

ПРАВО И ПРАВОВЕДЕНИЕ

УДК 342.9.07

Мещерякова Т.Р.

ПРИМЕНЕНИЕ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РЕГУЛИРОВАНИЮ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Субсидиарное применение норм Трудового кодекса РФ к регулированию отношений по прекращению государственной гражданской службы в связи с сокращением численности или штата служащих вызывает на практике трудности и, как следствие, большое количество судебных споров. В статье рассматриваются особенности применения норм Трудового кодекса к регулированию служебных отношений, анализируются сложные ситуации, даются рекомендации по устранению противоречий в спорных ситуациях.

Ключевые слова: государственный служащий, сокращение численности или штата, Трудовой кодекс, субсидиарное применение.

Subsidiary application of Labor code standards in regulating relations concerning state civil service abatement in connection with number or staff of servants' reduction causes difficulties in practice, and consequently a great number of legal controversies. The article deals with peculiarities of application of Labor code standards concerning employer-employee relations regulation, it analyses difficult situations, gives recommendations how to remove contradictions in lawsuits.

Keywords: public servant, number or staff reduction, Labor code, subsidiary application.

Подчеркивая особый характер государственной гражданской служебной деятельности, в законодательстве предусмотрено правило о применении трудового законодательства к регулированию государственной службы только в части, не урегулированной Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе». На практике указанная норма порождает большое количество споров и противоречий в применении.

Так, Н.З. была уволена с государственной гражданской службы в связи с ликвидацией обособленного структурного подразделения таможни, находящегося в другой местности. Поскольку в ФЗ «О государственной гражданской службе» не предусмотрены особенности расторжения служебных отношений при ликвидации обособленных структурных подразделений, увольнение было произведено на основании ч.1,4 ст.81 ТК РФ. Законность увольнения была подтверждена судом первой инстанции. Однако суд кассационной инстанции отменил решение, указав, что поскольку основания увольнения гражданских служащих и порядок их увольнения в связи с проведением организационно-штатных мероприятий урегулирован специальным законом, то при разрешении указанного спора положения Трудового кодекса РФ, предусматривающих возможность увольнения работника в связи с ликвидацией обособленного структурного подразделения организации по правилам, предусмотренным для ликвидации организации, не подлежат применению. Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» не предусматривает такого основания, как ликвидация обособленного структурного подразделения государственного органа.

Кроме того, суд кассационной инстанции счел возможным применить положения ст. 261 Трудового

кодекса РФ, устанавливающей запрет на расторжение трудового договора по инициативе работодателя, в том числе в связи с сокращением штата или численности работников, с женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет [1].

Действительно, защита материнства и детства данным решением обеспечивается, но нет механизма исполнения данного решения: государственный гражданский служащий восстанавливается на работе в несуществующее обособленное подразделение государственного органа или просто в государственный орган? И здесь возникает другой вопрос: как обеспечить возможность исполнения государственному служащему должностных обязанностей, поскольку осуществлять служебную деятельность по месту нахождения самого государственного органа государственный служащий не может, т.к. это связано с постоянными поездками либо со сменой места жительства, к чему многие оказываются не готовы, и с отсутствием вакантных мест.

В настоящее время очень много говорят об укрупнении государственных органов, об упразднении отдельных территориальных подразделений. Иногда происходит и ликвидация государственных органов в целом. По этой причине представляется необходимым применять к случаям ликвидации структурных подразделений нормы трудового законодательства о ликвидации организаций. В противном случае создается парадоксальная ситуация: орган ликвидирован, а работники уволены по сокращению штата, а не ликвидации. И отсутствует реальный механизм исполнения таких решений.

Принцип справедливости, провозглашенный в качестве основного законодательного и судебного принципа, предполагает введение ограничений в пра-

вовом статусе государственных служащих только в той мере, которая необходима для обеспечения особого характера государственных служебных отношений, и не должна ограничивать иных прав государственных служащих [2].

Гарантии для женщин, имеющих детей, от увольнения по инициативе работодателя предусмотрены в Трудовом кодексе РФ, не предусмотрены в ФЗ «О государственной гражданской службе». И вопрос о применении трудового законодательства в этих случаях решается судом по-разному.

