
ХОЗЯЙСТВО,
ТРУД, ПРАВО

СООТНОШЕНИЕ ОБЩИХ И СПЕЦИАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ ПРЕКРАЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2010 г. Сергей Николаевич Братановский¹

Краткая аннотация: в научной статье исследуются различные основания, связанные с прекращением муниципальной службы, которые классифицированы автором как общие и специальные. На основании анализа позиций ведущих ученых и правовых норм предлагаются изменения в правовые акты.

Annotation: in the scientific article the various bases connected with the termination of municipal service which are classified by the author as the general and special are investigated. On the basis of the analysis of positions of leading scientists and rules of law changes in legal certificates are offered.

Ключевые слова: муниципальная служба, должностное лицо, контракт, должность, трудовой договор, ограничения и запреты, работодатель, работник.

Key words: municipal service, the official, the contract, a post, the labour contract, restrictions and interdictions, the employer, the worker.

Согласно ст. 3 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”² от 2 марта 2007 г. на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными указанным Федеральным законом. При этом законодатель продемонстрировал существенно иной подход, чем в законодательстве, регулирующем государственную гражданскую службу.

В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что его принципиальным положением, отличающим статус муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих РФ, 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. Учитывая положение ст. 11 Трудового кодекса РФ (ТК РФ), согласно которому нормы трудового права распространяются на

всех работников, заключивших трудовой договор с работодателем, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе.

В отличие от Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” от 27 июля 2004 г.³ Закон о муниципальной службе не содержит собственного перечня оснований прекращения трудового договора, дублирующего положения Трудового кодекса, а закрепляет лишь специальные основания увольнения муниципального служащего, которые обусловлены особенностями муниципальной службы как специфического вида профессиональной деятельности.

Таким образом, можно говорить об *общих и специальных основаниях прекращения трудового договора с муниципальным служащим*.

Общие основания предусматриваются трудовым законодательством и закрепляются в ст. 77, 81 и 83 ТК РФ⁴. *Специальные основания* предусматриваются ст. 19 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”.

Согласно ст. 77 ТК РФ основаниями прекращения трудового договора являются:

соглашение сторон (ст. 78);

истечение срока трудового договора (ст. 79), за исключением случаев, когда трудовые отношения

¹ Профессор кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, доктор юридических наук (E-mail: bratfoot@mail.ru; тел. моб.: 8-917-323-14-67).
² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Именно на эти нормы должна быть сделана ссылка в приказе об увольнении и в трудовой книжке.

фактически продолжают и ни одна из сторон не потребовала их прекращения;

расторжение трудового договора по инициативе работника (ст. 80);

расторжение трудового договора по инициативе работодателя (ст. 71 и 81);

перевод работника по его просьбе или с его согласия на работу к другому работодателю или переход на выборную работу (должность);

отказ работника от продолжения работы в связи со сменой собственника имущества организации, с изменением подведомственности (подчиненности) организации либо ее реорганизацией (ст. 75);

отказ работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора (ч. 4 ст. 74);

отказ работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, либо отсутствие у работодателя соответствующей работы (ч. 3 и 4 ст. 73);

отказ работника от перевода на работу в другую местность вместе с работодателем (ч. 1 ст. 72.1);

обстоятельства, не зависящие от воли сторон (ст. 83);

нарушение установленных ТК РФ или иным федеральным законом правил заключения трудового договора, если это нарушение исключает возможность продолжения работы (ст. 84).

При этом в ст. 77 устанавливается, что трудовой договор может быть прекращен и по другим основаниям, предусмотренным иными федеральными законами.

В частности, ст. 19 Закона о муниципальной службе называет следующие специальные основания прекращения трудового договора с муниципальным служащим:

1) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

2) прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего

право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, являющийся одновременно гражданином иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13 и 14 настоящего Федерального закона.

Рассмотрим указанные основания увольнения муниципального служащего по существу.

Наиболее спорным в специальной литературе (и судебной практике) является такое основание расторжения трудового договора с муниципальным служащим, как достижение предельного возраста пребывания на муниципальной службе. Следует отметить, что Конвенция МОТ о дискриминации в области труда и занятий 1958 г.⁵, ратифицированная СССР в 1961 г., запрещает дискриминацию в области труда и занятий, отдельной строкой выделяет дискриминацию по возрастному критерию. Принципы равенства и недискриминации нашли отражение в ст. 19 Конституции РФ, а применительно к трудовым отношениям – в ст. 3 ТК РФ, гарантирующей каждому равные возможности для реализации своих трудовых прав.

