных служащих, могут потенциально угрожать основам конституционного строя и другим социальным ценностям. Муниципальные служащие, как и любые другие работники, проводят забастовки при наличии неурегулированных разногласий со своим работодателем и исключительно в целях их разрешения. Более разумным было бы определить в Законе о муниципальной службе адекватный перечень должностей муниципальной службы, которым запрещено участвовать в забастовках, предварительно обосновав такой выбор.

Согласно действующему законодательству, муниципальные служащие имеют полное право на разрешение коллективных трудовых споров, хотя и с указанным ограничением, обусловленным запретом на проведение забастовок. Муниципальные служащие имеют возможность разрешить коллективный трудовой спор, прибегнув к примирительным процедурам по правилам главы 61 ТК РФ. Однако последним этапом разрешения спора будет являться его рассмотрение в трудовом арбитраже (ч. 8 ст. 404 ТК РФ).

Учитывая норму ч. 8 ст. 404 ТК РФ, формулировка, использованная законодателем в Законе о муниципальной службе, представляется нам

¹²² См. комментарий к ст. 413 ТК РФ: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / О.В. Абрамова, М.А. Бочарникова, З.Д. Виноградова и др.; под ред. Ю.П. Орловского. 5-е изд., испр., перераб. и доп. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2009. XX, 1500 с.

некорректной. Неясно, почему в тексте соответствующей статьи Закона не указано право муниципального служащего на рассмотрение коллективных трудовых споров.

На наш взгляд, необходимо внести изменения в действующее законодательство в части предоставления муниципальным служащим права на рассмотрение коллективных трудовых споров; а рассматриваемое нами специальное право изложить в следующей редакции: «Право муниципального служащего на защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений, а также на рассмотрение индивидуальных и коллективных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, с учетом запретов, установленных настоящим Федеральным законом».

3) Уникальные специальные права, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

На наш взгляд, Закон о муниципальной службе содержит лишь три уникальных специальных права, отличающих трудовую правовую статус муниципальных служащих от трудового статуса любых иных категорий работников:

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;
- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;
- ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

Указанные права заслуживают наиболее пристального рассмотрения.

Первое право можно разделить на два самостоятельных права: право на получение соответствующей информации и материалов; право на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования.

Рассматривая первое право, прежде всего, необходимо отметить, что законодатель использовал формулировку «получение в установленном порядке». На сегодняшний день такой порядок не установлен, что приводит к тому, что данное право муниципального служащего по сути является декларативным. Указанная проблема обсуждается в научной литературе¹²³.

Только установление соответствующего порядка запроса информации сделает возможным реализацию искомого права муниципального служащего. Можно констатировать, что это право лишь формально провозглашено законодателем, что приводит к уравниванию муниципальных служащих и иных категорий работников. Учитывая специфику муниципальной службы, на наш взгляд, такое положение дел недопустимо.

Ситуация с правом муниципального служащего на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в целом, схожа с предыдущей. Дело в том, что, предоставляя муниципальному служащему соответствующее право, законодатель прямо не установил корреспондирующую обязанность работодателя прислушиваться к выдвинутому предложению и предпринимать какие-либо действия; порядок подачи предложений законодательно не установлен. Как справедливо отмечает С.Ю. Кабашов, муниципальный служащий «...не вправе выдвигать какие-либо требования в отношении содержания исполнения по выдвинутому им предложению»¹²⁴. Все это свидетельствует о том, что и это

¹²³ Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / Под ред. А.Н. Козырина. Подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2007. [электронный ресурс]. – Режим доступа: локальный; Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ. соч.; Щепачев В.А. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Местное право. 2007. № 5–6. С. 10.

¹²⁴ Кабашов С.Ю. Указ. соч. С. 181-182.

право муниципального служащего является в большей степени декларативным.

Отметим, что право работников вносить по отдельным вопросам в органы управления организацией соответствующие предложения, а также участвовать в управлении организации в иных формах, установлено в главе 8 ТК РФ и предусмотрено ст. 21 ТК РФ в качестве одного из основных прав работников.

Таким образом, само по себе рассматриваемое нами право (прежде всего, в части права на получение информации) по своей правовой природе является специальным правом, не предоставленным иным категориям работников, что, безусловно, обусловлено спецификой служебной деятельности. Однако учитывая отсутствие надлежащей правовой регламентации соответствующих отношений, можно констатировать, что по факту в настоящий момент работники и муниципальные служащие равны в реализации этого права: Закон о муниципальной службе не устанавливает существенных особенностей, влияющих на его применение.

Одним из наиболее важных и специфических специальных прав муниципальных служащих, отличающим их от большинства иных категорий работников и обусловленным самой природой муниципальной службы, является право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы. Избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности – одно из сложных оснований возникновения трудовых отношений (ст. 16 ТК РФ).

При этом трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности возникают, если трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации определены перечень должностей, подлежащих замещению по конкурсу, и порядок конкурсного избрания на эти должности (ст. 18 ТК РФ).

Избрание по конкурсу на замещение соответствующей должности предусмотрено для муниципальных служащих (ст. 17 Закона о муниципальной службе), государственных гражданских служащих (ст. 22 Закона № 79-ФЗ), научно-педагогических работников образовательных организаций высшего образования (ст. 332 ТК РФ). Кроме того, заключение трудового договора в результате избрания по конкурсу может быть установлено любой организацией в отношении любых работников: никаких ограничений ТК не содержит.

Как установлено ч. 6 ст. 16 Закона о муниципальной службе, поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Законом о муниципальной службе.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы. Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования

устанавливаются представительным органом муниципального образования (ст. 17 Закона о муниципальной службе).

В сравнении со ст. 22 Закона №79-ФЗ и ст. 332 ТК РФ можно констатировать, что законодатель предоставил муниципальным образованиям практически неограниченную свободу в решении вопросов целесообразности и порядка проведения конкурса на замещение должностей муниципальной службы. Муниципальные образования могут вовсе не проводить конкурс на замещение должностей муниципальной службы, либо проводить конкурс, но определить любые (помимо указанных в ст. 17 Закона о муниципальной службе) условия его организации в муниципальном правовом акте.

Наконец, последним уникальным специальным правом муниципального служащего, обусловленным особенностями кадровой работы в муниципальном образовании, является право на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений.

Порядок ведения личного дела муниципального служащего установлен в ст. 30 Закона о муниципальной службе. На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы. Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего.

Соответствующий порядок установлен в Положении о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела (утверждено Указом Президента РФ от 30.05.2005 г. №609, далее - Положение № 609)¹²⁵.

Гарантией реализации муниципальным служащим рассматриваемого

¹²⁵ Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 (ред. от 23.10.2008) «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства РФ. 06.06.2005, № 23, ст. 2242.

права является норма п. 19 Положения № 609, в соответствии с которой в обязанности кадровой службы государственного органа, осуществляющей ведение личных дел гражданских служащих, входит, в том числе, ознакомление гражданского служащего с документами своего личного дела не реже одного раза в год, а также по просьбе гражданского служащего и во всех иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

ТК РФ не устанавливает обязанности работодателя вести личные дела работников, таким образом, трудовое законодательство не предусматривает аналога личных дел государственных гражданских и муниципальных служащих.

Ведение личного дела муниципальных служащих обусловлено спецификой профессиональной деятельности этой категории работников и выполняет не только архивно-информационную функцию (будучи сводом документов, связанных с поступлением, прохождением и прекращением службы), но, прежде всего, является мерой защиты муниципального служащего от произвола представителя нанимателя (работодателя). К личному делу в обязательном порядке приобщаются аттестационные листы с отзывами об исполнении муниципальным служащим должностных обязанностей, экзаменационные листы, копии решений о наложении дисциплинарных взысканий, о начале и результатах служебных проверок (п. 16 Положения № 609). Рассматриваемое право позволяет муниципальному служащему контролировать достоверность информации, содержащейся в его личном деле.

Кроме того, ведение личного дела является мерой защиты представителя нанимателя муниципального служащего, в том числе и при переводе последнего на должность государственной гражданской службы, государственную должность РФ или государственную должность субъекта РФ, так как при переводе муниципального служащего на другую должность его личное дело передается на новое место замещения должности (п. 21, 22 Положения № 609). Таким образом, новый представитель нанимателя (работодатель) обладает полной и достоверной информацией о предыдущей служебной деятельности муниципального служащего.

Часть 2 ст. 11 Закона о муниципальной службе предоставляет муниципальным служащим право на выполнение иной оплачиваемой работы (право на совместительство), однако четко очерчивает границы этого права, устанавливая значительное количество особенностей такой работы:

- не вправе выполнять иную оплачиваемую работу муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту;

- муниципальный служащий имеет право выполнять иную оплачиваемую работу с предварительного письменного уведомления представителя нанимателя (работодателя);

- муниципальный служащий может выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, РФ, субъекта РФ, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (ст. 14.1 Закона о муниципальной службе).

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 Закона о муниципальной службе, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами (ст. 14.1 Закона о муниципальной службе).

Учитывая значительное количество указанных выше особенностей работы по совместительству, положение, указанное в ч. 2 ст. 11 Закона о муниципальной службе нельзя считать правом, ни общим, ни специальным, так как оно неразрывно связано с соответствующими запретами на муниципальной службе (п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе) и обязанностью муниципального служащего (п. 11 ч. 1 ст. 12 Закона о муниципальной службе).

§3. Трудовые и служебные обязанности муниципального служащего, ограничения и запреты на муниципальной службе

Основное значение служебных обязанностей муниципального служащего – обеспечение эффективного исполнения должностных полномочий. Обязанности муниципальных служащих составляют основное содержание профессиональной деятельности муниципальных служащих¹²⁶, характеризуют сущность их деятельности¹²⁷, в силу того, что государство принимает на работу гражданина главным образом с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей¹²⁸.

Закон о муниципальной службе закрепляет перечень основных служебных обязанностей муниципального служащего в ст. 12.

В соответствии с указанной статьей, муниципальный служащий обязан:

1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

¹²⁶А.Н. Козырин. Указ.соч.

¹²⁷ Нечипоренко В.С. Указ.соч. С. 92.

¹²⁸Старилов Ю.Н. Служебное право : Учебник. — М.: БЕК, 1996. — с. 324.

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основные (служебные) обязанности муниципальных служащих сформулированы законодателем емко и лаконично, в связи с чем в литературе высказывается мнение о формальном характере большей части обязанностей, ничего, по существу, не добавляющей в правовой статус муниципального служащего¹²⁹, а отдельные обязанности из перечисленных в статье 12 являются настолько очевидными, что не требуют детальных разъяснений¹³⁰.

В этой связи мы поддерживаем точку зрения С.Е. Чаннова, подчеркивающего, что Законом о муниципальной службе «...перечислены общие для всех муниципальных служащих обязанности, возведенные в разряд законодательных предписаний. Конкретизация обязанностей по должностям муниципальной службы производится в регламентах органов

¹²⁹Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Указ.соч.; Клевцов С.В. Указ. соч. С. 24-25.

¹³⁰Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ.соч.; Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Указ. соч.

местного самоуправления, в должностных инструкциях муниципальных служащих»¹³¹.

Как и в случае с основными (служебными) правами муниципального служащего, в теории предложено множество классификаций основных (служебных) обязанностей муниципального служащего. Так, в литературе встречается точка зрения¹³², согласно которой лишь четыре основных обязанности муниципального служащего (закрепленные в подп. 8-11 ч. 1 ст. 12 Закона о муниципальной службе) носят действительно статусный характер и реально отражают особенности правового статуса муниципального служащего, публичный характер муниципальной службы и особые требования, предъявляемые к лицам, ее осуществляющим. Остальные основные обязанности статусного характера не носят.

Авторы труда «Правовое регулирование публичной службы» классифицируют¹³³ основные обязанности по трем критериям:

- а) обязанности по обеспечению режима законности в деятельности органа местного самоуправления и самого муниципального служащего;
- б) обязанности по обеспечению соответствия занимаемой должности и поддержанию дисциплины труда;
- в) обязанности в сфере личных доходов и материальной выгоды.

О.А. Борзунова и Ю.К. Краснов выделяют¹³⁴ обязанности, относящиеся к существу служебной деятельности, и обязанности, сопутствующие статусу муниципальных служащих.

Е.Ю. Киреева подразделяет¹³⁵ основные обязанности муниципальных служащих на три группы: 1) обязанности по обеспечению основ конституционного строя, прав и свобод граждан Российской Федерации, соблюдению норм законодательства и муниципальных правовых актов; 2) обязанности в сфере реализации полномочий по замещаемой должности;

¹³¹Чаннов С.Е. Комментарий к федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». С. 69.

¹³²Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Указ.соч.; Клевцов С.В. Указ. соч. С. 25.

¹³³Глушко Е.К., Краснов М.А., Овчинников И.И. Указ.соч. С. 205-206

¹³⁴Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Указ.соч.

¹³⁵Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. С. 57-59.

3) обязанности по соблюдению установленных законодательно ограничений или требований.