Если в одних случаях суды применяют нормы ст.261 ТК РФ к государственным гражданским служащим [1], то в других – нет. Так, при рассмотрении спора о сокращении государственного служащего суд посчитал, что положения ст.261 ТК РФ применению не подлежат, т.к. право на заключение служебного контракта на предложенные вакантные должности истицей использовано не было, в связи с чем работодатель правомерно расторг с государственной гражданской служащей служебный контракт. Поскольку истица сама отказалась от перевода на предложенные ей вакантные должности, факт того, что она является одинокой матерью, воспитывающей ребенка до 14 лет, на законность увольнения не влияет [3].

Аналогичное мнение было высказано и Конституционным судом РФ. В частности, было указано, что субсидиарное применение ч.4 ст. 261 ТК РФ к отношениям, связанным с государственной гражданской службой, возможно только в случаях расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя. А увольнение по основанию, предусмотренному ч.1 ст.37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», в число которых отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы, не является увольнением по инициативе представителя нанимателя, поэтому гарантия, предусмотренная ч.4 ст. 261 ТК РФ, не предоставляется [4].

Таким образом, одно и то же основание прекращения отношений – сокращение штата содержит в себе различные действия. И в ст. 81 ТК РФ, и в ст.31 ФЗ «О государственной гражданской службе» указано правило о предложении работодателем (представителем нанимателя) сокращаемому лицу вакантных должностей. Только в трудовом законодательстве эта процедура охватывается расторжением трудовых отношений в связи с сокращением численности или штата, а в законодательстве о государственной службе – нет. Представляется, что такое выделение ограничивает права государственных служащих на применение к ним гарантий, предусмотренных ст.261 ТК РФ, что нельзя признать допустимым.

Аналогичного мнения придерживаются и другие исследователи. Так, М.В.Пресняков считает, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: «не только не обеспе-

чил стабильность правового положения гражданского служащего, но и в значительной степени «упразднил» те государственные гарантии, которые предусматривались Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» [5].

Сложности вызывает и применение гарантии об обязанности работодателя предложить другую работу (как вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, так и вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу), которую работник может выполнять с учетом его состояния здоровья. Указанная гарантия есть и в ст.31 ФЗ «О государственной гражданской службе», но в несколько усеченном варианте. Представитель нанимателя может (но не обязан) предоставить гражданскому служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможность замещения иной должности гражданской службы или направить на переподготовку.

В литературе нет единого мнения по указанному вопросу. Одни авторы считают, что такая обязанность у представителя нанимателя существует: сделать такой вывод позволяют формулировки пп.4, 6 ст.31, п.6 ч.1 ст.33, п.3 ст.53 Закона «О государственной гражданской службе». В указанных положениях Закона содержится косвенное подтверждение этому, а именно при сокращении должностей гражданской службы гражданскому служащему, чья должность подлежит сокращению, представитель нанимателя обеспечивает возможность замещения иных должностей гражданской службы не только в этом государственном органе, но и в ином государственном органе [6]. По мнению других, системное толкование указанных норм Закона «О государственной гражданской службе» и приводит к прямо противоположному выводу, поскольку (в отличие как от норм трудового законодательства, так и от прежнего Закона об основах государственной службы) п. 6 ч. 1 ст. 33 Закона о государственной гражданской службе предусматривает увольнение служащего не при невозможности предоставить иную должность, а при непредоставлении такой должности [5].

Изучение судебной практики показало, что представители нанимателей предлагают сокращаемым государственным служащим иные вакантные должности, которые соответствуют квалификации государственных служащих. А при возникновении споров в суде доказывают несоответствие сокращенных государственных служащих требованиям, предъявляемым к лицам, претендующим на замещение имеющихся вакантных должностей в государственном органе. Учитывая, что государственным гражданским служащим трудно устроиться на работу после увольнения с государственной службы в силу установленных ограничений по трудоустройству, можно говорить о необходимости предложения сокращаемому государственному служащему вакантных мест.

Тем более, что в ст.22 ФЗ «О государственной гражданской службе» предусмотрен льготный поря-

док замещения должности сокращаемым государственным служащим (непроведение конкурса на замещение должности).