Статья 3 ТК РФ устанавливает, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Как видно, запрет ограничения в трудовых правах в зависимости от возраста назван в данной норме отдельной строкой. В этой связи хотелось бы отметить, что Конституционный Суд РФ неоднократно признавал не соответствующими Конституции РФ нормы трудового законодательства, устанавливающие верхний возрастной предел для отдельных категорий работников.

Так, ст. 332 ТК РФ возрастные ограничения предусматривались и в отношении должностей декана факультета и заведующего кафедрой.

⁵ См.: Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1999. С. 155–158.

Однако постановлением Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона от 22 августа 1996 года “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» от 27 декабря 1999 г.⁶ положения п. 3 ст. 20 указанного Закона, предусматривающие возрастные ограничения для лиц, замещающих должности заведующих кафедрами в государственных и муниципальных высших учебных заведениях, признаны не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1 и 2) и 37 (ч. 1).

Впоследствии положение ч. 4 ст. 332, предусматривающее, что в федеральных государственных вузах должности деканов факультетов замещаются лицами не старше 65 лет и что достижение этого возраста является основанием освобождения от указанной должности и прекращения с ними трудового договора, также было признано Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ⁷.

Однако, признавая соответствующие нормы дискриминационными, Конституционный Суд отметил, что конституционный принцип равенства не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, в том числе вводить особые правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности, если эти различия объективно оправданны, обоснованны и соответствуют конституционно значимым целям и требованиям. Различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических требованиях определенной работы, в соответствии с п. 2 ст. 1 Конвенции о дискриминации в области труда и занятий 1958 г. и в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, являющейся составной частью правовой системы Российской Федерации, не считаются дискриминацией.

Следовательно, установление предельного возраста при замещении определенных должностей по трудовому договору (контракту) допустимо,

если это ограничение обусловлено спецификой и особенностями выполняемой работы; при введении такого рода возрастных ограничений должно быть обеспечено соблюдение Конституции РФ, в том числе конституционного принципа равенства, исключающего необоснованное предъявление разных требований к лицам, выполняющим одинаковые по своему содержанию функции. В противном случае установление предельного возраста, достижение которого является основанием для освобождения от должности независимо от согласия работника, означало бы дискриминацию по возрастному признаку.

Проанализировав специфику трудовой деятельности заведующих кафедрами, Конституционный Суд пришел к выводу, что заведующий кафедрой, будучи руководителем структурного подразделения, выполняет работу, которая по своему содержанию является существенно иной, чем у руководящих работников вуза, не относящихся к профессорско-преподавательскому составу, — ректора, проректора, руководителей филиала и института, основное содержание деятельности которых связано с осуществлением собственно управленческих, административных функций⁸. Таким образом, устанавливая предельный возраст при замещении должности заведующего кафедрой, законодатель, вместе с тем, не предусматривает каких-либо возрастных ограничений при замещении других профессорско-преподавательских должностей на кафедре.

В дальнейшем эта позиция была распространена и на деканов факультетов. В частности, Конституционный Суд указал, что, признавая преобладание в настоящее время среди должностных обязанностей декана факультета вуза таких, которые непосредственно связаны с преподаванием, организацией и методологией учебного процесса, научными исследованиями, федеральный законодатель относит должность декана факультета (как и должность заведующего кафедрой) к должностям профессорско-преподавательского состава⁹.

С другой стороны, в ряде постановлений Конституционный Суд выражал правовую позицию, согласно которой государственная и муниципальная служба обладают такой спецификой, которая позволяет федеральному законодателю устанавливать предельный возраст пребывания на службе. При этом он указывал, что закрепление такого предельного возраста обусловлено задачами, принципами организации и функционирования

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ “По жалобе гражданина Щеренко Александра Павловича на нарушение его конституционных прав положениями части четвертой статьи 332 и пункта 3 статьи 336 Трудового кодекса Российской Федерации” от 11 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 41. Ст. 4285.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 41. Ст. 4285.

государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала)¹⁰.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на норму ч. 2 ст. 19 Закона о муниципальной службе, которая существенно отличается от аналогичных положений о предельном возрасте на государственной гражданской службе. Согласно ст. 25 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” по достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе и по окончании действия срочного служебного контракта по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы. Закон же о муниципальной службе содержит положение, что допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год. Иными словами, как такового (в полном смысле этого слова) предельного возраста нахождения на муниципальной службе законодатель не закрепляет, поскольку трудовой договор с муниципальным служащим может продляться сколько угодно долго. Вряд ли это будет способствовать цели обеспечения поддержания высокого уровня отправления муниципальной службы за счет обновления и сменяемости управленческого персонала. В данном случае законодатель оставил решение о продлении или непродлении трудового договора с муниципальным служащим на усмотрение представителя нанимателя. Такое расширение дискреционных полномочий последнего ни в коей мере не соответствует цели и задачам муниципальной службы.

