ПРОЯВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ ТРУДОВОГО ПРАВА В ПРОЦЕССЕ ПРОХОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ (НА ПРИМЕРЕ ФУНКЦИИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ (УПРАВЛЕНИЯ) И СОЦИАЛЬНОГО МИРА)

Иванчина Ю. В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры социального права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, julia.ivanchina@gmail.com

УДК 342.9.07(470)
ББК 67.401.02(2Рос)

Цель. Исследование вопросов реализации функций трудового права в процессе прохождения муниципальной службы.

Методы. В статье проведен анализ положений федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», закрепляющих дополнительные основания расторжения трудового договора (контракта) с муниципальными служащими. Сравнительная характеристика порядка и оснований прекращения/расторжения служебного контракта с государственными гражданскими и муниципальным служащим позволила выявить расхождения в порядке прекращения служебных отношений по аналогичным же основаниям.

Результаты. В работе обосновано, что функции трудового права, в частности, функция администрирования (управления), направленная на удовлетворение социально значимых потребностей нанимателя (работодателя) и функция социального мира, направленная на удовлетворение потребностей государства, как обобщенных потребностей общества, находят свое проявление в нормах, регулирующих порядок поступления, прохождения и прекращения служебных отношений с муниципальными служащими.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что предусмотренный порядок расторжения трудового договора (контракта) с муниципальными служащими, во-первых, не только не отвечает функциям трудового права, но и не соответствует целевому назначению оснований прекращения служебных отношений, во-вторых, предусмотренный порядок противоречит политике государства по противодействию коррупции.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части дополнительных оснований расторжения трудового договора (контракта) с муниципальным служащим и их соответствия социально значимым потребностям нанимателя (работодателя) и государства и целевому назначению.

Ключевые слова: функции трудового права, муниципальные служащие, государственные служащие, прекращение, расторжение, коррупция.

STATEMENT OF THE FUNCTIONS OF LABOR LAW IN THE PROCESS OF PASSING THE MUNICIPAL SERVICE (FOR EXAMPLE, THE FUNCTION OF ADMINISTRATION (MANAGEMENT) AND SOCIAL PEACE)

Ivanchina Yu. V.

Candidate of Science (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Social Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620144, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, julia.ivanchina@gmail.com

© Иванчина Ю. В., 2017

Иванчина Ю. В.

Purpose. A study of the implementation of the functions of labor law in the process of municipal service by municipal employees.

Methods. In the article the analysis of the provisions of the Federal law "On municipal service in the Russian Federation" of fixing additional grounds termination of the employment contract with the municipal officials. Comparative characteristics of the procedure and grounds for termination of service contracts with the state civil and municipal employees, which has allowed to reveal differences in the order of termination of service relationship on the same grounds.

Results. The work proves that the functions of labour law in particular such as administration function (control) is aimed at satisfaction of socially relevant needs of the employer and the function of the social world, aimed at meeting the needs of the state as the generalized needs of society find their expression in the rules governing the receipt, transmission and termination of official relations with the municipal officials.

The conducted study allowed to conclude that the envisaged termination of the employment contract with municipal officials, first, not only does not fulfil the functions of labor law, but does not meet the intended purpose of the grounds for termination of the service relationship, secondly, provided order is contrary to government policy to combat corruption.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the analysis of the Federal law "On municipal service in the Russian Federation" in the part of the additional bases of the termination of the employment contract with the municipal employees and their conformity to socially significant needs of the employer and the state and intended purpose.

Key words: functions of labor law, municipal employees, civil servants, termination, dissolution, corruption.

С помощью нормативного воздействия государство переводит определенные отношения под свою юрисдикцию и защиту, придает им упорядоченность, стабильность, устойчивость, желаемую направленность, вводит в нужное русло. Однако право регулирует не все, а лишь наиболее принципиальные отношения, имеющие существенное значение для интересов государства, общества, нормальной жизнедеятельности людей [1, с. 472, 474, 480]. В связи с этим отношения по применению труда с давних времен становились объектом правового регулирования. Как верно отмечает А. А. Бочкарев, именно «отношение к труду в существенной мере определяет успех или неуспех общества в его продвижении по пути экономического и социального прогресса» [2, с. 3]. Поэтому любое государство, особенно на современном этапе развития, уделяет особое внимание правовому регулированию применения наемного труда.