В соответствии с п.8 ст.31 ФЗ «О государственной гражданской службе» представитель нанимателя с письменного согласия гражданского служащего вправе расторгнуть с ним служебный контракт без предупреждения об освобождении от замещаемой должности гражданской службы за два месяца. Возможность досрочного прекращения (до истечения двух месяцев) трудовых отношений предусмотрена и в ст.180 ТК РФ. Однако в трудовом законодательстве говорится о выплате дополнительной компенсации в размере среднего заработка, пропорционально времени, оставшегося до истечения срока предупреждения об увольнении. Для государственных служащих такая гарантия не предусмотрена, что дает возможность для государственных органов не выплачивать указанную компенсацию.

Указанную точку зрения разделяют и некоторые ученые. Мнение о невозможности субсидиарного применения ст.180 ТК РФ к регулированию служебных отношений усматривают в скрупулезном и подробном регулировании отношений в ФЗ «О государственной гражданской службе» как комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации [6].

Согласиться с вышеизложенным мнением сложно, поскольку применение ТК РФ прямо предусмотрено к регулированию служебных отношений в части, не урегулированной специальным законом. Да и не совсем понятна при этом была бы позиция служащего. Для чего уходить с государственной службы заранее, если есть возможность сохранить не только денежное содержание, но и стаж государственной службы? Подтверждение субсидиарного применения норм ТК РФ для выплаты компенсации за досрочное увольнение есть и в судебной практике. Так, в определении кассационной инстанции указано, что нельзя считать отсутствием основания для взыскания денежной компенсации, предусмотренной ч.3 ст. 180 ТК РФ, тот факт, что инициатива досрочного увольнения исходила от самого государственного служащего, а представитель нанимателя лишь согласился на досрочное увольнение служащего и указывал в сообщении об увольнении по собственному желанию, так как обязанность работодателя по выплате предусмотренной ч.3 ст. 180 ТК РФ дополнительной компенсации не ставится законом в зависимость от того, по чьей инициативе произошло досрочное увольнение, правовое значение имеет основание увольнения [7].

Вопросы, связанные с компенсационными выплатами для отдельных категорий государственных служащих, несущих службу в особых климатических условиях, также стали предметом рассмотрения Верховного суда РФ.

При увольнении с государственной гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы гражданскому служащему взамен выходного пособия выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержа-

ния (ч.9 ст.31 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»). Предоставления дополнительных гарантий и компенсаций лицам, увольняемым при указанных обстоятельствах с государственной гражданской службы в районах и местностях с особыми природно-климатическими условиями, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и испытывающим по этой причине повышенные трудности в поиске работы, в законе не предусмотрено.

Поэтому государственным гражданским служащим при увольнении с государственной гражданской службы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях по п. 6 ч. 1 ст. 33 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» вследствие отказа от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей государственной гражданской службы, а также при непредоставлении в этих случаях иной должности государственной гражданской службы выплачивается компенсация согласно п. 9 ст. 31 данного Федерального закона в размере четырехмесячного денежного содержания, которое сохраняется за ними в порядке, предусмотренном частью второй ст. 318 ТК РФ (подобно сохранению среднего месячного заработка за лицами, увольняемыми в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации в этих же районах и местностях), также на период трудоустройства, но не свыше шести месяцев со дня увольнения с учетом выплаты указанной компенсации, то есть в течение пятого и шестого месяцев со дня увольнения [8].

Безусловное субсидиарное применение норм Трудового кодекса РФ к регулированию служебных отношений в части, не урегулированной действующим специальным законодательством, необходимо для обеспечения соблюдения принципов справедливости и обоснованности применения ограничений к государственным служащим. Особое положение государственных служащих, вызванное сложностью и ответственностью служебной деятельности, должно обеспечиваться даже большими гарантиями, чем трудовая деятельность. Ведь стабильность положения государственного служащего обеспечивает не только стабильность и авторитет государственной службы, но и государства в целом.

Список литературы

1. Определение Челябинского областного суда от 24 октября 2011 года по делу № 33-10914/2011 // Сайт Челябинского областного суда URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=887727 (дата обращения 03.07.2012).
2. Постановление Европейского суда по правам человека от 07.10.2010 «Дело Константин Маркин (Konstantin Markin) против России» [англ.] // Документ не опубликован. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Определение Челябинского областного суда от 07 февраля 2011 года по делу № 33-963/2011 // Сайт Челябинского областного суда URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=751076 (дата обращения 03.07.2012).
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.11.2011 № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Российская газета. 2011. №273.