Кроме того, как уже упоминалось ранее, законодатель в обоснование соответствующего законопроекта прямо указал на отличие правового статуса муниципальных служащих от статуса государственных гражданских служащих РФ.

На наш взгляд, необходимо либо совсем отказаться от закрепления предельного возраста муниципального служащего, либо императивно

предусмотреть его увольнение по достижении соответствующего возраста, но не давать возможность представителю нанимателя решать этот вопрос в зависимости от личных предпочтений.

Заметим также, что весьма спорна сама формулировка о “продлении” трудового договора с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста пребывания на муниципальной службе. В какой форме должно осуществляться данное продление? Как представляется, законодательно следовало бы прямо указать, что с таким муниципальным служащим необходимо расторгнуть трудовой договор, заключенный на неопределенный срок, и заключить срочный трудовой договор на один год. Однако на деле это приводит к достаточно серьезным проблемам. Обратимся к практике Верховного Суда РФ¹¹.

Распоряжением главы администрации района от 6 декабря 2004 г. Д., достигший возраста 63 лет, уволен с данной должности на основании абз. 1 п. 1 ст. 20.1 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8 января 1998 г.¹² (в ред. от 25 июля 2002 г.) в связи с достижением предельного возраста (60 лет), установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы.

Д. обратился в суд с иском к администрации Константиновского района о восстановлении на работе и взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула.

Решением Константиновского районного суда Амурской области от 22 февраля 2005 г. в удовлетворении иска отказано.

Судебная коллегия по гражданским делам Амурского областного суда 8 апреля 2005 г. решение суда оставила без изменения.

Постановлением президиума Амурского областного суда от 7 сентября 2005 г. вышеуказанные судебные постановления отменены и принято новое решение о восстановлении Д. на работе в должности начальника отдела труда администрации Константиновского района; дело в части взыскания с ответчика в пользу истца среднего заработка за время вынужденного прогула направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

¹¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 16 января 2006 г. № 59-В05ПР-36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 8.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224. Закон прекратил свое действие 1 июня 2007 г. в связи со вступлением в силу Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”.

¹⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-О // Собрание законодательства РФ. 2003. № 12. Ст. 1174.

В надзорной жалобе администрация Константиновского района и в представлении заместителя Генерального прокурора РФ просили постановление президиума Амурского областного суда отменить.

Определением судьи Верховного Суда РФ от 31 октября 2005 г. дело истребовано в Верховный Суд РФ.

Судья Верховного Суда РФ, рассмотрев 16 января 2006 г. истребованное по надзорной жалобе и представлению прокурора дело, не нашел оснований для передачи его для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции, указав следующее.

Разрешая спор, районный суд пришел к выводу (с которым согласился суд кассационной инстанции) о том, что увольнение Д. с должности начальника отдела труда законно, поскольку на момент увольнения истец являлся муниципальным служащим, достигшим предельного, 60-летнего, возраста, и его увольнение состоялось в соответствии с п. 1 ст. 20.1 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”.

Отменяя судебные постановления, президиум правильно исходил из того, что по достижении работником предельного возраста пребывания на муниципальной службе законом предусмотрена возможность заключить с ним трудовой договор сроком до одного года, во время действия которого на работника распространяются все предусмотренные Трудовым кодексом РФ и Федеральным законом “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” гарантии и компенсации, в том числе препятствующие произвольному увольнению.

Как установлено судом, по достижении Д. 7 октября 2001 г. предельного возраста для пребывания на муниципальной службе (60 лет) трудовые отношения с ним трижды продлевались на год без заключения срочного договора.

В силу ч. 2 ст. 67 ТК РФ трудовой договор, не оформленный надлежащим образом, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя. При фактическом допущении работника к работе работодатель обязан оформить с ним трудовой договор в письменной форме не позднее трех дней со дня фактического допущения работника к работе.

Неисполнение ответчиком обязанности по письменному оформлению с работником трудовых отношений в течение трех дней с момента

его фактического допуска к работе, как правильно указал суд надзорной инстанции, не может повлечь неблагоприятных последствий для работника.