В России обособление норм, регулирующих отношения, связанные с применением наемного труда, было связано с появлением свободной рабочей силы в конце XIX века. Например, К. М. Варшавский полагает, что именно «с появлением наемного труда становится все более ощутительно, и все сильнее обозначается потребность в законодательном регулировании, причем в более специализированном законодательстве, по своему содержанию ограждающем интересы слабейшей стороны трудового отношения» [3, с. 12]. Однако следует отметить, что, несмотря на сходство природы трудовых отношений и служебных отношений, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы, правовое регулирование последних сформировалось ранее, ибо было связано с появлением государства.

В России сложилось исторически, что после обособления трудового права как самостоятельной отрасли правовое регулирование деятельности граждан, в обязанности которых входило решение вопросов местного значения, относилось к сфере его действия. В настоящее время на государственных и муниципальных служащих трудовое законодательство распространяет свое действие с особенностями, предусмотренными соответствующими федеральными законами о государственной и муниципальной службе (ч. 7 ст. 11 ТК РФ) [4].

Однако вопрос об отраслевой принадлежности служебных отношений по-прежнему является дискуссионным в науке трудового и административного права, что подтверждается диссертационными исследованиями [5, 6]. К настоящему моменту сформировались две точки зрения. Например, Л. А. Чиканова [7, с. 61–73], Е. А. Ершова [8, с. 326] считают, что отношения по прохождению службы должны регулироваться трудовым законодательством. Ю. Н. Старилов [9, с. 21], А. Ф. Ноздрачев [10, с. 26], А. А. Гришковец [11, с. 29–32] полагают, что возникающие в связи с прохождением службы отношения являются чисто административными и не могут быть урегулированы трудовым законодательством.

Полагаю, что верной является позиция о необходимости разграничивать правоотношения, связанные с поступлением, прохождением и прекращением государственной и муниципальной службы. Данные отношения следует рассматривать как «внутренние», которые по своей природе являются трудовыми,

возникающими между нанимателем (работодателем) – органами государственной власти и местного самоуправления и служащими (работниками) – физическими лицами, осуществляющими трудовую функцию (служебные обязанности) лично за определенную плату в интересах, под управлением и контролем нанимателя (работодателя). «Внешние» отношения, связанные с взаимодействием служащего с третьими лицами – организациями или гражданами, возникающие в соответствии с компетенцией органа, в котором служащий исполняет свои обязанности, являются административно-правовыми правоотношениями и регулируются нормами административного права. Поэтому можно говорить о том, что отношения по прохождению службы следует считать трудовыми, как и стороны этого правоотношения – субъектами трудового права. Однако сказанное не исключает особенностей в правовом регулировании.

Дифференциация – устойчивый признак трудового права как отрасли, сформировавшийся с появлением первых нормативных актов в сфере труда. Дифференциация необходима, как справедливо отмечает Ф. Б. Штивельберг, когда эффективное правовое регулирование невозможно с помощью общих норм. Необходимость установления специальных норм диктуется как свойственными данному виду труда требованиями, так и обеспечением интересов государства. В качестве объективных оснований дифференциации выступает специфика трудовой деятельности, а также порой двойственная правовая регламентация деятельности работника [12, с. 5–7]. Поэтому можно говорить о существовании объективных причин, обуславливающих особенности в правовом регулировании применения труда государственных и муниципальных служащих.

Право, как любая система и явление, существует постольку, поскольку выполняет определенные функции, а все остальное в системе неизбежно приспособлено для выполнения этих функций. Именно в функциях проявляется сущность права, которая является главной, внутренней, относительно устойчивой качественной основой права, отражающей его истинную природу и назначение в обществе [13, с. 74]. Функции трудового права – это основные направления правового регулирования в сфере применения наемного труда, направленные на удовлетворение социально значимых общественных потребностей, а также потребностей работников и работодателей как основных субъектов трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

В связи с тем, что отношения по прохождению государственной и муниципальной службы входят в сферу трудового права, его функции проявляются (находят свое отражение) в рамках правового регулирования данных отношений.

