



О статусе председателя представительного органа поселения



В.В. Гулидова,
председатель
муниципального
комитета Сибирцев-
ского городского
поселения Черни-
говского района
Приморского края

При определении статуса председателя представительного органа городского или сельского поселения, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, зачастую возникают вопросы, на которые не всегда можно найти однозначные ответы, в первую очередь по причине отсутствия надлежащего законодательного регулирования.

Выборное должностное лицо или депутат

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в ч. 14 ст. 35 предусматривает следующие способы организации деятельности представительного органа муниципального образования (в т. ч. сельского или городского поселения) – в соответствии с уставом муниципального образования организацию указанной деятельности осуществляют:

- глава муниципального образования;
- председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

И если с первым способом все более или менее понятно, поскольку согласно Федеральному закону № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и его статусу и полномочиям посвящен целый ряд норм указанного закона, то со вторым способом далеко не все так очевидно, как это может показаться на первый взгляд.

Рассмотрим классическую схему организации управления представительным органом городского или сельского поселения, при которой председатель данного органа избирается из числа депутатов и осуществляет свою деятельность на постоянной (оплачиваемой) основе.

Поскольку, с одной стороны, должность председателя в рассматриваемом нами случае является выборной, а с другой – он обладает полномочиями должностного лица (в сфере организации деятельности представительного органа), председателя зачастую ошибочно начинают именовать «выборное должностное лицо местного самоуправления».

Между тем избрание лица председателем представительного органа муниципального образования из состава депутатов этого представительного органа не влечет за собой приобретения им статуса выборного должностного лица местного самоуправления, так как в соответствии с нормой абз. 15 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ такой статус может быть приобретен им только в результате избрания на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Таким образом, по смыслу Федерального закона № 131-ФЗ председатель представительного органа городского или сельского поселения, избираемый из числа депутатов и работающий на постоянной (оплачиваемой) основе, является обычным депутатом, осуществляющим свою деятельность на постоянной основе. Просто деятельность такого депутата заключается в исполнении полномочий председателя представительного органа городского или сельского поселения, а смысл данной деятельности – организация работы этого представительного органа.

Именно поэтому сегодня полномочия председателя представительного органа городского или сельского поселения не предусмотрены федеральным или региональным законодательством, а должны устанавливаться муниципальными правовыми актами, в первую очередь уставом поселения и регламентом представительного органа муниципального образования.

Является ли деятельность председателя представительного органа трудовой, а председатель – работником представительного органа?

Другой вопрос, который часто возникает на практике: является ли председатель работником представительного органа городского или сельского поселения, а его деятельность трудовой? Ответить на него довольно сложно, поскольку даже федеральные структуры в данной сфере трактуют закон диаметрально противоположно.

Так, в письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 26.06.2013 № 03-04-06/24298 говорится о том, что депутатская деятельность относится к трудовой деятельности физического лица и в связи с этим служебные обязанности, выполняемые депутатом в рамках его депутатской деятельности, являются его трудовыми обязанностями. То есть, по мнению Минфина России, депутата, работающего в представительном органе на постоянной основе, следует рассматривать как работника данного органа, что автоматически предполагает возникновение трудовых отношений.

При этом, по мнению представителей Государственной Думы, выраженному в т. ч. в письме Правового управления Государственной Думы от 28.06.2007 № ВН 2.2-



Избрание лица председателем представительного органа муниципального образования из состава депутатов этого представительного органа не влечет за собой приобретения им статуса выборного должностного лица местного самоуправления.



Говорить о трудовых отношениях между представительным органом городского или сельского поселения и его председателем не следует.

1/2746, функция, выполняемая депутатом представительного органа местного самоуправления, не является трудовой. Средства, выплачиваемые депутату, – это денежное содержание, а не плата за выполнение конкретной работы. В деятельности депутата отсутствует такой важный компонент трудовых отношений, как соглашение работника с работодателем, так как работодатель в данной ситуации отсутствует, а основанием для получения статуса депутата (равно как и денежного содержания и иных выплат) является избрание лица в установленном порядке депутатом представительного органа. Кроме того, с точки зрения специалистов Правового управления Государственной Думы, анализ положений Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) позволяет сделать вывод о том, что осуществление полномочий депутата не является трудовыми отношениями. В отдельных случаях, связанных с возникновением, осуществлением либо прекращением полномочий депутата, можно говорить лишь о применении норм ТК РФ либо иных норм права по аналогии.

Данная точка зрения подвергается небезосновательной критике со стороны отдельных правоведов. Некоторые из них полагают, что подход, предполагающий распространение на депутатов норм трудового права лишь по аналогии, недопустим именно потому, что он ведет к неограниченной свободе усмотрения правоприменителя в толковании пределов такой аналогии. Кроме того, отсутствие трудового договора лишает депутата трудового стажа, права на отпуск и иной отдых, комплекса гарантий и компенсаций, предусмотренных трудовым законодательством именно для лиц, работающих по трудовому договору*.

