Чершинцева Елена Александровна. "Муниципальный служащий как субъект трудового права": диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.05 / Чершинцева Елена Александровна;[Место защиты: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики" - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования].- Москва, 2014.- 173 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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. Трудоправовой статус муниципального служащего и его основные элементы 51**

1.Понятие и структура трудоправового 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 трудоправового статуса муниципального служащего .96**

1.Ответственность муниципального служащего .96

2. Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему 109

Заключение .124

Приложение. .133

Библиография 153

**Введение к работе**

**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 трудоправового 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 (далее - Закон о муниципальной службе). Недостаточная проработанность рассматриваемой темы на нынешнем этапе ее развития обусловила необходимость научного

1 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.

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 (Нижневолжский регион):Дис…. канд.
юрид. наук. Во лгоград, 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 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 трудоправового статуса муниципального служащего.

**Объектом** диссертационного исследования является трудоправовой 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 трудоправового статуса муниципального
служащего.

**Целью** диссертационного исследования является комплексное изучение трудоправового 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 трудоправового 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 трудоправового статуса особого субъекта трудового права – муниципального служащего.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Сформулировано авторское определение понятия муниципальной службы в контексте трудоправового 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 трудоправового статуса муниципального служащего, проведен
анализ его основных и факультативных элементов во взаимодействии с
элементами общего трудоправового статуса. Предложена классификация
элементов специального трудоправового 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 трудоправовые проступки и
уникальные служебные (муниципальные) проступки, обусловленные

спецификой профессиональной деятельности муниципальных служащих.

1. 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).
2. 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 трудоправового 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.

## Отграничение муниципальной службы от иных 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 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 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; 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.

## Законодательство о муниципальной службе: история и современность

Постепенное становление и развитие трудоправового 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 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. 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 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.

## 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 приобретается 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 именуются «служебными». Применительно к теме представленного исследования элементы специального трудоправового статуса муниципального служащего мы будем 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, трудоправовую специфику этого понятия. 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; 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.

## 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 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 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 исполнение 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. 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, 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