

*На правах рукописи*

**Чершинцева Елена Александровна**

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ  
КАК СУБЪЕКТ ТРУДОВОГО ПРАВА**

12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения

**Автореферат**

Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор

**Буянова Марина Олеговна**

**Официальные оппоненты:**

**Шайхатдинов Владимир Шамильевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой социального права, государственной и муниципальной службы ФГБОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия».

**Сулейманова Фатима Олеговна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства Юстиции Российской Федерации».

Защита состоится «30» июня 2014 г. в 15 - 00 на заседании диссертационного совета Д 212.048.04 при федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ)» по адресу: 119017 г. Москва, ул. Малая Ордынка, 17, ауд.315.

Ознакомиться с диссертацией, авторефератом можно в библиотеке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ)» по адресу: г. Москва, ул. Мясницкая, д.20.

Электронный вариант диссертации, автореферата и отзыва научного руководителя соискателя ученой степени кандидата юридических наук размещены на сайте <http://www.hse.ru>.

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2014 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,

Кандидат юридических наук

**Е.С. Герасимова**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**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 Федерации<sup>1</sup> (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. Бондаренко<sup>2</sup>, С.В. Михневой<sup>3</sup>, Д.А. Федяевым<sup>4</sup> десять-пятнадцать лет назад, еще до вступления в силу Федерального закона от 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее - Закон о муниципальной службе). Недостаточная проработанность рассматриваемой темы на нынешнем этапе ее развития обусловила необходимость научного

---

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

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

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

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

<sup>5</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

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 службы, 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, включающего две группы элементов: основные (права, обязанности, ограничения, запреты) и факультативные (ответственность, гарантии).

6. Впервые в науке трудового права исследовано содержание специального трудов правового статуса муниципального служащего, проведен анализ его основных и факультативных элементов во взаимодействии с элементами общего трудового правового статуса. Предложена классификация элементов специального трудового правового статуса муниципального служащего. Классификация специальных прав, обязанностей и гарантий муниципального служащего предполагает выделение от двух до трех групп элементов:

- не устанавливающих особенности правового регулирования труда муниципальных служащих;
- устанавливающих незначительные особенности;
- уникальных, обусловленных спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Обоснован вывод о том, что дисциплинарные проступки, совершаемые на муниципальной службе, следует разделять на трудов правовые проступки и уникальные служебные (муниципальные) проступки, обусловленные спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

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

8. 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.). Материалы диссертации используются в учебном процессе при подготовке методических материалов и проведении аудиторных занятий по курсу кафедры трудового права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по дисциплине «Трудовое право России».

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.



## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, определены объект и предмет исследования, его цели и задачи, теоретическая и методологическая основы. Дана характеристика научной новизны, теоретической и практической значимости исследования. Сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации и внедрении результатов исследования.

В **первой главе «Понятие муниципальной службы и история развития законодательства о муниципальной службе»** рассматриваются теоретические и исторические основы института муниципальной службы РФ.

**Первый параграф, озаглавленный «Понятие муниципальной службы Российской Федерации»**, посвящен рассмотрению основных положений и характеристик муниципальной службы России. На основании рассмотрения существующих ныне подходов к определению термина «муниципальная служба», предложенных представителями различных наук, а также обозначив основные положения и характеристики искомого понятия, предлагается авторское определение муниципальной службы в контексте трудового статуса муниципального служащего.

Трудовое право рассматривает муниципальную службу в качестве одного из видов трудовой деятельности, а муниципальных служащих признает работниками, особенности труда которых требуют дифференцированного правового регулирования<sup>6</sup>. В рамках данной работы муниципальная служба рассматривается именно в этом, трудовом контексте – как вид трудовой деятельности.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> См. положение № 1, выносимое на защиту.

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). 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.

На основании изложенного автором делается вывод о том, что 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 муниципальных служащих.

В исследовании проведен анализ доктринальных определений понятия «муниципальная служба», предложенных учеными различных областей знания: юристами, политологами и социологами. Исходя из 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. Автором предложено в качестве основных черт считать следующие:

- 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.

Обоснован тезис о том, что из содержания существующего ныне легального определения муниципальной службы трудовым статусом муниципального служащего не вытекает, что, по мнению автора, является недостатком действующего законодательства. Исходя из закрепленных в действующем трудовом и муниципальном законодательстве основных положений, характеристик и принципов муниципальной службы, сформулировано определение муниципальной службы в контексте трудового статуса муниципального служащего<sup>7</sup>.

**Во втором параграфе первой главы** проводится отграничение муниципальной службы от иных видов службы, существующих в РФ. Сформулированы и разграничены понятия «публичная власть», «государственная служба», «система государственной службы» и другие, имеющие отношения к теме, на основании чего сделан вывод, что, несмотря на

---

<sup>7</sup> См. положение № 1, выносимое на защиту.

организационное разделение муниципальной и иных видов публичной службы, они неразрывно связаны, являясь видами публичной власти.

Изучено соотношение государственной и муниципальной службы. 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. 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).

**Третий параграф первой главы** исследования посвящен изучению истории развития законодательства о муниципальной службе. 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. В истории его развития автором предлагается выделять три этапа:

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.).