Для достижения цели изучения специального трудового статуса муниципального служащего, мы называем основные (служебные) обязанности специальными обязанностями муниципального служащего и классифицируем их следующим образом:

1) специальные обязанности, не устанавливающие особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) обязанностями;

2) уникальные специальные обязанности, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Отметим, что, в отличие от специальных прав муниципального служащего, нами не было выявлено ни одной обязанности, устанавливающей незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих: все обязанности, перечисленные в ст. 12 Закона о муниципальной службе либо дублируют положения ТК РФ (зачастую с формальной заменой слов: «должностные» вместо «трудовые»), либо являются уникальными.

1) Специальные обязанности, не устанавливающие особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) обязанностями.

В их числе - четыре специальные обязанности:

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;
- соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;
- беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное для исполнения должностных обязанностей.

Первые три обязанности муниципального служащего, на наш взгляд, необходимо рассматривать в совокупности по следующим причинам.

Во-первых, обязанность не разглашать соответствующие сведения включает в себя, в том числе, и обязанность исполнять должностные обязанности. Следует согласиться с С.Н. Братановским, отметившим, что «...принципиальных различий между этими обязанностями нет»¹³⁶. Во-вторых, обязанность муниципального служащего не разглашать соответствующие сведения, в свою очередь, тесно связана с обязанностью соблюдать порядок работы со служебной информацией. Действительно, соблюдение должностной инструкции предполагает, в числе прочего, исполнение установленных в ней должностных обязанностей.

Аналогичные обязанности работника закреплены в ст. 21 ТК РФ, часть вторая которой предусматривает, что работник обязан, во-первых, добросовестно исполнять свои трудовые обязанности, возложенные на него трудовым договором, и, во-вторых, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка.

Как следует из двух формулировок (Закона о муниципальной службе и ТК РФ), разница между ними заключается лишь в источнике закрепления обязанностей (должностная инструкция у муниципального служащего и трудовой договор у работника) и указании на обязанность муниципального служащего соблюдать порядок работы со служебной информацией.

Между тем, полагаем, что указанные отличия не влияют на суть

¹³⁶ Там же.

рассматриваемой обязанности – муниципальные служащие, равно как и все иные категории работников, обязаны надлежащим образом исполнять свои должностные (трудовые) обязанности, в противном случае работодатель вправе применить к ним дисциплинарное взыскание¹³⁷.

Применительно к обязанности муниципального служащего соблюдать порядок работы с соответствующей охраняемой законом информацией, необходимо отметить следующее. Закон о муниципальной службе не определяет порядок работы со служебной информацией, соответствующие правила разрабатываются муниципальным органом самостоятельно. В то же время, все иные работодатели (не имеющие отношения к муниципальной службе) также вправе определить перечень сведений и порядок работы с аналогичной информацией в локальном нормативном акте организации. Работник, который был в письменной форме ознакомлен с этим актом, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения за разглашение охраняемой законом тайны¹³⁸.

Кроме того, все категории работников (в том числе и муниципальные служащие) обязаны соблюдать требования, касающиеся защиты персональных данных¹³⁹.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что обязанности подпунктов 2, 4 и 6 ст. 12 Закона о муниципальной службе не отражают особенностей специфической служебной деятельности муниципальных служащих и по факту дублируют положения ТК РФ.

Данный вывод применим и к специальной обязанности муниципального служащего беречь государственное и муниципальное имущество. По ТК РФ любой работник обязан бережно относиться к имуществу работодателя (в том числе имуществу третьих лиц, находящемуся у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества) и других работников¹⁴⁰. За причиненный ущерб работник несет материальную

¹³⁷ См. ст. 92 ТК РФ и ст. 27 Закона о муниципальной службе.

¹³⁸ См. пп. «в» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ.

¹³⁹ См. главу 14 ТК РФ, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

¹⁴⁰ См. ч. 2 ст. 21 ТК РФ.

ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено ТК РФ или иными федеральными законами¹⁴¹. Таким образом, нет оснований считать данную обязанность уникальной специальной обязанностью.

2) Уникальные специальные обязанности, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

В их числе - восемь обязанностей:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;
- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;
- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
- представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;
- сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства;
- соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты;
- уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту

¹⁴¹ См. ст. 241 ТК РФ, раздел XI ТК РФ.

интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта;

- не исполнять неправомерное поручение (ч. 2 ст. 12 Закона о муниципальной службе).

Обязанности муниципального служащего соблюдать Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты, а также обязанность соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека, гражданина и организаций являются наиболее обсуждаемыми в научной среде. Именно на них ссылаются исследователи, обосновывая тезис о крайне формальном и общем характере закрепленных в рассматриваемом законе служебных обязанностей муниципальных служащих.

Так, например, авторы труда «Проблемы совершенствования муниципальной службы в России» справедливо задаются вопросом о целесообразности закрепления таких обязанностей именно в Законе о муниципальной службе, отмечая, что «...любой гражданин Российской Федерации (а не только муниципальный служащий) обязан соблюдать все вышеперечисленные нормативные акты. Часть 2 ст. 15 Конституции РФ прямо указывает, что граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Правда, для муниципальных служащих добавляется обязанность обеспечивать их исполнение, но делать реально они это могут только в пределах должностных полномочий»¹⁴².

Отметим, что и все иные категории работников обязаны соблюдать как Конституцию, так и иные нормативно-правовые акты, о которых идет речь в ст. 12 Закона о муниципальной службе, а также права и законные интересы граждан и организаций, однако ТК РФ не дублирует положения конституции и не называет их обязанностями (соответствующие положения закреплены в аналогичные трудовые обязанности в ст. 21, что, на наш взгляд, разумно.

Полагаем, что, учитывая формулировку рассматриваемых обязанностей (обязанность соблюдать **...устав муниципального образования** и иные **муниципальные правовые акты** и обеспечивать их исполнение,

¹⁴²Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Указ.соч.; Клевцов С.В. Указ. соч. С. 24-25.

обязанность ... соблюдать при исполнении **должностных обязанностей**), рассматриваемые обязанности по своей правовой природе являются уникальными специальными обязанностями, хотя и в известной степени декларативными.

Законом о муниципальной службе служащему гарантируется как право на повышение квалификации, так и корреспондирующая ему обязанность поддерживать соответствующий уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

ТК РФ не устанавливает аналогичной обязанности иных категорий работников, закрепляя право работников на подготовку и дополнительное профессиональное образование¹⁴³. Необходимость подготовки работников (профессиональное образование и профессиональное обучение) и дополнительного профессионального образования для собственных нужд определяет работодатель¹⁴⁴.

Таким образом, муниципальные служащие и все остальные категории работников равны в праве на подготовку и дополнительное профессиональное образование, однако, в отличие от последних, муниципальные служащие обязаны поддерживать соответствующий уровень квалификации.

Указанная обязанность призвана обеспечить выполнение одного из основных принципов муниципальной службы – профессионализм и компетентность муниципальных служащих¹⁴⁵. Необходимость поддержания должного уровня квалификации, безусловно, отражает особый характер трудовой деятельности муниципальных служащих.

Обязанность муниципального служащего представлять сведения о себе и членах своей семьи мы также относим к категории уникальных специальных обязанностей. Перечень документов, предъявляемых при заключении трудового договора, установлен в ч. 1 ст. 65 ТК РФ. При этом в ч. 2 указанной статьи закреплено, что в отдельных случаях с учетом специфики

¹⁴³ См. ст. 21 ТК РФ, раздел IX ТК РФ.

¹⁴⁴ См. ч. 1 ст. 196 ТК РФ.

¹⁴⁵ См. п. 3 ст. 4 Закона о муниципальной службе.

работы ТК РФ, иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации может предусматриваться необходимость предъявления при заключении трудового договора дополнительных документов.

Один из таких особых случаев – поступление на муниципальную службу. Закон о муниципальной службе устанавливает дополнительную обязанность для муниципальных служащих, аналогов которой в ТК РФ нет. Как при поступлении на муниципальную службу, так в процессе работы муниципальный служащий обязан предоставлять работодателю определенную информацию о себе и членах своей семьи, в том числе – сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. ст. 15, 16 Закона о муниципальной службе).

Муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы, включенные в соответствующий перечень, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Непредставление указанных сведений, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы (п. 3 ч. 1 ст. 19 Закона о муниципальной службе).

Законом о муниципальной службе предусмотрена проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, осуществляемая в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Аналог указанной специальной обязанности установлен в ТК РФ в отношении работников государственных корпораций, государственных компаний, ПФР, ФСС РФ, ФОМС и некоторых иных организаций (ст. ст. 349.1, 349.2 ТК РФ), что сближает трудовую статус указанных

дифференцированных в рамках ТК РФ категорий работников с трудом дифференцированных в рамках специального законодательства муниципальных служащих.

Подробные перечни ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, установлены в ст. 13 и ст. 14 Закона о муниципальной службе. Аналоги служебных ограничений и запретов отсутствуют в ТК РФ. Исключением являются некоторые основания для расторжения трудового договора с работником, например, представления работником работодателю подложных документов (сведений) при поступлении на работу¹⁴⁶, разглашение сведений, охраняемых законом¹⁴⁷.

Специфика муниципальной службы как особой трудовой деятельности проявляется, прежде всего, в ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой. В подтверждение этого тезиса отметим, что, во-первых, обязанность муниципального служащего соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, установленные Законом о муниципальной службе, установлена в качестве основной обязанности в статье 12 Закона. Во-вторых, ограничения и запреты во многом определяют специальную трудовую правосубъектность муниципальных служащих.

ТК РФ устанавливает возрастной (достижение определенного возраста) и волевой (состояние волевой способности к труду) критерии трудовой правосубъектности¹⁴⁸: по общему правилу вступать в трудовые отношения в качестве работников имеют право лица, достигшие возраста шестнадцати лет, а в случаях и порядке, установленных в ТК РФ – также лица, не достигшие указанного возраста. Предельный возраст вступления в трудовые отношения в ТК РФ не установлен.

¹⁴⁶ См. подп. 8 п. 1 ст. 13 Закона о муниципальной службе, п. 11 ч. 1 ст. 81 ТК РФ.

¹⁴⁷ См. подп. 8 п. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе, подп. в п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ.

¹⁴⁸ См., например Азаров Г.П. Материальная ответственность по трудовому праву [электронный ресурс] // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс», 2011. – Режим доступа: локальный; Буянова М.О. Указ.соч.; Трудовое право России. Практикум: учеб.пособ. / Ж.А. Горбачева, И.К. Дмитриева, Е.Ю. Забрамная и др.; отв. ред. И.К. Дмитриева, А.М. Куренной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, Правоведение, 2011. 792 с. [электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный; Федин В.В. Указ.соч. С. 161.

Закон о муниципальной службе устанавливает значительно большее количество критериев специальной трудовой правосубъектности. Во-первых, на муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с Законом о муниципальной службе для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 Закона о муниципальной службе в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой (ч. 1 ст. 16 Закона о муниципальной службе).

Статья 13 Закона о муниципальной службе, в свою очередь, устанавливает 10 ограничений, связанных с прохождением муниципальной службы, а также предельный возраст, установленный для замещения должности муниципальной службы - 65 лет.

Двумя взаимосвязанными ограничениями являются наличие гражданства иностранного государства (иностранных государств), а также прекращение гражданства Российской Федерации. Корреспондирует указанным ограничениям уникальная специальная обязанность муниципального служащего сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства.

Еще одной уникальной специальной обязанностью муниципального служащего является обязанность уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Закона о муниципальной службе, под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие

между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Как установлено в ст. 14.1 Закона о муниципальной службе, личная заинтересованность – возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 Закона о муниципальной службе, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Аналог указанной специальной обязанности установлен в ТК РФ в отношении работников государственных корпораций, государственных компаний, ПФР, ФСС РФ, ФОМС и некоторых иных организаций (ст. ст. 349.1, 349.2 ТК РФ), что сближает трудовую статус указанных дифференцированных в рамках ТК РФ категорий работников с трудом дифференцированных в рамках специального законодательства муниципальных служащих.

В ч. 2 ст. 12 Закона установлено, что муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение.

При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации,

муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения.

В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законодатель не раскрывает содержание понятия «неправомерное поручение», что, на наш взгляд, негативно сказывается на осуществлении муниципальными служащими трудовой деятельности. Так, неясно, как следует поступить муниципальному служащему, если его руководитель дал поручение, выходящее за пределы должностных обязанностей муниципального служащего? Или другой случай: что делать, если руководитель в силу своих должностных полномочий не вправе давать подобное поручение? Может ли муниципальный служащий в этом случае воспользоваться механизмом, предусмотренным ч. 2 ст. 12 Закона о муниципальной службе и тем самым защитить свои права? Если да, то какое положение нормативно-правового акта необходимо указать в качестве обоснования неправомерности поручения? Правомерно ли отказаться от выполнения поручения в целях самозащиты трудовых прав (ст. 379 ТК РФ) и нужно ли в этом случае исполнять обязанность, предусмотренную ч. 2 ст. 12 Закона о муниципальной службе? Полагаем, что указанные вопросы не возникали бы, если в тексте ч. 2 ст. 12 Закона о муниципальной службе в качестве возможных источников обоснования неправомерности поручения были бы указаны должностная инструкция и трудовой договор муниципального служащего. Кроме того, на наш взгляд, в Законе следовало бы предусмотреть и иных лиц, к которым муниципальный служащий был бы вправе обратиться с сообщением о неправомерности полученного им поручения (например, руководитель органа местного самоуправления, соответствующее должностное лицо, ответственное за реализацию антикоррупционных мер в органе местного самоуправления,

правоохранительные органы и др.). Учитывая специфику трудовой деятельности муниципальных служащих, указанные меры повысили бы уровень защиты трудовых прав данной категории работников.