Социальное назначение права формируется, складывается из потребностей общественного развития, оно есть «продолжение» этих потребностей, выраженное в виде государственного акта. В соответствии с потребностями, социальными необходимостями общества создаются законы, направленные на закрепление определенных отношений, их регулирование и охрану. Это также выступает фактором, обусловившим наличие специальных норм в правовом регулировании труда государственных и муниципальных служащих, поскольку общие положения трудового законодательства не всегда отвечают потребностям и интересам общества.

Так, установление дополнительных оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим в ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [14] направленно на реализацию функций трудового права. В частности, речь идет о функции администрирования (управления), направленной на удовлетворение социально значимых потребностей нанимателя (работодателя) и функции социального мира, направленной на удовлетворение потребностей государства (общества). Однако представляется, что, в отличие от «классических» трудовых отношений, входящих в предмет трудового права, где работодатель и государство выступают в качестве самостоятельных субъектов трудового права и имеют собственные социально значимые потребности, которые удовлетворяются посредством норм данной отрасли, в отношениях, связанных с прохождением службы, государство и наниматель в определенных случаях выступают как один субъект, ибо их потребности пересекаются и реализация указанных функций осуществляется в единстве.

Функция администрирования (управления) в трудовом праве направлена на удовлетворение такой базовой социальной потребности работодателя, как потребность в возможности эффективно управлять наемным трудом. Еще Н. Г. Александров отмечал, что труд нуждается в управлении, обеспечивающем целесообразное его применение в соответствии с задачами предприятия. Функция руководства процессом труда необходима всюду, где трудовой процесс протекает не в форме единоличного самостоятельного труда. Управление трудом, поскольку оно вытекает из общей природы всякого не-единоличного труда, составляет характерную черту трудового правоотношения вообще [15, с. 125].

Потребность в возможности эффективно управлять свойственна всем работодателям вне зависимости от вида деятельности, организационно-правовой формы, формы собственности. Каждая организация создается, а также в процессе своей деятельности преследует достижение определенных целей. Коммерческие организации преследуют извлечение прибыли, в отличие от

некоммерческих. Государственные корпорации являются некоммерческими организациями, цель их создания заключается в осуществлении социальных, управленческих или иных общественно полезных функций [16, ст. 7.1]. Некоммерческими организациями признаются и бюджетные учреждения, создаваемые для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сфере науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах [16, ст. 9.2]. Органы государственной власти и органы местного самоуправления также не преследуют в своей деятельности извлечение прибыли, они предназначены для реализации управленческих функций по управлению государством на разных уровнях.

Кроме того, в трудовом праве присутствует функция, направленная на удовлетворение социальных потребностей государства как обобщенных социально значимых потребностей общества. Полагаю, что государство следует рассматривать как субъект права, в частности субъект трудового права, который в рамках данной отрасли, посредством ее норм, имеет возможность удовлетворять названные потребности.

В настоящее время сформировалась и признана теория о том, что государство является самостоятельным субъектом [17, 18], участником различных правоотношений. Как указывал Л. Дюги, государство есть реальный факт: оно является социальной группой, коллективным единством. Следовательно, коллективные единства не менее, чем человеческие индивиды, способны быть субъектами права [19, с. 59–60]. Более того, «государство, выражая свою волю в правовых нормах и защищая их, тем самым защищает всех участников правоотношений. Кроме того, реализуя нормы права, государство выступает в правовых отношениях в качестве самостоятельного субъекта» [20, с. 14].

Государство, определяя границы удовлетворения социально значимых потребностей основных субъектов трудового права, будет учитывать и общественные, и свои потребности, формирующиеся на том или ином этапе исторического развития, поскольку воздействие общества на государство принято считать прямой связью, а воздействие государства на общество – обратной. Кроме того, как форма организации общества и управляющая система государство должно выполнять функции в интересах большинства граждан, разрешать возникающие противоречия значимых потребностей работников, работодателей и государства. Полагаю, что в качестве функции, направленной на удовлетворение социально значимых потребностей государства, в рамках трудового права выступает функция социального мира.

Государственные интересы современной России – это юридически зафиксированные и обусловленные потребностями самосохранения и позитивного развития российской государственности и национальной культуры основные направления государственной политики, обеспечивающие функционирование государства и его институтов, регулирование и защиту общественных отношений и социального качества – физического и духовного – личности, социальных групп и общества в целом от воздействия на них нежелательных с точки зрения общества явлений и процессов [21, с. 9]. Вместе с тем государство регулирует общественные отношения ради сохранения своей социально-политической целостности, что невозможно без поддержания социального мира и согласия в обществе.