Подобный плюрализм мнений порождает и неоднозначный подход правоприменителей к указанному вопросу. Так, в одних поселениях с председателем представительного органа заключается трудовой договор (контракт), а в других просто оформляется решение представительного органа об избрании председателя. На наш взгляд, говорить о трудовых отношениях между представительным органом городского или сельского поселения и его председателем все же не стоит. В соответствии со ст. 17 ТК РФ трудовые отношения на основании трудового договора в результате избрания на должность возникают, если последнее предполагает выполнение работником определенной трудовой функции. Согласно ст. 15 ТК РФ под трудовой функцией понимается работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессией, специальностью с указанием квалификации, конкретного вида поручаемой работнику работы, что не соотносится с деятельностью председателя представительного органа, который осуществляет руководство данным органом на основании полномочий, установленных самими депутатами.

А вот точка зрения о том, что к председателю представительного органа должны применяться нормы ТК РФ либо иных норм права по аналогии, по нашему мнению, не лишена здравого смысла. Ведь председатель представительного органа ежемесячно получает денежное вознаграждение, использует ежегодный оплачиваемый отпуск, в случае болезни имеет право оформить лист временной нетрудоспособности. Поэтому в этой части к нему должна применяться аналогия права, в первую очередь правовых норм ТК РФ.

* Сергеев А.А. О трудовых правах выборных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 13.

К вопросу об ответственности представительного органа поселения

С одной стороны, логично было бы предположить, что председатель как руководитель представительного органа и как лицо, наделенное представительскими полномочиями, должен и отвечать за то, что совершает этот орган. Однако в том-то и заключается нестандартность ситуации: представительный орган принимает свои решения только коллегиально, а у председателя никакого особого положения при принятии данных решений нет.

То есть если возникает вопрос о правомерности действий самого председателя (в т. ч. при издании им постановлений и распоряжений по вопросам деятельности представительного органа), то ответ о том, кто должен нести ответственность, очевиден. А вот что делать, если, например, оспаривается решение представительного органа? Как в этом случае председателю ответить за всех депутатов, голосовавших за или против его принятия?

При оспаривании законности решения председатель, в принципе, может защитить интересы представительного органа самостоятельно, а при оспаривании норм, принятых по принципу целесообразности (не согласно закону, но тоже на законном основании), логичным было бы призвать к ответу всех депутатов, голосовавших за оспариваемое решение, поскольку именно по их внутреннему убеждению ситуация сложилась так, а не иначе. Председатель не имеет возможности диктовать депутатам, как следует голосовать, а следовательно, и влиять на принятие или непринятие решения.

Следует отметить, что на сегодняшний день суды удовлетворяются присутствием в качестве представителя ответчика (заинтересованного лица) только председателя представительного органа. Однако, по нашему мнению, председатель в случае необходимости должен активно пользоваться правом привлечения в судебное заседание свидетелей, в качестве которых в первую очередь выступают депутаты, голосовавшие за принятие оспариваемого решения представительного органа. Соответствующее ходатайство (о привлечении свидетелей) председатель представительного органа должен заявить судье в установленном процессуальным законодательством порядке. И у судьи не должно быть оснований для отклонения этого ходатайства.



При оспаривании решения представительного органа поселения в суде председатель должен активно пользоваться правом привлечения в судебное заседание свидетелей, в качестве которых в первую очередь выступают депутаты, голосовавшие за принятие оспариваемого решения.

Является ли председатель представительного органа должностным лицом этого органа?

Для ответа на вопрос, является ли председатель представительного органа должностным лицом (но не выборным должностным лицом местного самоуправления) этого органа, следует применить уже указанную выше аналогию права, обратившись к Кодексу РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные

или административно-хозяйственные функции в государственных органах и органах местного самоуправления.

Поскольку председатель представительного органа исполняет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в данном органе, согласно КоАП РФ его можно считать должностным лицом.

Кроме того, в соответствии с п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» должностным лицом органа местного самоуправления является лицо, постоянно, временно, в т. ч. по специальному полномочию, выступающее от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Так как представительный орган поселения является органом местного самоуправления, а председатель данного органа наделен правом выступать от его имени, необходимо рассматривать председателя как должностное лицо.

Что же касается функций должностного лица, то трудовые отношения типа «начальник – подчиненный» складываются у председателя представительного органа городского или сельского поселения только с работниками данного органа, т. е. с лицами, работающими в представительном органе на основании трудового договора. Ведь именно для них председатель выступает работодателем (представителем работодателя).

Что же касается взаимоотношений между председателем и депутатами представительного органа муниципального образования, то здесь распорядительные полномочия председателя ограничиваются лишь регламентом представительного органа и только в части обеспечения председателем порядка деятельности депутатов на заседаниях представительного органа, а также в рамках иных мероприятий, предусмотренных регламентом и проводимых представительным органом с участием депутатов.

Приглашаем принять участие в семинаре вашего региона

Лектором выступит один из ведущих специалистов федеральных органов исполнительной власти

| Тема семинара | Дата | Город |
|--|-------------------|--------------|
| «Последние изменения закона о контрактной системе. | 29 апреля 2014 г. | Краснодар |
| | 23 мая 2014 г. | Салехард |
| Анализ сложных вопросов госзакупок» | 27 мая 2014 г. | Екатеринбург |
| | 06 июня 2014 г. | Красноярск |

Участникам выдается комплект рабочих материалов и именной СЕРТИФИКАТ по итогам мероприятия
Для постоянных участников предусмотрена скидка 10%, при предъявлении карточки постоянного клиента



Подробности на сайтах www.seminar.ru и www.pro-goszakaz.ru