Проведенный нами анализ основных элементов специального трудового статуса позволяет сделать ряд выводов:

- Закон о муниципальной службе устанавливает крайне незначительное количество особенностей по сравнению с ТК РФ: только три из двенадцати специальных прав и восемь из двенадцати специальных обязанностей муниципальных служащих можно считать уникальными.

- Специфика муниципальной службы как особой трудовой деятельности проявляется, прежде всего, в ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой, именно они во многом определяют специальную трудовую правосубъектность муниципальных служащих.

- Формулировки отдельных элементов специального трудового статуса несовершенны, зачастую не созданы правовые механизмы для реализации отдельных прав и обязанностей (см. п. 5 ч. 1 ст. 11, п. 11 ч. 1 ст. 11, п. ч. 2 ст. 12, п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе).

Глава 3. Факультативные элементы специального трудового статуса муниципального служащего

§1. Ответственность муниципального служащего

Муниципальные служащие могут быть привлечены к различным видам ответственности, однако применительно к проблеме определения сущности трудового статуса муниципальных служащих существенное значение для нас имеют лишь два вида ответственности – материальная и дисциплинарная, поскольку только они влияют на содержание трудового статуса муниципальных служащих. По указанной причине рассмотрение иных видов ответственности муниципальных служащих выходит за рамки тематики проводимой нами работы. Кроме того, необходимо отметить, что Закон о муниципальной службе не содержит специальных норм, регулирующих особенности привлечения муниципальных служащих к материальной ответственности, следовательно, подлежат применению общие нормы ТК РФ. По этой причине мы ограничимся исследованием дисциплинарной ответственности муниципальных служащих.

Для этого нами будет проведен сравнительный анализ специальных норм Закона о муниципальной службе, устанавливающих особенности применения мер дисциплинарной ответственности по отношению к муниципальным служащим (ч. 2 ст. 3 Закона о муниципальной службе) и общих норм, установленных в ТК РФ.

Дисциплинарная ответственность признается основным видом ответственности муниципальных служащих. Прежде всего, это обусловлено особенностями правового статуса муниципального служащего, ведь, как справедливо отмечается в научной литературе, «... соблюдение и укрепление служебной (трудовой) дисциплины относятся к важнейшим обязанностям

служащего»¹⁴⁹. Кроме того, нельзя не согласиться с доводом, что «...дисциплинарная ответственность является наиболее специфичной для муниципальной службы и наиболее явно направленной именно на надлежащее функционирование служебных правоотношений»¹⁵⁰.

Первостепенность дисциплинарной ответственности подчеркивается и законодателем в структуре Закона о муниципальной службе, ведь из всех видов ответственности муниципальных служащих в Законе рассмотрен лишь один из них. Правовому регулированию дисциплинарной ответственности муниципальных служащих посвящена ст. 27 Закона о муниципальной службе.

В ч. 1 указанной нормы дано определение термина «дисциплинарный проступок», коим является неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей. За совершение дисциплинарного проступка предусмотрена возможность применения трех видов дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

Рассмотренное положение полностью соответствует ч. 1 ст. 192 ТК РФ, в соответствии с которой за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

При этом в ч. 2 ст. 192 ТК РФ предусмотрена возможность применения специальной дисциплинарной ответственности для отдельных категорий работников: федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 ТК РФ) для отдельных категорий работников могут

¹⁴⁹ Волкова В.В. О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1 [электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 25.10.2013.

¹⁵⁰ Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина: монография. – М.: Ось-89, 2009. [электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный.

быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

Л.А. Чиканова отмечает¹⁵¹, что специальная дисциплинарная ответственность предполагает более широкое понятие дисциплинарного проступка и ряд дополнительных мер взыскания, а установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено двумя факторами: спецификой трудовой функции отдельных категорий работников; особо тяжелыми последствиями, наступающими в результате совершения дисциплинарного проступка.

По мнению К.Н. Гусова и В.Н. Толкуновой, отличия специальной дисциплинарной ответственности от общей заключаются в круге лиц, подпадающих под действие соответствующих норм, мерах дисциплинарного взыскания, а также в круге лиц и органов, наделенных дисциплинарной властью, по установленному порядку обжалования взысканий¹⁵².

С.Е. Чаннов, анализируя сложившиеся в научной литературе точки зрения относительно особенностей специальной дисциплинарной ответственности, подчеркивает, что не совсем верно сводить всю специфику специальной дисциплинарной ответственности только к расширенному перечню дисциплинарных взысканий, а «...различия между общей дисциплинарной ответственностью работников и специальной дисциплинарной ответственностью государственных служащих должны носить сущностный характер, так как, несмотря на внешнее сходство, эти виды ответственности отличаются между собой, прежде всего по своему целевому назначению»¹⁵³.

Между тем, муниципальные служащие, в отличие от государственных служащих, не являются субъектами специальной дисциплинарной ответственности. На муниципальных служащих распространяются нормы об общей дисциплинарной ответственности работников.

¹⁵¹ Трудовое право России: Учебник / Отв. ред.: заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Ю.П. Орловский и доктор юридических наук А.Ф. Нуртдинова. – 3-е изд. – М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2011. С. 380.

¹⁵² Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 340.

¹⁵³ Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение.

В случае общей дисциплинарной ответственности, равно как и при привлечении отдельных категорий работников к специальной дисциплинарной ответственности, список дисциплинарных взысканий является закрытым и расширительному толкованию не подлежит. Данный вывод следует из содержания нормы ч. 4 ст. 192 ТК РФ, в силу которой не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Ни ТК РФ, ни Закон о муниципальной службе не отвечают на вопрос о том, какое дисциплинарное взыскание должно быть применено при совершении конкретного дисциплинарного проступка. Уточнено лишь, что при наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен (ч. 5 ст. 192 ТК РФ), а также, как отметил Верховный Суд РФ, предшествующее поведение работника (см. Постановление Пленума Верховного Суда от 17 марта 2004 г. №2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»).

К основаниям для увольнения муниципальных служащих, являющимся дисциплинарными взысканиями, относятся, в частности, увольнение муниципального служащего по основаниям, предусмотренным п. п. 5, 6, 7.1, 9 или 10 ч. 1 ст. 81 ТК РФ:

- неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
- однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей;
- принятие необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации;
- непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо

непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя;

- однократное грубое нарушение руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей.

А также по основаниям, предусмотренным п. п. 7, 8 ч. 1 ст. 81 ТК РФ в случаях, когда виновные действия, дающие основания для утраты доверия, либо соответственно аморальный проступок совершены работником по месту работы и в связи с исполнением им трудовых обязанностей:

- совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя;

- совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы.

Закон о муниципальной службе содержит отдельную статью 27.1, посвященную особенностям применения взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В ст. 27.1 Закона установлено, что за несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о муниципальной службе, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные ст. 27 Закона о муниципальной службе.

При этом муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных ст. ст. 14.1, 15 Закона о муниципальной службе:

- неприятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является (ст. 14.1 Закона о муниципальной службе, п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ). При этом уволен может быть не только муниципальный служащий, но и представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у служащего личной заинтересованности, но который не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов;

- непредставления или представления неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставления или представления заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в случаях, предусмотренных ТК РФ, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя (ст. 15 Закона о муниципальной службе, п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Порядок применения рассмотренных выше взысканий устанавливается нормативными правовыми актами субъекта РФ и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, на основании:

1) доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

2) рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию;

- 3) объяснений муниципального служащего;
- 4) иных материалов.

При применении взысканий учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей. Взыскания применяются в порядке и сроки, которые установлены Законом о муниципальной службе, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

В акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается ч. 1 или 2 ст. 27.1 Закона о муниципальной службе.

Учитывая положения ст. ст. 27 и 27.1 Закона о муниципальной службе, можно с уверенностью утверждать, что на сегодняшний момент законодатель не установил перечень уникальных, «служебных» дисциплинарных проступков на муниципальной службе. Закон о муниципальной службе лишь оперирует в известной степени расплывчатым определением термина «дисциплинарный проступок». Кроме того, дисциплинарные проступки, являющиеся основаниями для увольнения муниципального служащего со службы, указаны как в Законе о муниципальной службе (ст. ст. 14.1, 15 Закона о муниципальной службе), так и в ТК РФ (п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Проблема отсутствия исчерпывающего перечня дисциплинарных проступков рассмотрена С.Е. Чанновым в труде «Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение». Автор отмечает, что конкретный перечень дисциплинарных проступков не установлен даже в ТК РФ: в кодексе перечислен лишь список однократных, грубых нарушений

трудовых обязанностей, являющихся основанием для увольнения работника как одного из видов налагаемых на него дисциплинарных взысканий (п. 6 ст. 81 ТК РФ).

В связи с этим С.Е. Чаннов отмечает, что восприятие служебным законодательством данного подхода (применение к служебным отношениям вышеуказанного списка нарушения работником своих трудовых обязанностей) «...является еще одним из примеров некритического заимствования»¹⁵⁴ в силу того, что в трудовом праве введение данного перечня призвано «... защитить работника от необоснованного увольнения и фактически представляет собой пределы частной, восстановительной дисциплинарной ответственности. В сфере же государственно-служебных отношений необходимо установление перечня грубых нарушений служебных обязанностей с целью защиты публичного интереса»¹⁵⁵.

При этом С.Е. Чаннов подчеркивает, что создание исчерпывающего списка дисциплинарных проступков – изначально невыполнимая задача, так как круг возможных правонарушений служащих неизмеримо широк. Поэтому необходимо закрепить в законодательстве не исчерпывающий, но максимально подробный перечень дисциплинарных проступков, и, что важно, – установить санкции за каждый из них. С.Е. Чаннов предлагает разделять все дисциплинарные проступки как государственных, так и муниципальных служащих на три группы¹⁵⁶:

1) условно внутренние дисциплинарные проступки, посягающие на внутренний служебный распорядок органа местного самоуправления (прогул, опоздание на работу, ненадлежащее выполнение полученного служебного задания, появление на службе в состоянии опьянения и др.). Ущерб для общества в данном случае является косвенным, поэтому решение о привлечении муниципального служащего к дисциплинарной ответственности должен решаться работодателем самостоятельно. Перечень подобных проступков установить невозможно.

¹⁵⁴Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Там же.

2) Публичные дисциплинарные проступки, не затрагивающие внутренний служебный распорядок органа местного самоуправления, не связанные с должностными обязанностями служащего, а посягающие непосредственно на надлежащее функционирование муниципальной службы Российской Федерации (нарушение установленных законодательством запретов (кроме тех из них, которые влекут прекращение служебных правоотношений в качестве дисциплинарно-пресекательной меры), несоблюдение ограничений и т.д.). Подробный перечень таких проступков может быть закреплён в законодательстве о муниципальной службе. При этом вид дисциплинарного взыскания должен быть установлен альтернативно (например, замечание, а в случае повторного нарушения – увольнение).

3) Смешанные дисциплинарные проступки, посягающие одновременно на внутренний служебный распорядок органа местного самоуправления и на публичный интерес (невыполнение законного приказа вышестоящего руководителя; хищение имущества, совершенное по месту службы и т.д.). Установление перечня проступков и применяемых видов дисциплинарных взысканий – по аналогии с публичными дисциплинарными проступками.

Таким образом, установление перечня дисциплинарных проступков, отличного от ТК РФ, впоследствии приведет к тому, что «...нормы о дисциплинарной ответственности на государственной службе будут отличаться все более существенным своеобразием, что приведет со временем к полной их автономности от норм трудового права»¹⁵⁷.

Согласимся с высказанным С.Е. Чанновым мнением, что на муниципальной службе, учитывая специфику трудовой деятельности муниципальных служащих, возможны различные виды дисциплинарных проступков, и лишь часть из них имеют свою аналогию в ТК РФ. Закон о муниципальной службе, действительно, не содержит перечня особенных видов дисциплинарных проступков. В то же время, закрепление в законодательстве максимально подробного перечня дисциплинарных

¹⁵⁷ Там же

проступков и санкций за каждый их них не представляется актуальной задачей, стоящей перед законодателем. С.Е. Чаннов обосновывает такую меру необходимостью автономии дисциплинарного служебного законодательства от норм трудового права.