В рамках трудового права существует и третья функция, направленная на удовлетворение социально значимых потребностей работников – гарантийно-обеспечительная. Отмечу, что эта функция свойственна отношениям по прохождению государственной и муниципальной службы в полном объеме, ибо потребности, для удовлетворения которых работник вступает в трудовые отношения, ничем не отличаются от потребностей, удовлетворение которых становится возможным при поступлении на государственную и муниципальную службу. Одной из основных жизненно важных потребностей человека, без удовлетворения которой невозможна или крайне затруднена его жизнедеятельность, является потребность в стабильном доходе (материальном обеспечении). Наличие стабильного заработка дает возможность регулярно удовлетворять все физиологические потребности: в пище, жилье и одежде. Значимыми являются потребности в достойных условиях труда, отвечающих минимальным стандартам в этой сфере. К примеру, продолжительность рабочего времени должна быть не более 40 часов в неделю, а продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска – не менее 28 календарных дней, условия труда должны соответствовать требованиям по охране труда и технике безопасности.

Несмотря на то, что в общем функции трудового права направлены на реализацию трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, куда входят и отношения по прохождению службы, отмечу, что особенности государственной и муниципальной службы как вида деятельности, ее целевое назначение обуславливают особенности не только в правовом регулировании труда служащих, но и в реализации отдельных функций.

В частности, можно говорить о частичной интеграции функции администрирования (управления)

с функцией социального мира, поскольку деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые выступают в качестве нанимателей, направлена на удовлетворение социальных потребностей государства, в том числе на поддержание социального мира.

К примеру, закрепленные в ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» дополнительные основания расторжения трудового договора со служащими направлены на реализацию положений об ограничениях и запретах, связанных с муниципальной службой, направлены на урегулирование конфликта интересов, а также связаны с представлением сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Однако они необходимы и для осознания муниципальными служащими своей ответственности перед государством, обществом и гражданами [22, п.11].

Кроме того, эти нормы прямо или косвенно направлены на противодействие коррупции на муниципальной службе. В настоящее время большое внимание уделяется борьбе с коррупционными правонарушениями и преступлениями, что в полной мере отвечает потребностям нанимателя и государства в целом. Так, проявление коррупции в органах местного самоуправления, как и в органах государственной власти ставит под угрозу возможность нанимателя эффективно управлять деятельностью служащих для достижения стоящих перед органом целей. Следовательно, наличие норм, направленных на противодействие коррупции на муниципальной службе, отвечает потребностям нанимателя. Одновременно оно соответствует и потребностям государства в поддержании социального мира в обществе, ибо отсутствие должной реакции на проявления коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления приводит к общественному негодованию и может «подорвать» стабильную ситуацию в нем. Как справедливо отмечает Ю. Г. Ершов, «коррупция становится не просто фактором дестабилизации общества, но угрозой самой возможности его существования в рамках цивилизованного государства» [23, с. 104].

Однако, несмотря на предпринимаемые государством меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и обоснованно рассматривается как одна из угроз национальной безопасности страны [24].

Сказанное подтверждает тезис о частичной интеграции функции администрирования (управления) и социального мира в трудовом праве в части правового регулирования отношений по прохождению государственной и муниципальной службы. В то же время закрепление в действующем законодательстве норм, направленных на реализацию указанных функций, не говорит об их автоматической и одновременно эффективной реализации.

В частности, положения ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», на первый взгляд, направлены на реализацию Национального плана по противодействию коррупции [25] и, как следствие, на реализацию функции администрирования (управления) и социального мира. Однако анализ данной нормы позволяет обнаружить проблему, приводящую к неэффективности нормы, что негативно отражается на реализации указанных функций трудового права.