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 служащие достаточно продолжительное время являются субъектами трудового права, исследованию структуры специального трудового статуса муниципальных служащих не уделялось должного внимания. **Во второй и третьей главах** исследования впервые проведен комплексный анализ содержания понятия «трудовой статус муниципальных служащих» на нынешнем, третьем этапе развития законодательства о муниципальной службе.

**Во второй главе** предложено и рассмотрено авторское определение понятия «трудовой статус муниципального служащего»<sup>8</sup>, проанализированы его основные элементы.

**Первый параграф второй главы** посвящен изучению понятия и

---

<sup>8</sup> См. Положение №4, выносимое на защиту.

структуры трудового статуса муниципального служащего.

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.

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 трудоправовым 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 особые элементы правового статуса муниципальных служащих, установленные в специальном законодательстве, определяют специфику профессиональной деятельности данной категории работников, определяя специальный трудоправовой статус муниципальных служащих.

Общий и специальный трудовые статусы 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 трудовое статус, и специальные, образующие специальный трудовое статус.

При определении структуры специального трудового статуса муниципального служащего автор руководствовался «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 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 автор рассматривал ответственность и гарантии на муниципальной службе. Основными эти элементы нельзя 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 при проведении сравнительного анализа норм ТК РФ и Закона о муниципальной службе.

Во **втором параграфе второй главы** исследуются специальные права муниципального служащего. На основании анализа норм Закона о муниципальной службе обосновывается разделение специальных прав 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.

Изучено взаимодействие специальных прав муниципального служащего, составляющих три указанные группы, и его общих прав.

**Третий параграф второй главы** посвящен рассмотрению специальных обязанностей муниципального служащего, ограничений и запретов на муниципальной службе. Специальные обязанности классифицированы 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.

В отличие от специальных прав муниципального служащего, не было выявлено ни одной обязанности, устанавливающей незначительные особенности правового регулирования труда муниципальных служащих: на основании изучения взаимодействия общих и специальных обязанностей сделан вывод о том, что 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.

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

Во-первых, закон о муниципальной службе устанавливает 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 несовершеннолетние, 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).

В **третьей главе** исследуются факультативные элементы специального трудового статуса муниципального служащего.

**Первый параграф третьей главы** посвящен рассмотрению вопросов ответственности муниципального служащего как факультативного элемента его специального трудового статуса.

Муниципальные служащие могут быть привлечены к различным видам ответственности, однако применительно к проблеме определения сущности трудового статуса муниципальных служащих существенное значение 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, 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 в работе была исследована лишь дисциплинарная ответственность муниципальных служащих. Для выполнения этой задачи был 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.

**Во втором параграфе третьей главы** был рассмотрен последний факультативный элемент специального трудового статуса муниципального служащего – гарантии. Предложена их классификация:

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

2) социальные гарантии;

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

Проведенный анализ факультативных элементов специального трудового 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 трудового статуса следует выделять уникальные служебные (муниципальные) и трудовые 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, предоставленных 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 трудового 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).

**В заключении** систематизированы наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

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** к диссертационному исследованию.

***Научные работы, опубликованные по теме диссертационного исследования (общий объем – 3,46 п.л.):***

*Работы, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:*

1. Е.А. Чершинцева Основные положения и характеристики муниципальной службы Российской Федерации в контексте особенностей правового

- статуса муниципального служащего // Право и государство: теория и практика. 2013. № 2(98). С.71-75. (0,45 п.л.);
2. Е.А. Чершинцева Специальный трудо-правовой статус муниципальных служащих // Труды Оренбургского филиала МГЮА. 2013 (выпуск восемнадцатый). С. 186-189. (0,39 п.л.);
  3. Е. Чершинцева Особенности процедуры заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими // Кадровик. 2014. №1. С. 155-160. (0,63 п.л.);
  4. Е. Чершинцева Особенности прекращения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими // Кадровик. 2014. №3. С. 144-154. (0,71 п.л.);
  5. Е. Чершинцева Чиновники получают подарки по новым правилам // Кадровик. 2014. №4. С. 138-145. (0,62 п.л.);

*Работы, опубликованные в иных изданиях:*

6. Чершинцева Е.А. Современное состояние государственной гражданской службы: проблемы и перспективы // Право как основа современного общества: Материалы VI Международной научно-практической конференции (28.04.2012). - М.: Издательство "Спутник+", 2012. - С. 38-40. (0,12 п.л.);
7. Чершинцева Е.А. Исторический обзор этапов развития отечественного законодательства о государственной службе // История российской правовой системы и правовой культуры: в 2 ч.: материалы межд. науч. конф., посвящ. Году российской истории (Архангельск, 30 окт. - 1 нояб. 2012 г.) - ч.2 / ред.-сост. С.О. Шаляпин; Сев. (Арктич.) федер. ун-т. им. М.В. Ломоносова - Архангельск: Типогр. "А4", 2013 - с. 105-109. (0,22 п.л.);
8. Е. Чершинцева Подарки чиновникам: новые правила // Кадровик.ру. 2014. №3(88) 2014. С. 10 - 14. (0,32 п.л.);

Лицензия ЛР № 020832 от «15» октября 1993 г.

Подписано в печать «\_\_» \_\_\_\_\_ г. Формат 60x84/16

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1.

Тираж 100 экз. Заказ №\_\_\_ Типография издательства НИУ ВШЭ,  
125319, г. Москва, Кочновский пр-д., д. 3.