На наш взгляд, законодательное (легальное) установление классификации дисциплинарных проступков муниципальных служащих на практике приведет к путанице и проблемам в кадровой работе. Зачастую работодателям будет неясно, к какой группе отнести совершенный муниципальным служащим дисциплинарный проступок – условно внутреннему, публичному или смешанному? Что более важно, представляется, что критерии разграничения дисциплинарных проступков будет как минимум сложно установить на законодательном уровне. Учитывая указанные обстоятельства, установление конкретного перечня дисциплинарных проступков не представляется актуальной и необходимой мерой.

Таким образом, о классификации дисциплинарных проступков можно говорить лишь с позиции теории, но не с позиции практики. В этой связи, принимая во внимание особый трудовую статус муниципальных служащих, мы предлагаем несколько иную, более упрощенную классификацию дисциплинарных проступков, совершаемых на муниципальной службе:

1) трудовые дисциплинарные проступки, посягающие на внутренний служебный распорядок органа местного самоуправления (прогул, опоздание на работу, ненадлежащее выполнение полученного служебного задания, появление на службе в состоянии опьянения и др.);

2) уникальные служебные (муниципальные) проступки, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих и не затрагивающие внутренний служебный распорядок органа местного самоуправления. Указанные проступки не связаны с должностными обязанностями служащего, а посягают непосредственно на надлежащее функционирование муниципальной службы Российской Федерации

(нарушение установленных законодательством запретов (кроме тех из них, которые влекут прекращение служебных правоотношений в качестве дисциплинарно-пресекательной меры), несоблюдение ограничений и т.д.).

Одной из особенностей привлечения муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности является возможность работодателя предварительно временно (но не более чем на один месяц) до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности отстранить муниципального служащего, совершившего дисциплинарный проступок, от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом (п. 2 ст. 27 Закона о муниципальной службе). В литературе¹⁵⁸ такой вид отстранения от работы справедливо признается одним из частных случаев отстранения от работы работников, о котором идет речь в абз. 8 ч. 1 ст. 76 ТК РФ. Кроме того, сохранение денежного содержания – еще одно исключение из общего правила о начислении заработной платы отстраненному работнику, предусмотренного ч. 3 ст. 76 ТК РФ.

Авторы Комментария к закону о муниципальной службе выделяют¹⁵⁹ две цели отстранения муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей: 1) стремление работодателя провести объективную оценку всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка и пресечь всякое вмешательство муниципального служащего, совершившего дисциплинарный проступок; 2) воспрепятствование неисполнению или ненадлежащему исполнению муниципальным служащим, совершившим дисциплинарный проступок, своих должностных обязанностей.

Пункт 3 рассматриваемой статьи Закона о муниципальной службе прямо

¹⁵⁸ Шкатулла В.И. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / И.А. Воробьев, Н.М. Исаева, А.В. Кирилин и др.; под общ.ред. В.И. Шкатуллы. – 6-е изд., перераб. – М: Норма, 2009. [электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный; Вишнякова М. Приостановление действия трудового договора: общая характеристика // Вопросы трудового права, 2011, № 10. [электронный ресурс].- СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный; Шестакова К.В. Отстранение от работы: основания и порядок // Отдел кадров бюджетного учреждения, 2009 № 4. [электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный.

¹⁵⁹ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ.соч.

устанавливает, что порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством, в связи с чем С.Е. Чаннов справедливо задается вопросами¹⁶⁰: если в соответствии с п. 2 ст. 3 Закона о муниципальной службе на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Законом о муниципальной службе, зачем подчеркивать это в п. 3 ст. 27 Закона? Если бы ее в Законе не было, разве положения ст. 193 и 194 ТК РФ на муниципальных служащих не распространились бы? И почему, если авторы Закона посчитали абсолютно необходимым подтвердить возможность применения норм трудового законодательства при привлечении муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности, они не сделали это применительно к ответственности материальной, которая также регулируется положениями ТК РФ?

Действительно, как уже было отмечено нами выше, на муниципальных служащих распространяется действие общих норм ТК РФ о материальной ответственности. Закон о муниципальной службе не устанавливает особенностей правового регулирования данной группы отношений, ввиду чего и отдельная статья о материальной ответственности на муниципальной службе в Законе отсутствует. Применительно к п. 3 ст. 27 Закона о муниципальной службе мы согласны с выводом С.Е. Чаннова о том, что данная норма является избыточной и не несет никакой смысловой нагрузки.

По мнению С.Е. Чаннова, « ... по своей правовой природе дисциплинарная ответственность в служебных правоотношениях является не частной, а публичной, что принципиально отличает ее от дисциплинарной ответственности в трудовых правоотношениях ... Исходя из этого, представляется абсолютно неправильным, что публичная дисциплинарная ответственность в системе государственной и муниципальной службы строится на тех же принципах и подходах, что и частная дисциплинарная

¹⁶⁰Чаннов С.Е. Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18/ [электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный.

ответственность по нормам трудового законодательства»¹⁶¹.

Позволим себе не согласиться с указанной точкой зрения. Учитывая положения статей 27, 27.1 Закона о муниципальной службе, а также главы 30 ТК РФ, можно прийти к выводу, что дисциплинарная ответственность муниципальных служащих все же имеет некоторые особенности (возможность отстранения муниципального служащего от работы, отдельные виды дисциплинарных проступков и порядок применения дисциплинарных взысканий) и не идентична дисциплинарной ответственности по ТК РФ, однако в совокупности эти особенности являются незначительными и не позволяют утверждать, что для отношений на муниципальной службе неприменимы общие нормы ТК РФ, регулирующие институт дисциплины труда. То обстоятельство, что указанных особенностей немного, вполне объяснимо: это обусловлено тем, что особый публичный характер трудовое правовое статуса муниципальных служащих проявляется не только в содержании одного элемента этого статуса (ответственности), а в содержании всех его элементов.

§2. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему

Статья 23 Закона о муниципальной службе определяет перечень гарантий, предоставляемых муниципальным служащим. Данный список является открытым, о чем свидетельствует часть 3 указанной статьи, предусматривающая, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Среди исследователей муниципальной службы представление о назначении и функциях гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, едино: по мнению большинства ученых, они являются компенсациями тех ограничений, которые вынужден соблюдать муниципальный служащий, выполняя свою трудовую деятельность. Так, С.Ю. Кабашов отмечает, что «гарантии, компенсируя определенную

¹⁶¹Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение.

ущемленность конституционных прав муниципальных служащих, призваны не только обеспечить стабильность материального положения муниципального служащего, но и защитить его от внешнего субъективного влияния, тем самым содействуя осуществлению им должностных служебных обязанностей»¹⁶². Л.В. Куревина считает, что для муниципальных служащих предусмотрены гарантии «с целью компенсации некоторых ограничений, связанных со статусом муниципального служащего, и необходимости обеспечения интересов местного самоуправления»¹⁶³. Л.Т. Чихладзе и Д.О. Ежевский в качестве первостепенной задачи предоставления муниципальным служащим гарантий рассматривают обеспечение реализации принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих¹⁶⁴. По мнению С.Ю. Фабричного, гарантии «...являются компенсационным механизмом по отношению к ограничениям, накладываемым условиями прохождения службы»¹⁶⁵. Наконец, согласно точке зрения О.А. Борзуновой, гарантии прав муниципальных служащих представляют собой «... практическое обеспечение и защищенность положения муниципального служащего»¹⁶⁶.

В отличие от представления о предназначении гарантий на муниципальной службе, мнения относительно содержания рассматриваемого понятия и классификации гарантий существенно разнятся. С.Ю. Кабашов считает гарантии на муниципальной службе «установленными в законодательстве средствами косвенного административно-правового воздействия на поведение муниципального служащего»¹⁶⁷. С.В. Михнева высказывает следующую точку зрения: «Гарантии муниципальных служащих вытекают из принципа муниципальной службы – принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, который

¹⁶²Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 354.

¹⁶³Куревина Л.В. Гарантии муниципальным служащим // Оплата труда в государственном (муниципальном) учреждении: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2012. - №7. [электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный.

¹⁶⁴Чихладзе Л.Т., Ежевский Д.О. Указ.соч. С. 187.

¹⁶⁵Муниципальная служба в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Дис. ... докт. юрид. наук. С. 296.

¹⁶⁶Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Указ.соч.

¹⁶⁷Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 354

обеспечивает устойчивость муниципальной службы... Принцип социальной защиты муниципальных служащих предполагает обеспечение возможностей успешного прохождения службы, удовлетворения потребностей муниципальной службы и их интересов, стимулирующих эффективное решение служебных задач и закрепление на муниципальной службе»¹⁶⁸. Наиболее полное, на наш взгляд, определение гарантий на муниципальной службе предлагает И.А. Смагина: «Гарантии государственного и муниципального служащего – это установленные в законодательстве средства косвенного административно-правового воздействия на поведение государственного и муниципального служащего, которые призваны, с одной стороны, обеспечить материальное благополучие государственного (муниципального) служащего, а с другой стороны, защищать его от внешних посягательств и произвола руководства государственного (муниципального) органа, содействуя тем самым осуществлению государственным (муниципальным) служащим своих должностных прав и обязанностей, а также его прав и обязанностей как человека и гражданина»¹⁶⁹.

Классифицируются гарантии по множеству различных признаков, при этом выделяется от 2 до 3 групп гарантий. Так, например, Е.Ю. Киреева разделяет¹⁷⁰ все гарантии на муниципальной службе на три группы: 1) социальные гарантии, включающие: а) денежное содержание служащих; б) предоставление им отпусков; в) пенсионное обеспечение; г) медицинское обслуживание; д) социальное страхование; 2) материальные гарантии: а) обеспечение условий работы по исполнению им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией; б) компенсации в случае гибели (смерти); 3) организационные гарантии, предусматривающие защиту служащего и членов его семьи от неправомерных действий третьих лиц в связи с исполнением им служебных обязанностей.

¹⁶⁸ Михнева С.В. Указ.соч. С. 111- 112.

¹⁶⁹ Смагина И.А. Гарантии как элемент административно-правового статуса государственного и муниципального служащего: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. – с. 45.

¹⁷⁰ Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. С. 125-126.

По мнению О.А. Борзуновой, традиционно гарантии подразделяются на правовые и организационные. При этом гарантии, перечисленные в Законе о муниципальной службе, «... являются правовыми гарантиями, поскольку имеют правовую основу и правовые механизмы их реализации. Но в то же время данные гарантии являются организационными гарантиями, поскольку не возникают сами по себе, а требуют специальных организационных действий уполномоченных лиц и органов»¹⁷¹.

Распространенным в среде исследователей муниципальной службы является деление¹⁷² гарантий на основные и дополнительные. Так, например, В.В. Данилова указывает¹⁷³, что основные гарантии для муниципальных служащих предусмотрены в ст. 23 Закона о муниципальной службе, дополнительные же гарантии устанавливаются законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Указанный подход критикует Л.В. Куликова, обращая внимание на тот факт, что «деление гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, на две указанные группы произведено по аналогии с нормами Федерального закона от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где в статьях 52 и 53 закреплены соответственно основные и дополнительные государственные гарантии гражданских служащих»¹⁷⁴.

Позволим себе не согласиться с мнением Л.В. Куликовой. Представляется, что авторы, разделяющие гарантии на основные и дополнительные, прежде всего, руководствуются формулировкой, использованной законодателем непосредственно в тексте ст. 23 Закона о муниципальной службе, в соответствии с которой законами субъектов РФ и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии. Кроме того, на наш взгляд,

¹⁷¹ Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Указ.соч.

¹⁷² См., например, Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ.соч.; Данилова В.В. Предоставляемые служащим гарантии // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2011. – № 4. [электронный ресурс].- СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальный.

¹⁷³ Данилова В.В. Предоставляемые служащим гарантии // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2011. – № 4. [электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 22.11.2013.

¹⁷⁴ Куликова Л.В. Гарантии как элемент правового статуса муниципальных служащих // Новый юридический журнал. – 2012. – № 2 [электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 22.11.2013.

проведение аналогии с нормами Закона о государственной гражданской службе неудивительно, более того – органично, учитывая историческую взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской служб.

Помимо основных и дополнительных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, В.В. Данилова классифицирует¹⁷⁵ их на социальные, экономические и юридические. Такое же деление предлагает¹⁷⁶ и А.О. Макаров.

С.В. Михнева обосновывает¹⁷⁷ точку зрения, согласно которой гарантии правового статуса муниципального служащего можно подразделить на три группы: 1) социально-экономические и политические гарантии правового статуса муниципального служащего; 2) идеологические гарантии эффективной реализации прав и обязанностей муниципального служащего; 3) юридические гарантии осуществления прав и обязанностей муниципального служащего. При этом социально-экономическими гарантиями, по мнению С.В. Михневой, являются гарантии, перечисленные в Законе о муниципальной службе. Этот вид гарантий, в свою очередь, можно объединить в две группы. Первая группа гарантий направлена на обеспечение служащему надлежащих условий для исполнения служебных полномочий по должности, а вторая – на обеспечение социальных условий.

Иной подход к классификации гарантий, предоставляемых муниципальным служащим, можно встретить у А.О. Макарова, который делит¹⁷⁸ гарантии в зависимости от выполнения должностных обязанностей на две группы: - гарантии, непосредственно связанные с исполнением (в связи с исполнением) муниципальным служащим должностных обязанностей (трудовой функции); - гарантии, производные от служебных отношений муниципального служащего.