5. Пресняков М.В. Государственные гарантии гражданскому служащему при увольнении в связи с организационно-штатными мероприятиями: к вопросу о реализации конституционных принципов равенства и справедливости в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Трудовое право. 2009. №12.
6. Осин А.А. Некоторые вопросы, возникающие при сокращении должностей государственной гражданской службы // «Трудовое право». 2007. №6.
7. Определение Челябинского областного суда от 20 февраля 2012 года по делу № 33-1516/2012 // Сайт Челябинского областного суда URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=928281 (дата обращения 03.07.2012).
8. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2008 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 05.12.2008) // Бюл. Верховного Суда РФ. 2009. №2 (извлечение).
9. The Document is not published. Access from RLS «KonsultantPlus».
3. Chelyabinsk region court definition from February 07 2011 engagement № 33-963/2011 // Chelyabinsk region court site URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=751076 (appeal date 03.07.2012).
4. Constitution Court RF Determination from 22.11.2011 № 25-П «Engagement about inspection of constitutionality of cases in part 4 article 31, item 6 part 1 article 33 and article 37 of Federal Law «About state civil service in the Russian Federation» in connection with the citizen V. U. Borovik's complaint» // Rossiiskaja gazeta. 2011. №273.
5. Presnyakov M. V. State guarantees for a civil employee during mitimus as a result of stuff organization activities: to the question about realization of Constitution principles of equality and justice in legal regulating state-office relations // Labor Law. 2009. 12.
6. Osin A.A. Some questions arising during reduction of posts of state civil service // «Labor Law». 2007. № 6.
7. Chelyabinsk region court definition from February 20, 2012 engagement № 33-1516/2012 // Chelyabinsk region court site URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=928281 (appeal date 03.07.2012).
8. Review of legislation and juridical practice of Supreme Court of the Russian Federation for the third quarter 2008 (affirmed. By Determination of Presidium of Supreme Court RF from 05.12.2008) // « Supreme Court RF Bulletin». 2009. № 2 (extract).

Bibliography

1. Chelyabinsk region court definition from October 24, 2011 engagement № 33-10914/2011 // Chelyabinsk region court site URL: http://212.57.147.70/websud/bsr/TEXT.PHP?ID_DOCUM=887727 (appeal date 03.07.2012).
2. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS determination from 07.10.2010. «Engagement Konstantin Markin against Russia» [eng.] //

УДК 347.02

Субботина Е.В.

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ОТ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ СВОБОДОЙ СЛОВА В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Реализация лицом своих прав, включая право на свободное выражение мыслей и мнений, не должна приводить к нарушению прав или законных интересов другого лица. Российское законодательство должно выработать специальные механизмы защиты от нарушений, связанных с реализацией права на свободу слова. Должны учитываться особенности такого информационного инструмента, как Интернет. Возможные способы защиты: требование об удалении соответствующей информации с конкретного сайта, запрос данных пользователя с его последующим привлечением к ответственности, возложение ответственности на Интернет-провайдера.

Ключевые слова: злоупотребление, свобода слова, ответственность, распространение информации.

The person's exercise of his rights, including the right to free realization of his thoughts and opinions, must not lead to rights and legal interests of another person violation. Russian legislation must work out special mechanisms of violation defense connected with freedom of speech right realization. They should take into consideration such an informational recourse as the Internet. Possible methods of defense: demand to delete appropriate information from the concrete site, the user's data inquiry with his responsibility attraction, assignment of responsibility on Internet provider.

Keywords: abuse, freedom of speech, responsibility, information dissemination.

Согласно ст.10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1] каждый человек имеет право на свободу выражать своё мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. В то же время осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или

обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия (п. 2 ст. 10 Конвенции).

Следовательно, реализация лицом своих прав, в том числе предоставленных в силу международных соглашений, включая право на свободное выражение мыслей и мнений, не должны приводить к нарушению прав или законных интересов другого лица.

Свобода выражения мнения составляет одну из основ демократического общества; с учетом положений пункта 2 статьи 10 Конвенции она распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые благосклонно принимаются или считаются безвредными или нейтральными, но также на оскорбляющие, шокирующие или причиняющие беспокойство. Европейский суд по правам человека в своих актах указывает также на то, что даже если высказывание представляет собой оценочное суждение, соразмерность вмешательства может зависеть от того, имеется ли у данного высказывания достаточная фактическая ос-