Следует отметить, что при изложении нормы допущена терминологическая некорректность. Устанавливая основания и регламентируя порядок прекращения трудового договора (контракта), законодатель использует различную терминологию: «прекращение» – ст. 77, 79, 83, 84, 84.1 ТК РФ и «расторжение» – п.3, 4 ст. 77, ст. 78, ст. 80, ст. 81 ТК РФ) и ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». При этом законодательство не содержит легальных дефиниций перечисленных терминов, что приводит к неоднозначному их толкованию и негативно отражается на правоприменительной практике. Относительно названного положения ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» можно отметить, что используемая терминология не соответствует целевому назначению статьи.

Как верно отмечает Н. П. Шайхутдинова, термин должен адекватно выражать волю законодателя и вместе с тем быть понятен непрофессиональному правоприменителю [26, с. 15]. С. Ю. Головина также обращает внимание на то, что понятия, используемые в трудовом праве, в большей степени, чем понятия других отраслей права, нуждаются в аутентическом толковании, которое позволит избежать двусмысленности, неоднозначности в понимании его значения [27, с. 4].

От правильного понимания, и разграничения таких понятий, как «прекращение» и «расторжение», зависит верное толкование правовых норм, регламентирующих основания прекращения / расторжения трудового договора (контракта), а также его порядок. К примеру, Л. Н. Анисимов считает, что «прекращение» является самым общим и широким понятием, которое охватывает все случаи окончания действия заключенного трудового договора, прекращения трудового правоотношения (по соглашению сторон; по инициативе работника или работодателя; по требованию уполномоченных третьих лиц; по основаниям, исключающим по каким-либо обстоятельствам возможность продолжения трудовых отношений, и др.). В свою очередь,

«расторжение» – более узкое понятие, оно представляет собой волевое прекращение трудовых отношений по инициативе одной из сторон трудового договора либо по инициативе определенных органов, имеющих право требовать этого расторжения. Резюмируя сказанное, Л. Н. Анисимов указывает, что отличие понятия «прекращение» от понятия «расторжение» состоит в том, что первое охватывает как волевые односторонние и двусторонние действия, так и события, а второе – лишь односторонние волевые действия [28, с. 144]. Г. А. Агафонова также полагает, что «расторжение» следует рассматривать как прекращение трудовых отношений односторонним волеизъявлением работника или работодателя [29, с. 8]. Следует согласиться с позициями авторов, поскольку термин «расторжение» используется законодателем для определения случаев окончания действия заключенного трудового договора по инициативе одной из сторон в Трудовом кодексе РФ эти основания закреплены в п.3 ст. 77 и ст. 81.

Более того, в толковом словаре С. И. Ожегова термин «прекратить» раскрывается через «перестать делать что-нибудь» [30, с. 504], что позволяет говорить о том, что «прекращение трудового договора» указывает на окончание трудовых отношений между работником и работодателем, как правило, по объективным причинам. В свою очередь, термин «расторгнуть» означает «прервать или прекратить намеренно действие какого-нибудь соглашения» [31, с. 573]. Полагаю, что здесь ключевым моментом является словосочетание «прекратить намеренно». Намерение всегда связано с волеизъявлением, и, как правило, связано с субъективными причинами. Кроме того, волеизъявление означает «выражение желания» [30, с. 81]. Желать значит «хотеть» [30, с. 164] – хотеть расторгнуть трудовой договор. Сказанное предполагает, что даже при наличии основания для расторжения трудового договора у работодателя может отсутствовать желание сделать это. К примеру, в Трудовом кодексе РФ термин «расторжение» употребляется применительно к «соглашению» или «инициативе» одной из сторон трудового договора, где в соответствующих нормах всегда указывается на возможность, а не обязательность применения данных оснований для расторжения трудового договора. Можно сделать вывод о том, что каждый из указанных терминов имеет самостоятельное правовое значение.

В ч. 1 ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплено, что помимо оснований для *расторжения* трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом РФ, трудовой договор с муниципальным служащим *может быть* также расторгнут по инициативе представителя нанимателя в случаях предусмотренных данной статей (*выделено автором*). Таким образом, в указанных случаях расторжение трудового договора (контракта) с муниципальным служащим является не обязанностью, а правом нанимателя, которое может быть реализовано при наличии желания с его стороны. Подобной позиции придерживаются и суды. В частности, в определении Пермского краевого суда № 33-7263/2017 отмечается, что ст. 19 данного закона и ст. 81 ТК РФ предоставляют работодателю *право* расторгнуть договор по указанным в данных статьях основаниях, *но не обязывают к этому* [32] (*выделено автором*).