Перечень гарантий, закрепленный в Законе о муниципальной службе, не избежал критики со стороны исследователей административного и

¹⁷⁵ Данилова В.В. Предоставляемые служащим гарантии // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2011. – № 4. [электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 22.11.2013.

¹⁷⁶ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ.соч.

¹⁷⁷ Михнева С.В. Указ.соч. С. 111-166.

¹⁷⁸ Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н. Указ.соч.

муниципального права.

Так, С.Ю. Кабашов обращает внимание на то, что на самом деле список гарантий муниципальных служащих является значительно более широким, отмечая, что «...отдельные права муниципальных служащих, установленные в ст. 11 Закона о муниципальной службе (право на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности, ознакомление с документами и материалами своего личного дела) по существу тоже являются гарантиями, так как обеспечивают осуществление служащим его должностных полномочий, а также прав и свобод как человека и гражданина»¹⁷⁹.

Авторы комментария к Закону о муниципальной службе под редакцией С.Е. Чаннова, напротив, отмечают, что «...далеко не все гарантии, названные в данной статье, имеют практическое содержание. Некоторые из них имеют декларативный характер и требуют для своей практической реализации принятия специальных нормативно-правовых актов»¹⁸⁰.

Действительно, ст. 23 Закона о муниципальной службе предусматривает девять гарантий (восемь гарантий в части 1 ст. 23 и одна гарантия в части 2 ст. 23). В соответствии с указанной статьей, муниципальному служащему гарантируются:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- 3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

¹⁷⁹Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 354.

¹⁸⁰Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». С. 219

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

В соответствии с ч. 2 ст. 23 Закона о муниципальной службе, при расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

На наш взгляд, существование в научной литературе многообразия классификаций гарантий, предоставленных муниципальным служащим, свидетельствует о несовершенстве ст. 23 Закона о муниципальной службе. С одной стороны, статья содержит достаточно широкий круг как социальных, так и трудовых гарантий. В связи с чем возникает вопрос: если законодатель реализовывал широкий подход к содержанию гарантий на муниципальной

службе, то почему список гарантий не является полным и в него по аналогии с, например, правом на отдых не включены и иные права? С другой стороны, действительно, некоторые гарантии являются декларативными и ограниченно применимыми на практике (например, защита от насилия или обязательное государственное страхование здоровья и имущества), и чем вызвано их включение в список?

Ответ на эти вопросы, полагаем, один: учитывая сложный правовой статус муниципального служащего (являющегося субъектом административного, муниципального, трудового права, равно как и права социального обеспечения), законодатель проявил непоследовательность при формулировании списка гарантий, содержащегося в ст. 23 Закона о муниципальной службе, включив в него гарантии из различных отраслей права, никак их не разграничивая.

Необходимо обратить внимание на еще один момент. Все указанные выше точки зрения относительно содержания понятия «гарантии» существенно отличаются от определения, использованного законодателем в ТК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 164 ТК РФ, гарантии – средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав в области социально-трудовых отношений. Отличие определений, выдвинутых исследователями муниципальной службы от легального определения, представленного в ТК РФ, заключается в наделении «муниципальных» гарантий особым компенсационной ролью, «противовесом» ограничений на муниципальной службе, существование которого обусловлено специфическим характером служебных отношений.

Однако проанализировав перечень гарантий, установленных в Законе о муниципальной службе, мы не можем согласиться с этими доводами. На деле гарантии, предоставленные муниципальным служащим, не обладают особенностями, существенно отличающими последних от обычных работников (гарантии должных условий работы, получение денежного содержания, отдых и т.д.). На это можно возразить, что законодатель

предоставил субъектам и муниципальным образованиям право на расширение федерального списка гарантий, установленного в Законе о муниципальной службе. Это действительно так. Однако очевидно, что не все субъекты и муниципальные образования этим правом воспользовались, а если и воспользовались, то в большинстве случаев это касалось социальных вопросов (пенсии, медицинское обслуживание), находящихся за пределами сферы трудового права.

В связи с вышеуказанным, мы предлагаем следующую классификацию гарантий, предоставленных муниципальным служащим в ст. 23 Закона о муниципальной службе:

1) специальные гарантии, не устанавливающие особенностей правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) гарантиями:

- условия работы, обеспечивающие исполнение муниципальным служащим должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации, при расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной

комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии;

2) социальные гарантии:

- медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;
- пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

3) уникальные специальные гарантии, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих:

- защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

Учитывая тематику представленной диссертационной работы, посвященной особенностям трудового статуса муниципальных служащих, интерес для нас представляют первая и третья группа гарантий. Социальные гарантии выходят за границы нашего исследования.

По аналогии с предыдущими параграфами настоящей диссертации, для обоснования вывода о трудовом характере первой группы гарантий нам

необходимо проанализировать их содержание и выявить признаки, отличающие специальный трудовую статус муниципальных служащих от общего трудового статуса иных категорий работников.

Специальные гарантии, не устанавливающие особенностей правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) гарантиями.

Как справедливо отмечает¹⁸¹ Н.М. Исаева, содержание гарантии условий работы, обеспечивающих исполнение муниципальным служащим должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией, тесно связано с правами муниципального служащего, перечисленными в ст. 11 Закона о муниципальной службе, в частности:

- право на ознакомление с документами, устанавливающими права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе (п. 1 ч. 1 ст. 11),

- право на обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей (п. 2 ч. 1 ст. 11),

- право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования (п. 5 ч. 1 ст. 11).

Содержание указанных прав и их сравнение с аналогичными правами, закрепленными в ТК РФ, подробно проанализировано нами в предыдущей главе представленного исследования. Рассматриваемая гарантия по сути является декларативной, дублирующей положения как Закона о муниципальной службе, так и ТК РФ.

Гарантия права на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания также напрямую связана с соответствующим правом муниципального служащего (п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона о муниципальной

¹⁸¹ А.Н. Козырин. Указ. соч..

службе), квалифицированным нами в качестве специального права, устанавливающего незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих по сравнению с общими (трудовыми) правами. Кроме того, данной гарантии корреспондирует право на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии со своей квалификацией, сложностью труда, количеством и качеством выполненной работы (ст. 21 ТК РФ).

При этом на муниципальных служащих, как и на другие категории работников, распространяются общие нормы ТК РФ об оплате труда (раздел VI ТК РФ). В частности, в соответствии со ст. 142 ТК РФ, работодатель и (или) уполномоченные им в установленном порядке представители работодателя, допустившие задержку выплаты работникам заработной платы и другие нарушения оплаты труда, несут ответственность в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами.

В этой связи необходимо обратить внимание на возможность применения ч. 2 ст. 142 ТК РФ на муниципальной службе. В соответствии с указанной нормой, в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы. При этом в ТК РФ уточнено, что в определенных случаях приостановка работы не допускается (ч. 2 ст. 142 ТК РФ).

Возможность приостановки работы муниципальными служащими широко обсуждается в литературе. С.Ю. Кабашов отмечает¹⁸², что приостановка работы на муниципальной службе не допускается, учитывая п. 14. ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе, устанавливающий запрет прекращения муниципальным служащим исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора. В данном случае работодатель несет уголовную ответственность в соответствии со ст. 145.1

¹⁸²Кабашов С.Ю. Указ.соч. С. 356.

УК РФ за невыплату заработной платы. С указанным мнением не согласны¹⁸³ авторы Комментария к Закону о муниципальной службе, справедливо уточняя, что указанный случай (приостановка работы вследствие невыплаты заработной платы) не относится к трудовым спорам.

С.Н. Братановский, А.Е. Епифанов и В.А. Санеев рассматривают данную ситуацию в качестве «недоработки законодателя», ввиду того, что «Приостановка функционирования органов местного самоуправления в связи с прекращением исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей способна парализовать нормальную жизнедеятельность муниципального образования и по своим последствиям вполне сопоставима с приостановкой деятельности органов государственного управления»¹⁸⁴.

На наш взгляд, учитывая законодательный запрет забастовок на муниципальной службе, ч. 2 ст. 142 ТК РФ может и должна применяться муниципальными служащими, более того, возможность ее применения – основное условие успешной реализации на практике гарантии муниципальных служащих своевременное и в полном объеме получение денежного содержания. Полагаем, что для приостановки муниципальным служащим исполнения своих должностных обязанностей нет законных препятствий, так как, во-первых, указанный случай действительно не относится к трудовым спорам, и, во-вторых, муниципальные служащие, в отличие от государственных служащих, не указаны в ч. 2 ст. 142 ТК РФ в качестве категории работников, приостановка работы которых не допускается.

Содержание третьей гарантии – гарантии отдыха, обеспечиваемого установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска, дублирует содержание права муниципального служащего на отдых (ст. 21 ТК РФ, ст. 11 Закона о

¹⁸³Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации». С. 220 – 221.

¹⁸⁴Братановский С.Н., Епифанов А.Е., Санеев В.А. Указ.соч.

муниципальной службе), проанализированного в предыдущей главе диссертационного исследования.

Наконец, в силу прямого указания Закона о муниципальной службе, на муниципальных служащих распространяется действие ст. ст. 178 – 180 ТК РФ. Особенности не установлены.

Таким образом, проанализировав содержание четырех гарантий из перечня ст. 23 Закона о муниципальной службе, можно констатировать, что указанные гарантии являются дублированием соответствующих прав муниципального служащего (закрепленных в Законе о муниципальной службе и (или) ТК РФ) и не устанавливают особых, «служебных» особенностей по сравнению с общими трудовыми гарантиями, закрепленными в ТК РФ.

Опустив социальные гарантии, выделенные нами в отдельную группу, остается лишь одна гарантия, которую можно считать уникальной специальной гарантией, обусловленной спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих:

- **гарантия защиты муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.**

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. №900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите»¹⁸⁵, государственной защите подлежат лишь должностные лица органов местного самоуправления, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений. Защита данных должностных лиц осуществляется на основании Федерального закона от 20 апреля 1995 № 45-

¹⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. №900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 2. ст. 158.

ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»¹⁸⁶.

На сегодняшний момент нет специального федерального закона, распространяющегося на всех муниципальных служащих и устанавливающего особенности защиты муниципальных служащих и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Таким образом, в отсутствие надлежащего правового регулирования реализация рассматриваемой гарантии значительно ограничена, что, безусловно, является недопустимым. Указанный недостаток необходимо устранить на законодательном уровне: либо принять соответствующий федеральный закон, обеспечивающий защиту всех муниципальных служащих, либо внести изменения в п. 8 ч. 1 ст. 23 Закона о муниципальной службе, уточнив, что защите подлежат лишь муниципальные служащие, осуществляющие функции по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений.

Проведенный нами анализ факультативных элементов специального трудового статуса позволяет сделать ряд выводов:

- В Законе о муниципальной службе не установлены особенности привлечения работников к материальной ответственности; отсутствует перечень уникальных, «служебных» дисциплинарных проступков на муниципальной службе. Закрепление в законодательстве перечня дисциплинарных проступков и санкций за каждый их них невозможно и нецелесообразно.

- Если говорить о доктринальной классификации дисциплинарных проступков, то с точки зрения трудового статуса следует выделять служебные (муниципальные) и трудовые дисциплинарные проступки.

- Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих имеет некоторые особенности по сравнению с общей дисциплинарной

¹⁸⁶ Федеральный закон от 20 апреля 1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. ст. 1455.

ответственность работников (возможность отстранения муниципального служащего от работы, отдельные виды дисциплинарных проступков и порядок применения дисциплинарных взысканий), однако в совокупности эти особенности являются незначительными.

- Законодатель проявил непоследовательность при формулировании списка гарантий, содержащегося в ст. 23 Закона о муниципальной службе, включив в него гарантии из различных отраслей права, никак их не разграничивая, при этом некоторые гарантии носят декларативный характер.

- Гарантии, предоставленные муниципальным служащим, не обладают особенностями, существенно отличающими их от гарантий, предоставленным иным категориям работников. Лишь одна гарантия из девяти может быть признана уникальной специальной гарантией, обусловленной спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

- Формулировки отдельных элементов специального трудового статуса несовершеннолетних, зачастую не созданы правовые механизмы для реализации отдельных гарантий (см. п. 8 ч. 1 ст. 23; ч. 3 ст. 27 Закона о муниципальной службе).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование позволяет сделать следующие основные выводы:

1.Муниципальный служащий является особым субъектом трудового права, выполняющим специфический вид трудовой деятельности. Муниципальная служба, в свою очередь, является сложным правовым институтом, регулируемым нормами нескольких отраслей права: административным, муниципальным и трудовым. Комплексный характер института муниципальной службы обусловил неоднозначность правового статуса.

