

Описание проблемы:

Действующий глава сельского поселения в соответствии с Уставом муниципального образования избран на срок полномочий представительного органа из числа депутатов, исполняет полномочия председателя представительного органа и возглавляет местную администрацию. Представительный орган муниципального образования планирует досрочно прекратить свои полномочия путем принятия решения о самороспуске, что согласно части 17 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий Совета народных депутатов сельского поселения путем самороспуска действующий глава поселения должен продолжать исполнение своих полномочий до дня вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования (абзац 2 части 3 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

Возникает вопрос - когда представительный орган сельского поселения нового созыва должен избрать нового главу поселения? Сразу после формирования Совета народных депутатов сельского поселения нового созыва или по истечении срока, на который, в соответствии с уставом муниципального образования, избирались депутаты представительного органа прежнего созыва? Влечет ли досрочное прекращение полномочий депутатов досрочное прекращение полномочий главы поселения в качестве председателя представительного органа? В каком порядке подлежат реализации положения Устава сельского поселения (глава поселения избирается представительным органом из своего состава, возглавляет местную администрацию и исполняет полномочия председателя Совета), если глава поселения продолжит исполнение своих полномочий после формирования Совета нового созыва, но не будет при этом являться депутатом Совета нового созыва?

Ответ.

Действующим законодательством напрямую не урегулирован порядок досрочного прекращения полномочий главы сельского поселения, сочетающего в одном лице сразу три правовых статуса – главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, председателя представительного органа и депутата. Учитывая общие принципы организации местного самоуправления, заложенные в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе № 131-ФЗ, а также исходя из способа аналогии права и закона, применяемого для преодоления пробелов в законодательстве, могут быть сделаны следующие выводы.

1. Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрено несколько вариантов формирования органов местного самоуправления и замещения муниципальных должностей, однако, существует лишь один единственный способ получения полномочий непосредственно от жителей муниципального образования – это участие и победа в прямых муниципальных выборах. Именно в момент избрания жителями избранный кандидат приобретает властные полномочия, соответствующие правовому статусу депутата или главы муниципального образования (назовем его *первичным правовым статусом*). Приобретение этим лицом иных правовых статусов (назовем их *вторичными*) становится возможным и является следствием наличия у него властных полномочий, полученных по результатам выборов непосредственно от жителей. Другими словами, гражданин, первоначально не став депутатом, не смог бы претендовать ни на пост главы муниципального образования, ни на полномочия председателя представительного органа.

2. Исходя из пункта 9 части 10 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата представительного органа досрочно прекращаются в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления. Согласно пункту 1 части 16 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ самороспуск является случаем досрочного прекращения полномочий представительного органа.

3. Вопрос о том, является ли досрочное прекращение полномочий депутата основанием для досрочного прекращения полномочий главы сельского поселения, одновременно исполняющего полномочия председателя представительного органа и возглавляющего исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, в законодательстве прямо не урегулирован и является спорным.

С точки зрения Комитета Государственной Думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в результате избрания главой муниципального образования депутат приобретает новый правовой статус выборного должностного лица местного самоуправления, имеющего собственные полномочия, не совпадающие со статусом и полномочиями ни главы местной администрации, ни депутата представительного органа^[1]. Исходя из этой позиции, досрочное прекращение полномочий депутата, в связи с самороспуском представительного органа, не может рассматриваться в качестве основания для прекращения полномочий главы сельского поселения. Также глава сельского поселения должен будет начать исполнять полномочия председателя вновь избранного представительного органа сельского поселения.

Однако, в рассматриваемом случае применение предложенного Комитетом Государственной Думы подхода к решению проблемы взаимосвязи между первичным и вторичными правовыми статусами представляется невозможным. Выше было показано, что между первичным правовым статусом избранного населением депутата представительного органа и вторичным правовым статусом главы муниципального образования, избранного представительным органом из своего состава, имеет место прямая связь. В силу исключения, предусмотренного частью 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, эта связь между статусом депутата и статусом главы сельского поселения является не только прямой, но и непрерывной. Следовательно, в случае прекращения первичного правового статуса должны быть прекращены и вторичные правовые статусы. Соответственно, в данном случае досрочное прекращение депутатских полномочий должно трактоваться, как основание для досрочного прекращения полномочий главы сельского поселения, а также прекращения исполнения им полномочий председателя представительного органа.

Указанная выше логика связи первичного и вторичного правовых статусов отражена в части 10.2 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) в случае прекращения его полномочий соответственно в качестве главы поселения (внутригородского района) или депутата представительного органа поселения (внутригородского района). Как представляется, в рассматриваемой ситуации эта норма может быть использована по аналогии для преодоления имеющегося пробела в законодательстве.

4. Вместе с тем, полного отсутствия органов местного самоуправления в муниципальном образовании не должно быть. Поэтому действующее законодательство и предусматривает разные механизмы временного, исключительного и т.п. осуществления властных полномочий. Именно для исключения перерыва во власти в части 3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что полномочия выборного должностного лица

местного самоуправления прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления. Это означает, что после самороспуска представительного органа и прекращения полномочий его депутатов, глава поселения продолжает исполнять свои полномочия. После избрания нового состава представительного органа избирается новый глава муниципального образования, что автоматически означает и избрание председателя представительного органа и главы местной администрации. Полномочия действовавшего ранее главы муниципального образования прекращаются с вступлением в должность вновь избранного главы.

[1] Позиция Комитета ГД РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления сформулирована, в частности, в следующих размещенных на его официальном сайте разъяснениях: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052053057124049057057052.html>, <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052053057124049052054050.html>, <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054050>