

Вопрос: *Представительный орган муниципального района, сформированный из глав и депутатов поселений, избрал главой муниципального района – председателем представительного органа одного из глав поселений. Этот глава сложил с себя полномочия главы поселения и остался только в статусе главы муниципального района – председателя районного представительного органа. Далее в соответствующем поселении были проведены выборы, после чего вновь избранный глава поселения вошел в состав представительного органа района. В результате количество депутатов районных депутатов фактически увеличилось до 17 человек, что прямо противоречит уставу данного муниципального образования, предусматривающему представительный органа в составе 16 депутатов. Что делать в этой ситуации? Кроме того, после избрания нового главы поселения неясным является правовой статус главы муниципального района – председателя представительного органа, в частности, то какое он представляет муниципальное образования?*

В рассматриваемом случае можно выделить две взаимосвязанные правовые ситуации, которые целесообразно прояснить отдельно друг от друга, прежде, чем перейти к общему выводу.

Во-первых, необходимо рассмотреть вопрос о том, в каких случаях является обязательным прекращение депутатских полномочий лица, избранного представительным органом муниципального образования из своего состава на должность главы муниципального образования.

Напомним, что частью 2 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»^[1] (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) предусматривается, что одним из трех возможных способов замещения должности главы муниципального образования является его избрание представительным органом из своего состава. Согласно пункту 3 части 2 статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ глава, избранный таким образом глава может либо исполнять полномочия председателя представительного органа с правом решающего голоса, либо возглавлять местную администрацию.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно разъяснял^[2], что полномочия депутата представительного органа, избранного главой соответствующего муниципального образования, должны быть прекращены вне зависимости от того, будет ли он возглавлять местную администрацию или станет председателем предварительного органа. Данная позиция обусловлена тем, что 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] В ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 447-ФЗ

^[2] 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/052054050124049048048056.html>

Однако, как нам представляется, приведенная выше позиция Комитета Государственной Думы, не имеет достаточных оснований в тексте Федерального закона № 131-ФЗ. Действующей редакцией пункта 3 части 2 статьи 36 Закона прямо предусмотрено требование о прекращении полномочий депутата, избранного главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию. Однако, в отношении лица, избранного главой муниципального образования – председателем представительного органа, такой оговорки в законе не сделано, а, следовательно, его депутатские полномочия не должны прекращаться.

В настоящее время данный подход начинает находить свое отражение и в судебной практике. В частности, Уставной Суд Калининградской области в **Постановлении от 18.09.2015 № 9-П** «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области абзацев 1, 2, 4, 5 пункта 6 статьи 2 Закона Калининградской области от 07.03.2006 № 730 «О правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления на территории Калининградской области»^[1] также пришел к выводу о том, что в Федеральном законе № 131-ФЗ прекращение полномочий депутата, избранного главой муниципального образования, установлено только для главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию.

Во-вторых, важно разобраться в довольно сложной взаимосвязи правовых статусов, возникающей в случае избрания главы муниципального района представительным органом, состоящим из глав поселений и депутатов представительных органов поселений. Такое лицо фактически одновременно является, во-первых, либо главой поселения, либо депутатом представительного органа поселения, во-вторых, депутатом районного представительного органа, в-третьих, главой муниципального района – председателем представительного органа[2]. При использовании данной модели возникает закономерный вопрос: следует ли при избрании главой муниципального района – председателем представительного органа отказаться от остальных должностей?

По нашему мнению, в описанной ситуации существуют явная причинно-следственная связь между статусом главы/депутатом поселения – депутатом муниципального района – главой муниципального района – председателем районного представительного органа. В основе любого публично-правового статуса лежит процедура легитимации, т.е. получения права на исполнение властных полномочий. Первичным по отношению к статусу должностного лица в муниципальном районе является статус должностного лица в поселении; иными словами, первичным является не статус главы муниципального образования – председателя представительного органа и районного депутата является, но статус главы или депутата поселения, так как именно он приобретает в результате непосредственного избрания населением.

Приведенная выше логика в полной мере находит свое отражение в положении части 10.2 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому прекращение полномочий главы поселения или депутата представительного органа поселения является основанием для досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального района, сформированного путем делегирования. В свою очередь, возможность одновременного исполнения одним лицом полномочий главы поселения или депутата представительного органа поселения и полномочий депутата сформированного путем делегирования районного представительного органа, следует из части 6 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ.

Общий вывод: полномочия главы муниципального района, избранного из состава представительного органа, сформированного путем делегирования, и ставшего его

председателем, должны быть досрочно прекращены в связи с прекращением его полномочий, как главы поселения. После этого районный представительный орган должен избрать из своего состава нового главу района, который будет исполнять полномочия председателя представительного органа. В завершении следует отметить, что глава района, сложив с себя полномочия главы поселения, неправильно истолковал нормы действующего законодательства. Тем не менее, в силу добровольности его ухода в отставку и факта состоявшихся выборов нового главы поселения, он не вправе далее замещать должность главы района, равно как и депутата районного представительного органа.

Р.В. Петухов

к. юрид. н., ведущий научный сотрудник
Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
ВШГУ РАНХиГС

Е.В. Луценко

аналитик Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
ВШГУ РАНХиГС

[1] См.: <http://www.ustavsudklgd.ru/judgement/regulations/post92015.htm> .

[2] В свою очередь, компетенция главы муниципального района – председателя представительного органа, одновременно складывается из исключительных полномочий главы муниципального района (ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ) и обязанностей председателя представительного органа