2.На сегодняшний день понятие «муниципальная служба» широко обсуждается в науке, учеными различных областей знания: юристами, политологами и социологами предлагаются различные подходы к определению ее сущности. Исходя их многочисленных точек зрения относительно правовой природы рассматриваемого института, исследователями выводятся различные классификации характерных черт, присущих российской муниципальной службе. Однако в научной литературе не рассматриваются особенности муниципальной службы с точки зрения трудового права. На наш взгляд, основными из них являются:

- дифференциация правового регулирования труда муниципальных служащих: распространение действия трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе (ст. 11 ТК РФ, ст. 3 Закона о муниципальной службе);

- особенности поступления на муниципальную службу: соответствие требованиям (в т.ч. квалификационным) для замещения должностей

муниципальной службы; отсутствие ограничений, связанных с муниципальной службой;

- особенности правового положения (статуса) муниципального служащего – совокупности прав, обязанностей, ограничений, запретов, гарантий, ответственности;

- особенности исполнения трудовых обязанностей: порядок исполнения обязанностей по должности муниципальной службы определяется муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

3. Из содержания существующего ныне легального определения муниципальной службы трудовая статус муниципального служащего не вытекает, что, на наш взгляд, является недостатком действующего законодательства. Исходя из указанной выше классификации, а также закрепленных в действующем трудовом и муниципальном законодательстве основных положений, характеристик и принципов муниципальной службы, нами было сформулировано определение муниципальной службы в контексте трудового статуса муниципального служащего¹⁸⁷.

4. Рассмотрение лишь теоретических основ института муниципальной службы (основные положения, характеристики и принципы муниципальной службы) не позволяет в полной мере проследить эволюцию трудового статуса муниципального служащего. Не менее важно отграничить муниципальную службу от других видов служб, существующих в Российской Федерации.

Для выполнения этой задачи нами были, прежде всего, сформулированы и разграничены понятия «публичная власть», «государственная служба», «система государственной службы» и другие, имеющие отношения к интересующей нас теме. Затем мы провели сравнительный анализ муниципальной службы и различных видов государственной службы РФ.

¹⁸⁷ См. положение № 1, выносимое на защиту.

Муниципальная и государственная служба прочно связаны, являясь различными видами публичной службы, однако местное самоуправление является организационно самостоятельным, независимым от государственной власти, следовательно, и муниципальная служба не должна испытывать на себе влияние других видов служб. Сходства государственной и муниципальной службы проявляются в структуре служб, а их отличия – в содержании.

Из всех видов государственной службы первостепенный интерес представляет рассмотрение лишь государственной гражданской службы, взаимосвязь с которой определена на законодательном уровне (ст. 5 Закона о муниципальной службе, ст. 7 Закона № 79-ФЗ). Помимо этого, сходства государственной гражданской и муниципальной службы прослеживаются в требованиях к служебному поведению служащих. Главное отличие двух видов служб – их разная правовая природа. Так, основной задачей государственной гражданской службы является выполнение от имени государства общегосударственных функций, между тем, муниципальная служба от имени муниципального образования занимается решением вопросов местного (муниципального) значения. Различия между двумя видами служб связаны также с особенностями правового статуса служащих (глава 3 Закона № 79-ФЗ, глава 3 Закона о муниципальной службе), с источниками финансирования служб (глава 14 Закона №79-ФЗ, глава 9 Закона о муниципальной службе). Одно из основных отличий двух видов служб связано с применением норм трудового права к отношениям на государственной гражданской и муниципальной службе (ст. 73 Закона № 79-ФЗ, ст. 3 Закона о муниципальной службе).

4. Проведенное нами историческое исследование основных этапов развития законодательства о муниципальной службе, отразившихся на изменении правового статуса муниципальных служащих, позволило обосновать вывод о том, что за двадцать лет своего существования законодательство о муниципальной службе прошло три основных этапа: этап зарождения законодательства о муниципальной службе (1993-1998 гг.); этап

становления законодательства о муниципальной службе (1998-2007 гг.); современный этап развития законодательства о муниципальной службе (2007 - н.в.)¹⁸⁸.

5. Сделан вывод о некорректности отождествления работодателя и представителя нанимателя в ч. ч. 2, 3, 9 ст. 16 Закона о муниципальной службе. Работодателем муниципального служащего является само муниципальное образование, а не представитель нанимателя (являющийся, например, главой муниципального образования), так как сама правовая природа службы предполагает служение муниципальному образованию, органу местного самоуправления, народу, а не конкретному должностному лицу – наемному работнику. Предложено внести изменения в действующее законодательство и установить, что работодателем муниципального служащего является муниципальное образование.

6. Правовая природа контракта с главой местной администрации, предусмотренного в тексте ст. 2 Закона о муниципальной службе, в законодательстве не раскрыта и остается неясной. При этом анализ норм законодательства о муниципальной службе и о местном самоуправлении, касающихся контракта с главой местной администрации, не позволяет сделать вывод о принципиальном отличии контракта от трудового договора с муниципальным служащим. В этой связи обоснована необходимость внесения изменений в действующее законодательство в части исключения возможности замещения должности муниципальной службы путем заключения контракта, а не трудового договора (ч. 2 ст. 2, ч. 7 ст. 16 Закона о муниципальной службе и др.).

7. После рассмотрения теоретических и исторических особенностей развития института муниципальной службы, становится очевидно, что столь частые изменения законодательства приводили к трансформации правового статуса муниципальных служащих. При этом, исследованию структуры специального трудового статуса муниципальных служащих не уделялось должного внимания.

¹⁸⁸ См. Положение №3, выносимое на защиту.

Во второй и третьей главах представленной работы был проведен комплексный анализ содержания понятия «трудоправовой статус муниципальных служащих» на современном, третьем этапе развития законодательства о муниципальной службе. Предложено авторское определение понятия «трудоправовой статус муниципального служащего»¹⁸⁹

8. Обоснован вывод о том, что муниципальные служащие, вступая в трудовые отношения, одновременно попадают под действие общих и специальных норм трудового и муниципального права соответственно. Таким образом, они обладают как общим трудовым статусом (определяемым общими нормами трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права), так и специальным (определяемым особенностями, установленными в специальном законодательстве). Учитывая ч. 7 ст. 11 ТК РФ, именно особенные элементы правового статуса муниципальных служащих, установленные в специальном законодательстве, определяют специфику профессиональной деятельности данной категории работников, определяя специальный трудовой статус муниципальных служащих.

Общий и специальный трудовой статус едины и не могут существовать по отдельности, в силу того, что обладателем трудового статуса является один и тот же работник – муниципальный служащий. Таким образом, в трудовом статусе муниципального служащего одновременно существуют общие элементы, образующие общий трудовой статус, и специальные, образующие специальный трудовой статус

При определении структуры специального трудового статуса муниципального служащего мы руководствовались «формальным» подходом, главное внимание уделяя структуре Закона о муниципальной службе. Учитывая, что указанный Закон в качестве элементов правового статуса муниципального служащего устанавливает права, обязанности, ограничения и запреты на муниципальной службе, указанные элементы необходимо считать основными элементами трудового статуса

¹⁸⁹ См. Положение №4, выносимое на защиту.

муниципального служащего. Кроме того, данный вывод подтверждается тем, что муниципальная служба как особый вид трудовой деятельности невозможна в отсутствие хотя бы одного из указанных элементов. В качестве факультативных элементов трудового статуса муниципальных служащих необходимо рассматривать ответственность и гарантии на муниципальной службе. Основными эти элементы мы не можем назвать по той причине, что о них не упоминается в главе 3 Закона о муниципальной службе. В то же время, факультативные элементы оказывают значительное влияние на трудовой статус муниципального служащего. Этот вывод был сделан нами при проведении сравнительного анализа норм ТК РФ и Закона о муниципальной службе.

9. Предложена авторская классификация основных и факультативных элементов специального трудового статуса муниципального служащего¹⁹⁰.

10. Проведенный анализ основных элементов специального трудового статуса позволил сделать ряд выводов.

Во-первых, закон о муниципальной службе устанавливает крайне незначительное количество особенностей по сравнению с ТК РФ: только три из двенадцати специальных прав и восемь из двенадцати специальных обязанностей муниципальных служащих можно считать уникальными.

Во-вторых, специфика муниципальной службы как особой трудовой деятельности проявляется, прежде всего, в ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой, именно они во многом определяют специальную трудовую правосубъектность муниципальных служащих.

В-третьих, формулировки отдельных элементов специального трудового статуса несовершенны, зачастую не созданы правовые механизмы для реализации отдельных прав и обязанностей (см. п. 5 ч. 1 ст. 11, п. 11 ч. 1 ст. 11, п. ч. 2 ст. 12, п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе).

11. Проведенный анализ факультативных элементов специального

¹⁹⁰ См. Положение №7, выносимое на защиту.

трудоправового статуса позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, в Законе о муниципальной службе не установлены особенности привлечения работников к материальной ответственности; отсутствует перечень уникальных, «служебных» дисциплинарных проступков на муниципальной службе, в то же время, закрепление в законодательстве перечня дисциплинарных проступков и санкций за каждый из них невозможно и нецелесообразно. Если говорить о доктринальной классификации дисциплинарных проступков, то с точки зрения трудоправового статуса следует выделять уникальные служебные (муниципальные) проступки, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих и трудоправовые дисциплинарные проступки.

Во-вторых, дисциплинарная ответственность муниципальных служащих имеет некоторые особенности по сравнению с общей дисциплинарной ответственностью работников (возможность отстранения муниципального служащего от работы, отдельные виды дисциплинарных проступков и порядок применения дисциплинарных взысканий), однако в совокупности эти особенности являются незначительными.

В-третьих, законодатель проявил непоследовательность при формулировании списка гарантий, содержащегося в ст. 23 Закона о муниципальной службе, включив в него гарантии из различных отраслей права, никак их не разграничивая, при этом некоторые гарантии носят декларативный характер.

В-четвертых, гарантии, предоставленные муниципальным служащим, не обладают особенностями, существенно отличающими их от гарантий, предоставленным иным категориям работников. Лишь одна гарантия из девяти может быть признана уникальной специальной гарантией, обусловленной спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

В-пятых, формулировки отдельных элементов специального трудоправового статуса несовершенно, зачастую не созданы правовые

механизмы для реализации отдельных гарантий (см. п. 8 ч. 1 ст. 23; ч. 3 ст. 27 Закона о муниципальной службе).

12. Проведенный анализ элементов специального трудового статуса муниципального служащего позволяет сделать общий вывод о том, что Закон о муниципальной службе устанавливает незначительное количество особенностей регулирования труда муниципальных служащих. Это вызвано, в том числе, нечеткостью формулировок отдельных статей указанного Закона, отсутствием правовых механизмов, обеспечивающих реализацию норм, или их неэффективностью. В этой связи осуществление дифференциации правового регулирования труда муниципальных служащих на уровне специального законодательства представляется недостаточно обоснованным.

На наш взгляд, указанные обстоятельства делают возможным и целесообразным произвести дифференциацию на уровне общего законодательства, дополнив ТК РФ отдельной главой, регулирующей особенности труда муниципальных служащих.

Это позволит решить ряд проблем, возникающих в правоприменительной практике:

- избежать, во-первых, ненужного дублирования норм общего трудового законодательства в специальном законодательстве о муниципальной службе, во-вторых, коллизий между нормами ТК РФ и Закона о муниципальной службе (например, ст. 20 ТК РФ и ч. ч. 2,3,9 ст. 16 Закона о муниципальной службе, ст. 379 ТК РФ и п. 14 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе и др.);

- максимально подробно определить статус муниципального служащего как субъекта трудового права, ограничить возможности произвольного изменения правового статуса на уровне конкретного работодателя;

- повысить уровень правовой защищенности муниципальных служащих, так как трудовое право в большей степени, нежели муниципальное право, призвано обеспечить функцию социальной защиты работников;

- облегчить работу кадровых служб органов местного самоуправления, аппаратов избирательной комиссии муниципального образования, а также судов при разрешении трудовых споров.

При этом соответствующая глава ТК РФ будет определять содержание внутренних (собственно трудовых) отношений, складывающихся на муниципальной службе, а специальное законодательство сохранит за собой роль регулятора внешних (административных) отношений.

Проект главы ТК РФ, определяющей особенности регулирования труда муниципальных служащих, представлен в приложении.

Приложение

Проект главы 54.2 Трудового кодекса РФ «Особенности регулирования труда муниципальных служащих»

Статья 348.13. Общие положения

Работодателем (нанимателем) муниципального служащего выступает муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя. Представителем нанимателя может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя.

Статья 348.14. Правовые основы регулирования труда муниципальных служащих

Права и обязанности муниципальных служащих в области трудовых отношений определяются Настоящим кодексом, законодательством Российской Федерации о муниципальной службе, муниципальными правовыми актами, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Статья 348.15. Обязанности муниципального служащего

Муниципальный служащий обязан:

соблюдать Конституцию Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы,

национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства;

соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты;

уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Статья 348.16. Ограничения, связанные с муниципальной службой

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

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

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

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, 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, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

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

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

9) непредставления предусмотренных Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;

10) признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту).

