

УДК 331.106:341

НЕМОТИВИРОВАННОЕ УВОЛЬНЕНИЕ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО И ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***В.И. Якубович**, аспирант Поволжского института управления
им. П.А. Столыпина РАНХиГС (Саратов)*

Специфика профессиональной деятельности высших должностных лиц муниципального образования свидетельствует о том, что значительный объем норм трудового права неприменим к ним не из каких-то теоретических соображений, а вполне практически. Понятно, например, что с депутатом представительного органа муниципального образования, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, можно заключить трудовой договор. Однако, кроме собственно заключения трудового договора, почти никаких других предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации действий с этим трудовым договором совершить невозможно, так как депутата по очевидным причинам нельзя перевести на другую должность или уволить, например, за прогул. С главой же муниципального образования даже и заключение трудового договора представляется затруднительным, поскольку невозможно корректно определить лицо, выступающее в этом договоре представителем работодателя. Все это свидетельствует о необходимости особого, публично-правового регулирования профессиональной деятельности определенных должностных лиц местного самоуправления. И к этим должностным лицам, с на-

шей точки зрения, помимо выборных должностных лиц, должен относиться и глава местной администрации.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал, что даже руководитель обычной организации не является обычным работником. Так, в Определении от 08.07.2004 № 235-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Межмала Сергея Леонидовича на нарушение конституционных прав пунктом 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации¹ он указал, что «специфика профессиональной деятельности руководителя организации, его место и роль в механизме управления деятельностью организации определяют особый правовой статус этих лиц в трудовых отношениях, который существенно отличается от статуса иных работников. Особенности трудовой функции руководителя организации связаны прежде всего с тем, что в силу своих обязанностей по трудовому договору он реализует правосубъектность юридического лица как участника гражданского оборота». В Постановлении от 15.03.2005 № 3-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи

69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан он не только уточнил, что «правовой статус руководителя организации (права, обязанности, ответственность) значительно отличается от статуса иных работников, что обусловлено спецификой его трудовой деятельности, местом и ролью в механизме управления организацией: он осуществляет руководство организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного органа, совершает от имени организации юридически значимые действия (ст. 273 ТК РФ; п. 1 ст. 53 ГК РФ)», но и выделил тот факт, что «от качества работы руководителя во многом зависят соответствие результатов деятельности организации целям, ради достижения которых она создавалась, сохранность ее имущества, а зачастую и само существование организации. Кроме того, полномочия по управлению имуществом, которыми наделяется руководитель, и предъявляемые к нему в связи с этим требования предполагают в качестве одного из необходимых условий успешного сотрудничества собственника с лицом, управляющим его имуществом, наличие *доверительности* в отношениях между ними»².

Особенности труда главы местной администрации еще более значительны по сравнению с обычным руководителем. От деятельности главы зависят не только результаты работы организации, которую он возглавляет, но и успешность решения вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, а следовательно, и степень удовлетворения потребностей населения муниципального образования. Показательно, что части 10 и 11 статьи 37

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают особые основания расторжения контракта с главой местной администрации, в том числе именно в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Соответственно, представляется, что в отношении главы местной администрации возможны и необходимы еще большие отступления от общих принципов трудового права, чем в отношении обычного руководителя организации, а с учетом всего сказанного выше – установление особого публично-правового режима регулирования.

Разумеется, на все это можно возразить, что, в отличие от выборных должностных лиц местного самоуправления, возможность публично-правового регулирования профессиональной деятельности главы местной администрации остается лишь теоретизированием, так как часть 2 статьи 3 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» однозначно свидетельствует, что законодателем глава местной администрации рассматривается как наемный работник, чей труд регулируется трудовым законодательством, пусть и с определенными особенностями.

Это действительно верно – в настоящее время. Однако нельзя не заметить, что даже в рамках подхода с позиции трудового права законодатель выделяет главу местной администрации из числа прочих муниципальных служащих, указывая, что он работает на основе не трудового договора, а

контракта, для него могут быть установлены особые требования, на него распространяются особые запреты и т.д.