Однако анализ приведенных оснований не позволяет связать увольнение служащего с наличием желания со стороны нанимателя, поскольку имеются объективные основания, препятствующие дальнейшему продолжению служебных отношений. Можно отметить п.3 названной статьи, касающийся несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой. Ст. 13 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает, что гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий *не может находиться* (*выделено автором*) на муниципальной службе в случаях, закрепленных в указанной статье. Возможность оставления гражданина на муниципальной службе после признания недееспособным или осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также как и в иных случаях, закрепленных в ст. 13, даже при наличии желания представителя нанимателя, представляется весьма сомнительной.

Исходя из смысла ст. 13, нарушение муниципальным служащим ограничений делает невозможным дальнейшее исполнение служебных обязанностей и предполагает прекращение трудового договора (контракта) вне зависимости от усмотрения нанимателя, как, впрочем, и нарушение муниципальным служащим положений ст. 14, 14.1 и 15 данного закона. В противном случае нормы права, направленные на противодействие коррупции, не достигнут цели.

Аналогично обстоит дело и с п. 2 и 4 ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». При выявлении установленных данными положениями фактов у нанимателя не может возникать права на решение вопроса о сохранении с муниципальным служащим служебных отношений, поскольку закрепленные в нормах права обстоятельства, в частности, применение административного наказания в виде дисквалификации, полностью исключают подобную возможность.

Следует отметить, что, в отличие от муниципальных служащих, в аналогичных случаях служебный контракт с государственными гражданскими служащими подлежит обязательному прекращению. Так, ст. 33 ФЗ «О государственной гражданской службе

в Российской Федерации» закрепляет, что основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы являются, в частности, несоблюдение ограничений (п.13), а также нарушение запретов (п.14). Кроме того, служебный контракт прекращается, без возможной альтернативы и предоставления нанимателю права выбора, в случаях, закрепленных в ч. 2 ст. 39 указанного закона, к примеру, в связи с дисквалификацией служащего.

Как следует из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 15.12.2003 №19-П, муниципальная служба, как и государственная гражданская, в силу своего публично-правового характера предполагает наличие у служащих соответствующих моральных качеств [33], что несовместимо с проявлением в их действиях и поведении коррупционных составляющих.

В ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» имеется лишь одно основание, предполагающее усмотрение со стороны нанимателя при его реализации – п.1, позволяющий, при достижении муниципальным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы, расторгнуть трудовой договор по инициативе представителя нанимателя, либо продлить срок действия договора. При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе возможно не более чем на один год.

Считаю, что ст. 19 ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» должна быть приведена в соответствие с целями содержащихся в ней оснований прекращения служебных отношений. Поскольку она предполагает расторжение трудового договора с муниципальным служащим, помимо оснований, предусмотренных для расторжения по инициативе работодателя Трудовым кодексом РФ, в ней должно остаться только основание расторжения трудового договора (контракта) в случае достижения муниципальным служащим предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Основания, закрепленные в пп. 2–4 данной статьи должны быть закреплены отдельно, к примеру, в ст. 19.1, предусматривающей прекращение трудового договора (контракта) с муниципальным служащим и его увольнение, вне зависимости от усмотрения нанимателя.

Внесение указанных изменений позволит повысить эффективность реализации функции администрирования (управления) и функции социального мира в процессе прохождения муниципальными служащими муниципальной службы. Кроме того, это повысит действенность норм, направленных на противодействие коррупции на муниципальной службе, что соответствует одной из национальных стратегий нашего государства.

Литература

1. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузов и А. В. Малько. М.: Юристъ, 1997. 672 с.
2. *Бочкарев А. А.* Трудовая мотивация как проблема социальной философии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук. Комсомольск-на-Амуре, 2004. 164 с.
3. *Варшавский К. М.* Трудовое право СССР. Л.: Academia, 1924. 180 с.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 3.
5. *Галимов Р. Р.* Публично-правовое и договорное регулирование правоотношений на государственной гражданской службе: Автореф. дисс…. канд. юрид. наук. М., 2011. 31 с.
6. *Гусев А. В.* Российская государственная гражданская служба: Проблемы правового регулирования: Автореф. дисс… докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 47 с.
7. *Чиканова Л. А.* Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2015. №5. С. 61–73.
8. *Ершова Е. А.* Трудовое право в России: Учебник. М.: Статут, 2007. 620 с.