Гражданин не может быть назначен на должность главы местной администрации, а муниципальный служащий не может замещать должность главы местной администрации в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

Статья 348.17. Запреты, связанные с муниципальной службой

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, 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;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

б) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с

органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных

союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора – муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы, включенные в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если

иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Статья 348.18. Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 348.16 настоящего Кодекса, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов,

вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

В случае, если владение лицом, замещающим должность муниципальной службы, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Работодатель, которому стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения этого муниципального служащего от замещаемой должности муниципальной службы на период урегулирования конфликта интересов с сохранением за ним денежного содержания на все время отстранения от замещаемой должности муниципальной службы.

Непринятие муниципальным служащим, являющимся представителем нанимателя, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего, являющегося представителем нанимателя, с муниципальной службы.

Для обеспечения соблюдения муниципальными служащими общих принципов служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в

оргane местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования в порядке, определяемом нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и муниципальным правовым актом, могут образовываться комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов.

Статья 348.19. Представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

Граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, муниципальные служащие, замещающие указанные должности, обязаны представлять работодателю сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Указанные сведения представляются в порядке, установленном Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в сроки и по форме, которые установлены для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации.

Статья 348.20. Поступление на муниципальную службу

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу помимо документов, указанных в ст. 65 Настоящего кодекса, гражданин представляет:

заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;

собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;

документ об образовании;

свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;

заключение медицинской организации об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;

сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

В случае установления в процессе проверки, предусмотренной частью 3 настоящей статьи, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях

трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящей главой.

Порядок замещения должности главы местной администрации и порядок заключения и расторжения трудового договора с лицом, назначаемым на указанную должность, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Типовая форма трудового договора с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом работодателя о назначении на должность муниципальной службы.

Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются работодатель и муниципальный служащий.

Статья 348.21. Конкурс на замещение должности муниципальной службы

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Статья 348.22. Аттестация муниципальных служащих

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;
- 4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;
- 5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора.

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю).

По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы работодатель может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Статья 348.23. Основания для расторжения трудового договора с муниципальным служащим

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных настоящим Кодексом, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе работодателя в случае:

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

2) прекращения гражданства Российской Федерации, 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, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных статьями 348.16, 348.17 настоящего Кодекса;

4) применения административного наказания в виде дисквалификации.

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.

Статья 348.24. Отпуск муниципального служащего

Муниципальному служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности муниципальной службы и денежного содержания, размер которого определяется в порядке, установленном трудовым законодательством для исчисления средней заработной платы.

Ежегодный оплачиваемый отпуск муниципального служащего состоит из основного оплачиваемого отпуска и дополнительных оплачиваемых отпусков.

Ежегодный основной оплачиваемый отпуск предоставляется муниципальному служащему продолжительностью 30 календарных дней. Для муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной

службы отдельных групп должностей муниципальной службы, законами субъектов Российской Федерации может устанавливаться ежегодный основной оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

Ежегодные дополнительные оплачиваемые отпуска предоставляются муниципальному служащему за выслугу лет (продолжительностью не более 15 календарных дней), а также в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Порядок и условия предоставления муниципальному служащему ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет определяются законом субъекта Российской Федерации.

Муниципальному служащему по его письменному заявлению решением работодателя может предоставляться отпуск без сохранения денежного содержания продолжительностью не более одного года.

Муниципальному служащему предоставляется отпуск без сохранения денежного содержания в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Статья 348.25. Общие принципы оплаты труда муниципального служащего

Оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее - должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального

образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 348.26. Поощрение муниципального служащего

Виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 348.27. Дисциплинарная ответственность муниципального служащего

Муниципальный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно (но не более чем на один месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится муниципальным правовым актом.

Статья 348.28. Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции

За несоблюдение муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются дисциплинарные взыскания.

Муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьей 348.18 настоящего Кодекса и ст. 15 Федерального

закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Дисциплинарные взыскания, предусмотренные статьей 348.18 настоящего Кодекса и ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», применяются работодателем в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, на основании:

1) доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего муниципального органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

2) рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов в случае, если доклад о результатах проверки направлялся в комиссию;

3) объяснений муниципального служащего;

4) иных материалов.

При применении взысканий, предусмотренных статьей 348.18 настоящего Кодекса и ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», учитываются характер совершенного муниципальным служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение муниципальным служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения муниципальным служащим своих должностных обязанностей.

В акте о применении к муниципальному служащему взыскания в случае совершения им коррупционного правонарушения в качестве основания применения взыскания указывается часть 1 или 2 настоящей статьи.

Взыскания, предусмотренные статьей 348.18 настоящего Кодекса и ст. 15 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», применяются в порядке и сроки, которые установлены Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными нормативными правовыми актами.

Статья 348.29. Особенности работы муниципального служащего по совместительству

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации, вправе с предварительным письменным уведомлением работодателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Статья 348.30. Особенности самозащиты муниципальными служащими трудовых прав

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. Муниципальный служащий обязан отказаться от выполнения данного ему неправомерного поручения, известив работодателя в письменной форме. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 348.31. Порядок ведения личного дела муниципального служащего

На муниципального служащего заводится личное дело, к которому приобщаются документы, связанные с его поступлением на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением с муниципальной службы.

Личное дело муниципального служащего хранится в течение 10 лет. При увольнении муниципального служащего с муниципальной службы его личное дело хранится в архиве органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования по последнему месту муниципальной службы.

При ликвидации органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых муниципальный служащий замещал должность муниципальной службы, его личное дело передается на хранение в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, которым переданы функции ликвидированных органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, или их правопреемникам.

Ведение личного дела муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном для ведения личного дела государственного гражданского служащего.

Библиография

Правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 26.01.2009, № 4, ст. 445.
2. Федеральный закон от 20 апреля 1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. ст. 1455.
3. Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51. ст. 4831.
4. «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
5. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. №900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 2. ст. 158.
6. Указ Президента РФ от 30.05.2005 № 609 (ред. от 23.10.2008) «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства РФ. 06.06.2005, № 23, ст. 2242.

7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.).ст. 3451.
8. Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
9. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст. 2063.
- 10.Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
- 11.Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 12.Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
- 13.Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. №50. Ст. 5245.
- 14.Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
- 15.Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. №49 (ч. 1). Ст. 7020.
- 16.Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

Утратившие силу нормативно-правовые акты

17. Указ Президента РФ от 15.05.1997 № 484 «О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 21. Ст. 2546.
18. Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 2. Ст. 224.
19. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 35. Ст. 3506.

Судебные акты

20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 233-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».
21. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 февраля 1999 г. № 1-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасия, Закона Республики Хакасия «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» и Закона Республики Хакасия «О Правительстве Республики Хакасия» в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 8. Ст. 1092.

22. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2001 г. № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»
23. Определение Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 1591-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район» Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» [электронный ресурс]. – официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, дата обращения: 13.11.2013.
24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области
25. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
26. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в

Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст. 708

27. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 9 (ред. от 06.02.2007) «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 6.
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 (ред. от 28.09.2010) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 72. 08.04.2004.

Комментарии

28. Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный). М.: Деловой двор, 2012. 424 с.
29. Борзунова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – «Юстицинформ». – 2007. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
30. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» / под редакцией профессора А.Н. Козырина (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007). [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
31. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / О.В. Абрамова, М.А. Бочарникова, З.Д. Виноградова и др.; под ред. Ю.П. Орловского. 5-е изд., испр., перераб. и доп. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2009. XX, 1500 с.
32. Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [Текст] / отв. ред. В. И. Шкатулла. - М. : Инфра-М, 2001. - 463 с.

33. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Текст] / С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. – Москва : РИОР: ИНФРА-М, 2012. – 153 с.
34. Комментарий к ФЗ от 2 марта 2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» (постатейный)(Колесников А.В., Макаров А.О., Осипова И.Н.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009) [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
35. Масленникова Е.В., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2007. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
36. Научно – практический комментарий к Федеральному закону о муниципальной службе в Российской Федерации / под ред. Н.М. Кониной, А.С. Дугенца. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 303 с.
37. Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О государственной службе российского казачества» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2006. 96 с. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
38. Чаннов С. Е. (в соавт. Липатов Э. Г., Масленникова Е. В., Пресняков М. В.) Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Ось-89, 2008. – 320 с.
39. Шкатулла В.И. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / И.А. Воробьев, Н.М. Исаева, А.В. Кирилин и др.; под общ.ред. В.И. Шкатуллы. – 6-е изд., перераб. – М: Норма, 2009. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

Литература

- 40.Административное право: Учебник / Под.ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2005. – 703 с.
- 41.Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. – М., 1948. – 337 с.
- 42.Александрова В.А. Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // Законность, 2010, №5. С. 9-13.
- 43.Алексеев И.А. Структура, функции и принципы ответственности субъектов муниципально-правовых отношений по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2011, №1. С. 59-62.
- 44.Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД, 2003. – 608 с.
- 45.Алиев Т.З. Проблемы правового регулирования отношений в сфере организации муниципальной службы в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. М., 2010. – 226 с.
- 46.Амелин Н.М. Местные Советы народных депутатов в системе территориального самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. -23 с.
- 47.Андриченко Л.В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал российского права, 2008, № 7. С. 12-22.
- 48.Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975. – 239 с.
- 49.Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
- 50.Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических ВУЗов и факультетов. – М.: Норма, 2007. – 784 с.
- 51.Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996. – 351 с.
- 52.Барабашев Г.В. Районный, городской Совет на современном этапе. – М., «Юрид. лит.», 1975. – 112 с.

53. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 383 с.
54. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М., 2007. – 508 с.
55. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – 816 с.
56. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М., 1976. – 200 с.
57. Бондаренко М.В. Правовое регулирование труда муниципальных служащих: Дис.... канд. юрид. наук.. Екатеринбург, 1999. – 195 с.
58. Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под.ред. проф. Н.С. Бондаря. – М.: Закон и право, 2002. – 559 с.
59. Братановский С.Н., Елифанов А.Е., Санеев В.А. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России» [электронный ресурс] // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
60. Булыга Н.Н. Предоставление отпуска государственным гражданским и муниципальным служащим // Отдел кадров бюджетного учреждения, 2009, № 1. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
61. Буравлев Ю.М. Государственная, муниципальная и иная публичная служба. – Коломна : Коломенский государственный педагогический институт, 2008. – 189 с.
62. Буров А.Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. – Ростов н/Д: Изд-во Рост.ун-та, 2000. – 224 с.
63. Буянова М.О. Трудовое право: Учебное пособие [электронный ресурс] / Проспект, 2011. – СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
64. Васильев В.А. Представительство трудовых прав граждан при прохождении альтернативной гражданской службы // Трудовое право. 2010. № 12. С. 57-64.

- 65.Вишнякова М. Приостановление действия трудового договора: общая характеристика // Вопросы трудового права, 2011, № 10. С. 10-16.
- 66.Волкова В.В. О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 21-23.
- 67.Воронин А.В. Муниципальная служба Российской Федерации: Монография – М.: №ОТАВЕН№Е, 2010. – 159 с.
- 68.Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учеб.для ВУЗов // И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М., 2001. – 368 с.
- 69.Гессен В.М. Вопросы местного самоуправления. – СПб, 1904. – 240 с.
- 70.Гильченко Л.В. Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право -М.: МОНФ и МИГПИ, 1998-160 с.
- 71.Гожев Р.К. Правовые основы земского самоуправления в истории российского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. – 22 с.
- 72.Головина А.А. Муниципальная служба Российской Федерации: учебно-методическое пособие. / авт. – сост. А.А. Головина. – Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А.В., 2010. – 126 с.
- 73.Головина С.Ю. Определение понятия «законодательство о труде» // Российское законодательство: теория, практика, проблемы развития. Пермь, 1997. С. 70–72.
- 74.Горожанин В.А. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в РФ. Учебно – методическое пособие. – Новосибирск, 1997. – 70 с.
- 75.Государственная и муниципальная служба : учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – 365 с.
- 76.Государственная и муниципальная служба: учеб.пособие / М.Ю. Зенков ; СибАГС. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2012, 352 с.
- 77.Государственная служба комплексный подход: учеб.пособие. 2-е изд. М.: Дело, 2000 – 440 с.

78. Государственная служба России: проблемы становления и развития. Материалы методологического семинара. М., 2001. – 288 с.
79. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2009. – 46 с.
80. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. – 496 с.
81. Данилова В.В. Предоставляемые служащим гарантии // Отдел кадров бюджетного учреждения. – 2011. – № 4. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
82. Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Муниципальное управление: Учебное пособие. – Хабаровск – Нижний Новгород, 1998. – 148 с.
83. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов-н/Д., 2007. – 37 с.
84. Евреинова Г.А. Заметки о местной реформе. – С-Пб, 1888. – 132 с.
85. Европейская Хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации [Текст] / Ю.А. Дмитриев, О.Ю. Тарасов. - М. : Манускрипт, 1998. - 76 с.
86. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Право и политика. 2006. № 5. С. 62-71.
87. Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России: Монография. – М., 2008. – 668 с.
88. Жданов А.А. О понятии советской государственной службы // Правоведение. 1964. №4
89. Жеребцова К.В. Правовое регулирование трудовой деятельности муниципального служащего в сфере управления муниципальной собственностью // Трудовое право, 2007, №5. С. 50-51.