С.Е. Чаннов, анализируя правовую природу контракта, заключаемого с главой местной администрации, констатирует, что указанный контракт «выглядит инородным телом в существующем законодательстве о муниципальной службе»³. Это действительно верно, однако не стоит забывать, что заключение контракта, а не трудового договора с главой местной администрации было предусмотрено первоначально Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», авторы Закона о муниципальной службе просто восприняли его как реально существующую действительность.

Нам представляется, что законодатель, учитывая отмеченные выше особенности профессиональной деятельности главы местной администрации, первоначально имел намерение вывести его из режима трудового регулирования (возможно, сохранив лишь возможность субсидиарного применения трудового законодательства), так же как и выборных должностных лиц местного самоуправления. Именно с этим связано появление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такого правового феномена, как контракт с главой местной администрации, установление особых правил его заключения и специального перечня оснований его расторжения и т.д. Однако последующая критика и объективные трудности, связанные с недостаточным объемом правового регулирования особенностей профессиональной деятельности главы местной администрации на федеральном уровне, в условиях дефицита профес-

сиональных юристов-правотворцев в самих муниципальных образованиях повлекли возврат глав местных администраций в лоно трудового законодательства.

Существенную роль в этом плане сыграл Верховный Суд Российской Федерации, который в своем Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 г. пришел к выводу, что положения Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» «не могут рассматриваться как исключаящие возможность применения при прекращении его полномочий каких-либо оснований расторжения трудового договора из числа установленных непосредственно Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» либо Трудовым кодексом Российской Федерации – как общих, так и дополнительных, применяемых лишь в отношении отдельных категорий работников»⁴.

Данная позиция Верховного Суда Российской Федерации уже была в полной мере воспринята отечественными судами более низких инстанций при решении конкретных вопросов. Так, например, И.А.Бестужий обратился в Октябрьский районный суд г. Ставрополя с иском к Главе города Ставрополя, Ставропольской городской Думе, администрации г. Ставрополя о признании решения Ставропольской городской Думы от 8 июня 2012 г. № 227 «О прекращении контракта с главой администрации г. Ставрополя от 11 мая 2011 года Бестужим И.А.» незаконным; о признании распоряжения Главы г. Ставрополя от 8 июня 2012 года № 110-к «О прекращении контракта с Главой администрации г. Ставрополя Бесту-

жим И.А.» незаконным; о восстановлении на работе в должности главы администрации г. Ставрополя; о взыскании средней заработной платы за время вынужденного прогула с 8 июня 2012 г. по 8 августа 2012 г.

В обоснование исковых требований он пояснил, что пункт 11 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает основания для расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления. В пункте 10 статьи 37 указанного Федерального закона определен перечень случаев досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта. Аналогичные условия досрочного прекращения либо расторжения контракта содержатся в Контракте с главой администрации города Ставрополя от 11 мая 2011 г. в пункте 2 раздела 1 «Общие положения» и подпункте 3 пункта 8 раздела 3 «Права и обязанности главы города Ставрополя». Данный контракт от 11.05.2011 полностью соответствует проекту контракта, который утвержден Решением № 26 Ставропольской городской Думы от 05.04.2011. В пункте 2 Контракта указано, что заключение и расторжение контракта определяются только Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но не нормами Трудового кодекса Российской Федерации. Вышеназванный перечень является исчерпывающим и не предусматривает возможность досрочного расторжения контракта на основании решения представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, предусмотренном частью 2 статьи 278

Трудового кодекса Российской Федерации. При принятии главой города Ставрополя Г.С.Колягиным Распоряжения №110-к от 08 июня 2012 г. «О прекращении контракта с Главой администрации города Ставрополя от 11 мая 2011 г. Бестужим И.А.» Глава города вышел за пределы полномочий, предоставленных ему Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 48 Устава города Ставрополя. Таким образом, нарушен установленный порядок прекращения трудовых отношений с главой местного самоуправления. Значит, увольнение И.А.Бестужего незаконно, и он обоснованно подлежит восстановлению на работе.