Доказательств, свидетельствующих об истечении 6 декабря 2004 г. срока взаимного соглашения о продолжении нахождения Д. на муниципальной службе, ответчиком суду не представлено.

Выводы районного суда о том, что у работодателя возникает право на увольнение муниципального служащего при достижении им предельного возраста независимо от того, производилось ли с работником заключение срочного трудового договора по достижении им предельного возраста, признаны судом надзорной инстанции не основанными на законе, поскольку положения указанной нормы не наделяют работодателя правом произвольного прекращения действия трудового договора с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста.

При таких обстоятельствах президиум правильно отменил судебные постановления и вынес новое решение об удовлетворении исковых требований Д. в части восстановления на работе.

Наконец, необходимо рассмотреть еще один вопрос, связанный с разрешением коллизий между общей и специальной нормами при регулировании труда муниципальных служащих. С одной стороны, согласно правилу общей и специальной нормы применению подлежит специальная норма и лишь при ее отсутствии могут применяться общие нормы. Однако, с другой – подобная коллизия может быть выражена неявно и обнаруживаться лишь при смысловом толковании взаимосвязанных положений закона. Так, согласно прямому указанию ч. 2 ст. 19 Закона о муниципальной службе однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего, достигшего предельного возраста, допускается не более чем на один год. Вместе с тем ст. 58 ТК РФ предусматривается, что в случае, когда ни одна из сторон не потребовала расторжения срочного трудового договора в связи с истечением срока его действия и работник продолжает работу после истечения этого срока, условие о срочном характере трудового договора утрачивает силу, и трудовой договор считается заключенным на неопределенный срок. Должна ли данная норма распространяться и в отношении муниципальных служащих, достигших предельного возраста пребывания на муниципальной службе? Ответ на данный вопрос можно найти в практике Верховного Суда РФ¹³.

¹³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 27 марта 2003 г. № 46-Г03-5 // СПС “КонсультантПлюс”.

Прокурор Самарской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим п. 1 ст. 24 Закона Самарской области “О муниципальной службе в Самарской области” от 16 июля 1998 г., ссылаясь на то, что в этой части данная норма противоречит ч. 4 ст. 58 ТК РФ. Указанная норма закрепляла правило об автоматическом прекращении контракта с муниципальным служащим по истечении срока его действия, не предусматривая его возобновления на неопределенный срок, когда трудовые отношения фактически продолжаются и ни одна из сторон не потребовала их прекращения.

Самарский областной суд решением от 27 декабря 2002 г. заявление прокурора удовлетворил.

Однако Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ данное решение отменила.

При этом Суд отметил, что на муниципальных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными специальным законодательством (на тот момент действовал Федеральный закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”).

Нормы трудового законодательства и законодательства о муниципальной службе предусматривают возможность установления особенностей, связанных с регулированием труда муниципальных служащих, в том числе это относится и к определению оснований и порядка расторжения трудового договора муниципальных служащих, прекращения муниципальной службы.

В соответствии с п. 1 ст. 8 действовавшего на тот момент Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” срочный трудовой контракт заключается с лицами, замещающими муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Указанные муниципальные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

По окончании полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность, срочный трудовой договор указанных муниципальных служащих прекращается и не продлевается на неопределенный срок.

Согласно п. 2 ст. 20.1 указанного Федерального закона срочный трудовой контракт может

заключаться с лицами, достигшими предельного возраста муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

Таким образом, Верховный Суд РФ пришел к выводу, что общие нормы, установленные п. 4 ст. 58 и п. 2 ст. 77 ТК РФ, не могут быть применены в отношении муниципальных служащих, с которыми возможно заключение срочного трудового договора, поскольку должны применяться специальные нормы, установленные ст. 11 ТК РФ и п. 3 ст. 4, ст. 8 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”

Иными словами, исходя из смыслового толкования специальной нормы, предусматривающей исключительно срочный характер трудовых отношений с муниципальным служащим, достигшим предельного возраста пребывания на муниципальной службе, можно сделать вывод о неприемлемости общей нормы ст. 58 ТК РФ.

