

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по отдельным вопросам правового статуса

главы муниципального образования

В Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС поступило обращение Ассоциации развития и поддержки местного самоуправления «Совет муниципальных образований Республики Удмуртия» от 26 июня 2017 года № 55-2 с просьбой высказать экспертную позицию по ряду вопросов применения норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В частности: распространяются ли на глав муниципальных образований нормы трудового законодательства; кто заключает и каким образом договор с главой муниципального образования; на основании каких решений осуществляется премирование главы муниципального образования.

1. Глава муниципального образования является выборным должностным лицом и органом местного самоуправления одновременно. Данный вывод основан на анализе норм Федерального закона № 131-ФЗ (статьи 34, 36, 40). Нормы трудового законодательства на эту категорию лиц не распространяются, их статус регулируется законодательством о местном самоуправлении.

Аналогичной позиции придерживается и Конституционный Суд РФ. В своем постановлении от 27 июня 2013 года № 15-П Суд отметил, что нормы Трудового кодекса РФ направлены на регулирование трудовых отношений и не распространяются на выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих особый публично-правовой статус. Поскольку выборное должностное лицо местного самоуправления – это лицо, замещающее муниципальную должность в порядке избрания на муниципальных выборах, посредством которых образующие местное сообщество граждане осуществляют местное самоуправление, предполагается, что характер и содержание деятельности выборных должностных лиц местного самоуправления определяется взятыми ими непосредственно перед населением конкретного муниципального образования публично-правовыми обязательствами по решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, надлежащее исполнение которых является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года N 7-П).

Конституционный Суд многократно подчеркивал, что выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности и тем

самым - реализацией норм статьи 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (часть 3) и 130. Соответственно, отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем (Постановление от 27 июня 2013 года № 15-П). Кстати, подобная позиция высказана Судом и в отношении депутатов законодательных органов государственной власти (Постановление от 5 апреля 2013 года № 7-П).

Особенности публично-правового характера деятельности выборных должностных лиц органов местного самоуправления обуславливают и особенность оформления отношения с этими лицами, работающими на постоянной основе. Это проявляется, в частности в следующем:

- договора (особенно трудового) или иного соглашения с главой муниципального образования не должно быть – их статус регулируется законами, и иными нормативными правовыми актами, в том числе муниципальными правовыми актами;
- полнота регулирования отношений, вытекающих из правового статуса главы муниципального образования, а особенно гарантий его деятельности, повышает требования к наличию соответствующих региональных и муниципальных правовых актов; особенно остро этот вопрос проявляется на примере оплаты деятельности главы муниципального образования;
- представительный орган муниципального образования не является работодателем (представителем нанимателя) для главы муниципального образования - это противоречит нормам действующего законодательства о местном самоуправлении; более того, не может один орган местного самоуправления (представительный орган) выступать работодателем для другого органа местного самоуправления (глава муниципального образования).

Вышесказанное не зависит от способа замещения должности главы муниципального образования (избрание непосредственно населением, избрание из числа депутатов или избрание по результатам конкурса), не меняется для глав сельских поселений, которые одновременно могут являться главами местных администраций и председателями представительных органов – эти лица по-прежнему остаются выборными и выполняют публично-правовые функции.

2. Премирование главы муниципального образования регулируется нормами бюджетного законодательства (статья 136 Бюджетного кодекса РФ) и законодательства о местном самоуправлении (статья 40 федерального закона № 131-ФЗ). Бюджетным законодательством, в частности, предусматривается, что высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных

лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

В республике Удмуртия таким документом является Постановление Правительства УР от 10 октября 2016 года № 437 (ред. от 17 апреля 2017) "О формировании расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников, занимающих должности, не являющиеся должностями муниципальной службы, а также работников органов местного самоуправления в Удмуртской Республике, осуществляющих профессиональную деятельность по профессиям рабочих, и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Удмуртской Республики". В этом документе премии главам муниципальных образований рассматриваются в качестве одной из составляющей Фонда оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

Порядок выплаты премии главе муниципального образования, размер конкретной премии, должен регулироваться муниципальными правовыми актами (в пределах установленных нормативов). В некоторых муниципальных образованиях этот вопрос регулируется решением представительно органа муниципального образования. Например Решением Камбарского районного Совета депутатов от 26 мая 2011 года № 381 утверждено Положение о премировании Главы муниципального образования "Камбарский район". В документе предусматривается автоматическое ежемесячное премирование за фактически отработанное время – это означает, что дополнительных распоряжений или иных документов для произведения выплаты не требуется (у депутатов есть право своим решением это изменить или отменить).

Если в муниципальном образовании нет положения или иного муниципального нормативного правового акта, регулирующего порядок премирования главы муниципального образования, то он вправе этот вопрос регулировать своим распоряжением в пределах имеющегося финансирования и с учетом утвержденных нормативов.

Поскольку в обращении Совета муниципальных образований Республики Удмуртия отсутствуют сведения о конкретном муниципальном образовании, не приводятся муниципальные правовые акты, то оценка деятельности конкретного главы муниципального образования не представляется возможной.

Директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС
д-р юрид. наук, профессор
12.07.2017 года

Е.С. Шугрина