90. Зайцева О.Б. Трудовая правосубъектность как правовая категория: Монография. - Оренбург: ООО «Агентство «Пресса», 2006. - 239 с.
91. Зотов В.Б. Справочник муниципального служащего / В.Б. Зотов. – Ростов н/Д: Феникс, 2009. – 351 с.
92. И. Калинин О регулировании трудовых отношений альтернативной гражданской службы / И. Калинин // Вопросы трудового права. 2008. №9. С. 55-62.
93. Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России (1990-е гг.) // СКАГС. – Ростов н/Д, 1998. – 127 с.
94. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие (2-е издание, переработанное и дополненное) Юстицинформ, 2009. – 328 с.
95. История государственного управления России [Текст] : учебник / ред. В.Г. Игнатов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Ростов-на-Дону : Феникс, 2003. - 603 с.
96. Кабашов С.Ю. Организация муниципальной службы: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 478 с.
97. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник. – М., 1998. – 288 с.
98. Каллагов Т.Э. Режим муниципальной службы и его особенности // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. Юридический журнал. - М., 2008, № 1. - С. 60-62.
99. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики: Монография. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 210 с.
100. Киреева Е.Ю. Правовой статус муниципальных служащих в Российской Федерации. М.; Изд-во РАГС. 2008. – 184 с.
101. Кирьянов А.Ю. Сущность и реализация принципа правовой и социальной защищенности муниципальных служащих [электронный ресурс] / Кирьянов А.Ю. // Социальное и пенсионное право, 2012, № 1

102. Клевцов С.В. Организационно-правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации: учебное пособие / С.В. Клевцов. – Орел: ОрЮИ МВД России, 2010. – 56 с.
103. Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М., 2002. – 284 с.
104. Конин Н.М. Классификация советских государственных служащих // Служба в государственных и общественных организациях. Свердловск, 1988.
105. Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учебник. Серия «Право в Вооруженных Силах - консультант». М.: За права военнослужащих, 2008. Вып. 90. 496 с. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
106. Крылова Е.Г. Формирование системы российской государственной службы Российской Федерации в контексте реализации правового государства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – 42 с.
107. Куликова Л.В. Гарантии как элемент правового статуса муниципальных служащих // Новый юридический журнал. – 2012. – № 2. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
108. Куревина Л.В. Гарантии муниципальным служащим // Оплата труда в государственном (муниципальном) учреждении: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2012. – №7. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
109. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – 672 с.
110. Малышева М.Н. Правовая природа муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего в РФ // Административное и муниципальное право, 2011, №5. С. 48-52.

111. Манохин В.М. Концепция законодательства о муниципальной службе в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвузовский научный сборник, - Саратов, 1993. – 112 с.
112. Манохин В.М. Правовое регулирование советской государственной службы // Сов.государство и право. 1968 №1.
113. Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997. – 294 с.
114. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1996. – 472 с.
115. Местное самоуправление в Российской Федерации : монография / А.М. Кононов ; М-во внутр. дел Рос. Федерации. Саратов. высш. шк. - Саратов : СВШ МВД РФ, 1997. - 112 с.
116. Местное самоуправление. Учебное и учебно-практическое пособие / В.И. Васильев. – М.: 1999. – 453 с.
117. Местные органы в политической системе капитализма / Под.ред. Г.В. Барабашева, В.А. Туманова. – М.: «Наука», 1985 – 193 с.
118. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция // Право и политика. – 2007. - № 3. – С. 5-12.
119. Миронов В.П. О правовой природе муниципальной службы // Российский юридический журнал. – 2008. - №5. С. 64-67.
120. Михнева С.В. Правовой статус муниципального служащего в России (Нижеволжский регион): Дисс.... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. – 223 с.
121. Мокрый В.С. Развитие федерального законодательства о муниципальной службе [электронный ресурс] / В.С. Мокрый // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007, № 2.
122. Муниципальное право : учебник / А.А. Акмалова, В.М. Капицын, А.И. Коваленко, Е.М. Ковешников ; [[Отв. ред. и рук.авт. коллектива Коваленко А.И.]. - М. : Новый Юрист, 1997. - 368 с.

123. Муниципальное право России : Учебник / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – М.: Эксмо, 2007. – 544 с. – (Российское юридическое образование).
124. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под.ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Методический центр учебной и практической литературы, 1999. – 512 с.
125. Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия // Сост. Белоусова Е.В. – М.: Юрист, 1999. – 544 с.
126. Муниципальное право: Учебник для вузов / Под.ред. А.М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 439 с.
127. Муниципальное право: Учебник для юрид. ВУЗов // Отв. ред. А.И. Коваленко. – М., 1997.- 368 с.
128. Муравченко В.Б. Правовая регламентация муниципальной службы в Российской Федерации: монография/В.Б. Муравченко. – Омск : ИПК Макшеевой Е.А., 2010. – 86 с.
129. Н.С. Калинина Некоторые вопросы законодательного закрепления основных положений организации правоохранительной службы Российской Федерации как вида федеральной государственной службы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2007. - №3. С. 2-4.
130. Нарышкин С.Е.,Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права, 2011, №9. С. 5-12.
131. Немчинов А.А., Володин А.М. Муниципальная служба: Справочное пособие. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2002. – 384 с.
132. Нечипоренко В.С. Муниципальная служба в Российской Федерации: учебное пособие / В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибыткова. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – 138 с.

133. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. – 2005. - № 12. – С. 27-29.
134. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. – 2006. - №1. – С. 14-24.
135. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. – 2006. - №1. – С. 24-36.
136. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Уч. пособие для студентов юридических факультетов и институтов / Отв. ред. проф. Г.А. Туманов. – М.: Юрист, 1996. – 208 с.
137. Организация государственной и муниципальной службы : учеб.пособие / В.Н. Меньшова ; СибАГС. – 2-е изд., перераб. и доп. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2010. – 454 с.
138. Орловский Ю. П., Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Трудовое законодательство: актуальные вопросы, комментарии, разъяснения / Под общ.ред.: Ю. П. Орловский. М. :Юрайт, 2013.- 575 с.
139. Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) [электронный ресурс] / Осинцев Д.В. // Российский юридический журнал, 2010, № 5.
140. Основы муниципального права Российской Федерации: Учеб.пособие // Симухин В.Д. Сазонов В.И., Мингес А.В., Грачев Н.И., Козюк М.Н. – Волгоград: ВЮИ МВД России, 1999. – 96 с.
141. Петров А. Я. Служебный контракт // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2010. № 5. С. 10-20.
142. Петров А. Я. Служебный контракт о государственной гражданской службе: понятие, стороны, содержание, форма, заключение и изменение // Вопросы трудового права. 2010. № 4. С. 26-35.

143. Петров А. Я. Трудовой договор о муниципальной службе // Вопросы трудового права. 2010. № 2. С. 43-49.
144. Петров А. Я. Трудовой договор об альтернативной гражданской службе // Вопросы трудового права. 2010. № 1. С. 41-49.
145. Петров А.Я. Прекращение служебного контракта о государственной гражданской службе // Вопросы трудового права. 2010. № 5. С. 57-62.
146. Писарев А.М. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие // Ин-т межд. Права и экономики. – 2-е изд. – М., 1997. – 110 с.
147. Пластинина Н. Принимаем на работу бывшего госслужащего. Что нужно знать? // Кадровая служба и управление персоналом предприятия, 2011, №9 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
148. Плотникова Т.Н. Проблема правового регулирования труда муниципальных служащих // Вести Удмуртского университета. 1998. №1.
149. Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Росс.юстиция. 1998. №12.
150. Постовой Н.В. Местное самоуправление в Древней Руси // Местное право. – 2000. - №2.
151. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 352 с.
152. Право государственной и муниципальной службы: учебное пособие / под ред. А.В. Гусева, А.Н. Митина, В.Ш. Шайхатдинова. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная и юридическая академия», 2011. – 384 с.
153. Правовой режим осуществления муниципальной службы в Российской Федерации. Монография / Каллагов Т.Э. - М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. - 142 с.

154. Пресняков М.Е., Чаннов С.Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право, 2007, №4 [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
155. Рамазанов Р.У. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право, 2011, №3. С. 70-73.
156. Рожников Л.В. Трудовые договоры специальных субъектов трудового права: Дисс...канд. юрид. наук. М., 1999. – 160 с.
157. Савин И.Г. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 22 - 27.
158. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. – М., 1999. – 371 с.
159. Смагина И.А. Гарантии как элемент административно-правового статуса государственного и муниципального служащего: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. – 190 с.
160. Соболева Е.А. Изменения законодательства о борьбе с коррупцией // Отдел кадров бюджетного учреждения, 2009, №2. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
161. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 328 с.
162. Стариллов Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М., 1996. – 698 с.
163. Сурманидзе И.Н. Государственная и муниципальная служба в Российской Федерации / И.Н. Сурманидзе. - Киров: «Аверс», 2009. – 258 с.
164. Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы

- в Российской Федерации: Дис.... канд. юрид. наук. Киров, 2005. – 244 с.
165. Таболин В.В. Право муниципального управления. – М., 1997. – 151 с.
166. Талина Г. Местничество // Государственная служба. – 2000. - №1 (7).
167. Трегубова Е.В. Административно-правовые запреты в деятельности публично-правовых служащих // Административное и муниципальное право, 2009, №8.
168. Трегубова Е.В. Правовые запреты в деятельности публично-правовых служащих // Административное и муниципальное право, 2009, №6.
169. Трудовое право России: Учебник / Отв. ред.: заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Ю.П. Орловский и доктор юридических наук А.Ф. Нуртдинова. – 3-е изд. – М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2011. – 648 с.
170. Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция / Под.ред. Н.Г. Пищулина – Новгород, 1994. – 175 с.
171. Фабричный С.Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Фабричный С.Ю. - М., 2005. - 480 с.
172. Фадеев В.А. Муниципальное право России. – М.: Юрист, 1994. – 168 с.
173. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998. – 216 с.
174. Федяев Д.А. Трудовые договоры с муниципальными служащими в России: Дис.... канд. юрид. наук.. Пермь, 2000. – 182 с.

175. Харащо В.Г. Альтернативная гражданская служба: особенности правоотношений при ее прохождении // Чиновник. 2005. № 2 (36). С. 66-69.
176. Цимбалист А.В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих. Курс лекций: учебное пособие / А.В. Цимбалист, под ред. А.И. Гретченко, М.Н. Кулапова. – М.: КНОРУС, 2010. – 212 с.
177. Чаннов С.Е. Административно – правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – 440 с.
178. Чаннов С.Е. Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права: публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
179. Чаннов С.Е. Некоторые вопросы отграничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими // Трудовое право, 2008, №2. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
180. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина: монография. – М.: Ось-89, 2009. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
181. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина: монография. – М.: Ось-89, 2009. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
182. Чиканова Л. А., Ноздрачев А. Правовые средства противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы // В кн.: Коррупция: природа, проявление,

- противодействие / Отв. ред.: Т. Я. Хабриева. М. : Юриспруденция, 2012, 664 с.
183. Чиканова, Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе : Теория и практика : дис. ... д-ра юрид. наук – М., 2005. – 312 с.
184. Чириманов С. Разработка положений о структурных подразделениях администраций и планирование их деятельности // Муниципальная служба. – 2004. – № 4. – С. 75-80.
185. Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации : учебное пособие для студентов высших учебных заведений, Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 249 с.
186. Чихладзе Л.Т., Поддубная О.С. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М., 2006. – 416 с.
187. Шадрина Т.В. Принимаем на работу бывшего государственного или муниципального служащего // Отдел кадров коммерческой организации, 2011, №8. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
188. Шамарова Г.М. Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования // Трудовое право, 2007, №12. С. 35-44.
189. Шерстобоев О.Н. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять обо всех случаях склонения к коррупционному правонарушению: некоторые проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право, 2011, №5. С. 71-74.
190. Шестакова К.В. Отстранение от работы: основания и порядок // Отдел кадров бюджетного учреждения, 2009 № 4. [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
191. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень. Монография. М.: Новая юстиция, 2007. 237 с.

192. Шугрина Е.С. Контроль, ответственность власти и иные гарантии права на осуществление местного самоуправления. М., 2008. Монография. 2-е изд, перераб. и дополн. - 427 с.
193. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. – 496 с.
194. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. – Новосибирск, 1997. – 109 с.
195. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997. - 111 с. Шугрина Е.С. Муниципальное право. 3-е изд. Дополн. и перераб. М.: Норма 2010. - 528 с.
196. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, 2010. - 336 с.
197. Щепачев В.А. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления // Местное право. 2007. № 5–6. С. 3–12.
198. Щур Д.Л. Новый порядок приема на работу бывшего государственного или муниципального служащего: правила, риски и ответственность // Кадры предприятия, 2009, №4. С. 10-20.
199. Ясюнас В. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. – М., 1997. – 176 с.
200. Ясюнас В.Л. Основы местного самоуправления: Учебное пособие. – М., 1998. – 224 с.