Представитель ответчиков Ставропольской городской Думы и Главы города Ставрополя по доверенности Е.Н.Тихонова с исковыми требованиями И.А.Бестужего не согласилась, пояснив, что Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон № 25-ФЗ) (ч. 3 ст. 9; ч. 2 ст. 11 и др.) глава местной администрации, замещающий должность по контракту, отнесен к муниципальным служащим, на которых, как следует из статьи 3 данного Федерального закона и статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации, распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными этим же Федеральным законом. Случаи досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, предусмотрены в виде специального перечня в частях 10, 11 статьи 37 Закона № 131-ФЗ. Вместе с тем в соответствии с частью 1 статьи 19 Закона № 25-ФЗ, определяющей основания для расторжения трудового договора

с муниципальным служащим, непосредственно названные в ней случаи, когда допускается возможность расторжения трудового договора с муниципальным служащим по инициативе представителя нанимателя (работодателя), установлены помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации. Поскольку главой местной администрации, назначенным на должность по контракту, осуществляется руководство соответствующим юридическим лицом (местной администрацией), правомерным является расторжение контракта с ним с учетом особенностей, обусловленных как статусом местной администрации, так и нахождением названного лица на муниципальной службе, а равно порядком назначения его на должность и заключения контракта – с применением дополнительных оснований для прекращения трудового договора с руководителем организации, установленных статьей 278 Трудового кодекса Российской Федерации. На заседании 8 июня 2012 г., на котором было принято решение о прекращении контракта с Главой администрации города Ставрополя от 11 мая 2011 г. И.А.Бестужим, присутствовало 25 депутатов Ставропольской городской Думы, которые единогласно приняли названное решение.

Рассмотрев доводы сторон, Октябрьский районный суд г. Ставрополя принял решение – отказать истцу в удовлетворении заявленных требований в полном объеме. Не приводя здесь мотивировочную часть решения суда, которая является довольно объемной, лишь отметим, что она практически дословно повторяет положения Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 г., о котором шла речь выше, на этот же Обзор суд и ссылается в обоснование своей позиции⁵.

Конечно, позиции Верховного Суда по конкретным вопросам, выраженные в любой форме, – в Постановлении Пленума, в обзоре судебной практики или даже в решении по конкретному делу, должны быть ориентиром для всех нижестоящих судов общей юрисдикции, что, безусловно, является правильным с точки зрения создания единообразной практики.

Что касается рассматриваемого вопроса, то позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросу возможности увольнения глав местных администраций по основаниям, предусмотренным трудовым законодательством в целом, и по статье 278 Трудового кодекса Российской Федерации, в частности, уже неоднократно подвергалась обоснованной критике с формально-юридических позиций⁶.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.07.2004 № 235-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Межмала Сергея Леонидовича на нарушение конституционных прав пунктом 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации // Экономика и жизнь. – 2004. – № 44.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.03.2005 № 3-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 278 и статьи 279 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 4 статьи 69 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с запросами Волховского городского суда Ленинградской области, Октябрьского районного суда города Ставрополя и жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 3.

³ Чаннов С.Е. Некоторые вопросы ограничения трудового договора от контрактов с государственными и муниципальными служащими / С.Е. Чаннов // Трудовое право. – 2008. – № 2.

⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10.03.2010) (ред. от 29.12.2010) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 5.

⁵ Решение Октябрьского районного суда г. Ставрополя от 22 августа 2012 г. № 2-1610/2012.

⁶ См., напр.: Правдин Д.Г. Участие представительного органа муниципального образования в досрочном прекращении полномочий главы местной администрации / Д.Г. Правдин, С.Е. Чаннов // Практика муниципального управления. – 2011. – № 10. – С. 66–75; Никандров В.Г. Проблемы расторжения контракта с главой местной администрации: пределы применимости трудового законодательства / В.Г. Никандров // Трудовое право. – 2011. – № 3. – С. 89–98.

Аннотация

В статье рассматриваются отдельные особенности трудового контракта, заключаемого с главой местной администрации, а также основания и условия увольнения его с должности.

Ключевые слова: глава местной администрации, трудовой контракт, прекращение трудовых отношений.

Summary

This article considers some features of the labour contract with the head of local administration, as well as the grounds and conditions of his dismissal from the post.

Keywords: head of the local administration, labour contract, the termination of the employment relationship.