References

1. Theory of state and law. A course of lectures / ed.And. Matuzov and A. V. Malko. M.: Yurist, 1997. 672 p.
2. *Bochkarev A. A.* work motivation as a problem of social philosophy. Dis. kand. philosophy. Sciences. Komsomolsk-on-Amur, 2004. 164 p.
3. *Warsawskiy K. M.* Labour law of the USSR. Leningrad: Academia, 1924. 180 p.
4. The labour code of the Russian Federation: Federal law of 30 December 2001 №197-FL (as amended. and DOP.) // collected legislation of the Russian Federation. 2002. №1 (part 1). St. 3.
5. *Galimov R.* public law and contractual regulation of legal relations in the civil service: author. Diss.... Cand. the faculty of law. Sciences. M., 2011. 31 p.
6. *Gusev A. V.* the Russian civil service: problems of legal regulation: author. Diss. dokt. the faculty of law. Sciences. Ekaterinburg, 2009. 47 p.
7. *Chikanova L. A.* Legal regulation of service relations at public civil service: problems of theory and practice // Journal of Russian law. 2015. №5. P. 61–73.
8. *Ershova E.* Labour law in Russia: Textbook. M.: Statut, 2007. 620 p.

Литература

9. *Старилов Ю. Н.* О современной теории административного права России, гранях творчества и личности // Административное право и процесс. 2013. №11. С. 9–35.

10. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. 592 с.

11. *Гришковец А. А.* Государственная служба Российской Федерации: закономерный переход к новой стадии развития // Журнал Российского права. 2014. №8. С. 29–32.

12. *Штивельберг Ф. Б.* Основания и пределы дифференциации трудового права России: Дисс.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. 200 с.

13. *Абрамов А. И.* Понятие функций права // Журнал российского права. 2006. №2. С. 71–83.

14. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. №25-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

15. *Александров Н. Г.* Трудовое правоотношение. М.: Юридическое издательство Министерства Юстиции СССР, 1948. 336 с.

16. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. №3. Ст. 145.

17. *Бобкина Л. Л.* Государство как субъект бюджетного права. Дисс… канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 232 с.

18. *Курченко О. С.* Государство как субъект права социального обеспечения. Дисс… канд. юрид. наук. Омск, 2008. 205 с.

19. *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория права / Пер. приват-доцентов Моск. ун-та А. Ященко, В. Краснокутского и Б. Сыромятникова; с предисл. к рус. пер. проф. П. Новгородцева. М.: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. XL, 957 с.

20. *Сленнев А. В.* Государство как субъект правоотношений. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 2009. 24 с.

21. *Иванов В. П.* Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации. Автореф. дисс… канд. юрид. наук. М., 2002. 23 с.

22. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих: Одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. Протокол №21 от 23 декабря 2010 г. // Официальные документы в образовании. 2011. №36.

23. *Ершов Ю. Г.* Философия права: Учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. академии гос. службы, 2011. 240 с.

24. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. №460 (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2010. №16. Ст. 1875.

References

9. *Starilov Yu. N.* On the modern theory of administrative law of Russia, the facets of creativity and personality // Administrative law and process. 2013. №11. P. 9–35.

10. *Nozdrachev A. F.* State office: textbook for the training of civil servants. M.: Statut, 1999. 592 p.

11. *Grishkovets A. A.* Public service of the Russian Federation: a natural transition to a new stage of development // Journal of Russian law. 2014. №8. P. 29–32.

12. *Steilberg F. B.* the basis and limits of differentiation of labor law of Russia: Diss.... Cand. the faculty of law. Sciences. Ekaterinburg, 2004. 200 p.

13. *Abramov A. I.* the Concept of the function of the law // Journal of Russian law. 2006. №2. P. 71–83.

14. On municipal service in the Russian Federation: the Federal law from 02 March 2007 №25-FL (as amended) // Collected legislation of the Russian Federation. 2007. №10. St. 1152.

15. *Aleksandrov N. G.* Employment relationship. M.: Legal publishing house of the Ministry of justice of the USSR, 1948. 336 p.