Заметим, однако, что это не единственная коллизия общей и специальной норм, возникающая в данном случае. Сложности на практике может вызвать и положение ч. 1 ст. 79 ТК РФ, согласно которой о прекращении трудового договора в связи с истечением срока его действия работник должен быть предупрежден в письменной форме не менее чем за три календарных дня до увольнения, за исключением случаев, когда истекает срок действия срочного трудового договора, заключенного на время исполнения обязанностей отсутствующего работника. В науке трудового права спорным является вопрос о правовых последствиях пропуска трехдневного срока предупреждения работника об увольнении в связи с истечением срока действия трудового договора. Некоторые ученые полагают, что, учитывая императивный характер рассматриваемой нормы, следует считать, что ее нарушение работодателем исключает возможность прекращения трудового договора на основании ст. 79 ТК¹⁴. В то же время, поскольку подобного рода ограничений не предусматривается для другой стороны договора, прекращение трудового договора в связи с истечением срока его действия возможно при наличии соответствующего волеизъявления работника.

Другие исследователи полагают, что работодатель утрачивает право расторгнуть с работником

¹⁴ См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Отв. ред. А.М. Куренной, С.П. Маврин, Е.Б. Хохлов. М., 2005.

срочный трудовой договор на основании истечения его срока только в том случае, если он не выразил своего желания прекратить трудовые отношения с работником до истечения срока трудового договора, а работник продолжает работу и после истечения срока договора. Если же такое желание в форме письменного предупреждения работодателем было высказано хотя и менее чем за три календарных дня, но до истечения срока трудового договора, и приказ об увольнении издан не позднее последнего дня работы в соответствии с трудовым договором, увольнение может считаться правомерным¹⁵.

По нашему мнению, в отношении муниципального служащего, достигшего предельного возраста пребывания на муниципальной службе (с учетом высказанной позиции о неприменимости соответствующего положения ст. 58 ТК РФ), этот вопрос должен быть однозначно решен в пользу второй точки зрения. Однако, учитывая, что на муниципального служащего распространяются все гарантии, предусмотренные трудовым законодательством в случае пропуска срока предупреждения об увольнении, работодатель должен перенести и дату увольнения на более поздний срок, а также произвести оплату труда муниципального служащего за это время. Представляется, что высшие судебные органы должны дать официальное разъяснение по применению указанных положений Закона о муниципальной службе и Трудового кодекса.

Другим специальным основанием прекращения трудового договора с муниципальным служащим является прекращение гражданства РФ, прекращение гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства либо получение им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе.

Подобные основания увольнения предусматриваются и законодательством о государственной

гражданской службе в отношении гражданских служащих. Так, например, ст. 41 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” предусматривает расторжение служебного контракта в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации, а также с приобретением гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. В отношении муниципального служащего законодатель установил еще более жесткие нормы. Трудовой договор с муниципальным служащим подлежит прекращению и в случае получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе. Ранее оформление гражданином документов для выезда на постоянное жительство в другие государства являлось, пожалуй, только основанием для прекращения допуска к государственной тайне. Следует согласиться с теми авторами, которые высказывают сомнения в обоснованности и целесообразности установления таких жестких правил в отношении муниципальных служащих¹⁶.

Наконец, в качестве специального основания прекращения трудового договора с муниципальным служащим Закон о муниципальной службе называет наличие ограничений и нарушение запретов, связанных с муниципальной службой.

Как отмечают некоторые авторы, многие из указанных ограничений являются самостоятельными основаниями прекращения трудового договора, предусмотренными Трудовым кодексом¹⁷, например представление подложных документов при поступлении на муниципальную службу в соответствии с положениями ст. 81 ТК РФ – основание для расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Осуждение муниципального служащего к наказанию, исключаящему возможность замещения должности муниципальной службы, согласно ст. 83 ТК РФ представляет собой обстоятельство, не зависящее от воли сторон трудового договора, которое является основанием для его прекращения. Наличие

¹⁵ См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под ред. Ю.П. Орловского. М., 2006.

¹⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону “О муниципальной службе в Российской Федерации” / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2008.

¹⁷ См.: там же.

заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению, подтвержденного заключением медицинского учреждения, как основание прекращения трудового договора предусмотрено п. 8 ст. 77 ТК РФ.

Возникает вопрос: на какую статью необходимо ссылаться при увольнении муниципального служащего по данному основанию? Следует согласиться, что ссылку в трудовой книжке необходимо делать на комментируемую статью (т.е. п.п. 3 п. 1 ст. 19), поскольку данная норма является специальной по отношению к общим нормам трудового законодательства.

Согласно п. 18 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей при прекращении трудового договора по основаниям, предусмотренным иными федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующие статью, пункт такого федерального закона¹⁸. Таким образом, при прекращении трудовых отношений с муниципальным служащим по одному из оснований, предусмотренных указанной выше статьей, запись в трудовую книжку должна вноситься в соответствии с формулировкой данной статьи и со ссылкой на нее.

Однако в данном случае имеет место коллизия проблема соотношения общих норм Трудового кодекса и специальных норм Закона о муниципальной службе. Эта проблема связана с тем, что при увольнении по отдельным основаниям, предусмотренным ТК РФ, увольняемому работнику предоставляются определенные социальные гарантии, например выплата выходного пособия. Согласно ст. 178 ТК РФ выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка выплачивается работнику при расторжении трудового договора в связи с отказом работника от перевода на другую работу, необходимого ему в соответствии с медицинским заключением, либо отсутствием у работодателя соответствующей работы (п. 8 ч. 1 ст. 77 ТК РФ). Однако наличие заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению, подтвержденного заключением медицинского учреждения, является одним из ограничений, связанных с муниципальной службой. В этой связи согласно правилу общей и специальной норм

представитель нанимателя обязан уволить муниципального служащего не по п. 8 ст. 77 ТК РФ, а по п. 3 ст. 19 Закона о муниципальной службе, т.е. в связи с наличием ограничений, связанных с муниципальной службой. При этом, следуя букве закона, муниципальный служащий лишается указанных выше гарантий.

Думается, что лишение муниципального служащего предоставленных иным работникам прав и гарантий, не обусловленное целями и задачами муниципальной службы как особого вида профессиональной деятельности, противоречит принципу равенства, закрепленному Конституцией РФ. Данная проблема должна быть решена путем внесения изменений в действующее законодательство.

Отметим еще раз, что предусмотренное п. 6 ст. 13 ограничение, связанное с муниципальной службой (утрата российского гражданства, приобретение гражданства другого государства и т.п.), также предусмотрено и п. 2 ст. 19 Закона о муниципальной службе в качестве самостоятельного основания для увольнения муниципального служащего. Возникает вопрос: по какому из оснований, предусмотренных п. 2 и 3 ст. 19 Закона, должен расторгаться трудовой договор с муниципальным служащим? Необходимо обратить внимание, что в данном случае имеет место коллизия двух специальных норм, и ее разрешение требует внесения изменений в действующее законодательство.

Наконец, следует отметить, что ограничения, предусмотренные ст. 13, разнородны и их нарушение может иметь место как по вине самого муниципального служащего, так и в силу стечения обстоятельств. Например, можно сравнить такие ограничения, как представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу, с одной стороны, и признание гражданина недееспособным или наличие заболевания, препятствующего прохождению муниципальной службы, – с другой. Между тем и в том и в другом случае запись в трудовой книжке муниципального служащего будет одной и той же – несоблюдение ограничений, связанных с муниципальной службой. На наш взгляд, необходимо внести изменения в постановление Правительства РФ “О трудовых книжках” и установить, что при увольнении по основанию, предусмотренному п. 3 ст. 19 Закона о муниципальной службе, следует указывать в трудовой книжке работника, в связи с нарушением какого именно запрета или ограничения трудовой договор был расторгнут.

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ “О трудовых книжках” от 16 апреля 2003 г. (с изм. и доп. от 6 февраля 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 16. Ст. 1539; 2004. № 8. Ст. 663.

Значительными особенностями обладает прекращение трудового договора с главой местной администрации муниципального образования. В отношении этой категории муниципальных служащих предусматривается еще одна группа специальных норм, закрепленных в ст. 37 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.¹⁹

Так, полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:
 - а) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
 - б) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;
 - в) главы местной администрации – в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин РФ, являющийся одновременно гражданином иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Прежде всего следует отметить, что данный перечень оснований расторжения контракта с главой местной администрации носит исчерпывающий характер и не может быть расширен, в том числе и федеральным законом. Возникает вопрос: применимы ли в данном случае основания увольнения, предусмотренные трудовым законодательством и Законом о муниципальной службе? Если исходить из буквального смысла данной статьи, то на этот вопрос приходится дать отрицательный ответ. Однако в таком случае глава местной администрации не может быть уволен, например, за прогул или появление на службе в состоянии алкогольного опьянения, что представляется абсурдным. Кроме того, это означает, что глава местной администрации может не соблюдать большинства ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой. Представляется, что в данную норму следует внести соответствующие изменения и предусмотреть, что помимо специальных оснований прекращения контракта с главой местной администрации должны применяться основания, предусмотренные трудовым законодательством, и основания увольнения муниципального служащего, установленные Законом о муниципальной службе.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.