16. On nonprofit organizations: Federal law of 12 January 1996 №7-FL (Rev.) // Collected legislation of the Russian Federation. 1996. №3. St. 145.

17. *Bobkina L. L.* the State as a subject of the budget law. Diss... kand. the faculty of law. Sciences. Voronezh, 2006. 232 p.

18. *Kurchenko O. S.* The State as a subject of social security law. Diss... kand. the faculty of law. Sciences. Omsk, 2008. 205 p.

19. *Dugi L.* Constitutional law. General theory of law / Ed. a privatdozent Mosk. University A. Yashchenko, V. Krasnokutsky and B. Syromyatnikov; with a Foreword by Professor P. Novgorodtseva. M: Type. T-VA I. D. Sytina, 1908. XL, 957 p.

20. *Slepnev A. V.* the State as a subject of legal relations. Abstract. Diss... kand. the faculty of law. Sciences. M., 2009. 24 p.

21. *Ivanov V. P.* Organizational and legal mechanism of ensuring of the state interests of the Russian Federation. Abstract. Diss... kand. the faculty of law. Sciences. M., 2002. 23 p.

22. Model code of ethics and official conduct of civil servants of the Russian Federation and municipal employees: Approved by the decision of the Presidium of the presidential Council of the Russian Federation for countering corruption. Protocol №21 of 23 December 2010 // Official documents in education. 2011. №36.

23. *Ershov Yu. G.* Philosophy of law: textbook. Ekaterinburg: Publishing house Ural. Academy of public administration, 2011. 240 p.

24. About National strategy of counteraction of corruption and National plan of counteraction of corruption on 2010–2011: the decree of the President of the Russian Federation dated 13 April 2010 №460 (Rev.) // Collected legislation of the Russian Federation. 2010. №16. St. 1875.

Литература

25. О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы: Указ Президента РФ от 01 апреля 2016 г. №147 // Собрание законодательства РФ. 2016. №14. Ст. 1985.

26. *Шайхутдинова Н. П.* Терминологические проблемы трудового права. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2008. 26 с.

27. *Головина С. Ю.* Понятийный аппарат трудового права: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. 180 с.

28. *Анисимов Л. Н.* Трудовой договор: права и обязанности сторон. М.: Деловой двор, 2009. 288 с.

29. *Агафонова Г. А.* Прекращение трудового договора по инициативе работодателя по основаниям, не связанным с виной работника. Автореф. дис…. канд. юрид. наук. М., 2007. 29 с.

30. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов. Екатеринбург: «Урал-Советы» («Весть»), 1994. 800 с.

31. Толковый словарь русского языка: [В 4 т.] / Под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 3. М.: Изд. центр «Терра», 1996. 712 с.

32. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 28.06.2017 по делу №33-7263/2017 [электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 №19-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. №1.

References

25. About the National anti-corruption plan for 2016–2017: the Decree of the President of the Russian Federation from 01 April 2016 №147 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2016. №14. St. 1985.

26. *Shaikhutdinova N. P.* Terminological problems of labor law. Abstract. dis... kand. the faculty of law sciences. Ekaterinburg. 2008. 26 p.

27. *Golovina S. Yu.* Conceptual framework of labour law: Monograph. Ekaterinburg: Publishing house Ural state law Academy, 1997. 180 p.

28. *Anisimov L. N.* The employment contract: rights and obligations of the parties. Moscow: Delovoy Dvor, 2009. 288 p.

29. *Agafonov G. A.* Termination of employment contract on initiative of employer for reasons not related to fault of the employee. Abstract. dis.... Cand. the faculty of law. Sciences. M., 2007. 29 p.

30. *Ozhegov S. I.* Dictionary of Russian language: Approx. 57000 words. Ekaterinburg: «Ural-Tips» («News»), 1994. 800 p.

31. Explanatory dictionary of Russian language [In 4 volumes] / ed. Ushakov. Vol. 3. M.: Izd. center «Terra», 1996. 712 p.

32. The appellate decision of the Perm regional court from 28 June 2017 in case №33-7263/2017 [e-resource] // the Document was not published. Access of the ref.-legal system «ConsultantPlus».

33. The decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated 15 December 2003 №19-P // the Bulletin of the constitutional Court of the Russian Federation. 2004. №1.