



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА



Выпуск 9

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДЕПУТАТ: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СТАТУС, ГАРАНТИИ

Москва
2022

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Выпуск 9

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДЕПУТАТ:
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СТАТУС, ГАРАНТИИ**

Москва
2022

УДК 342.534
ББК 67.400.7
М90

Серия основана в 2020 году

Составитель выпуска
И.Е. Кабанова

Редакционный совет серии:
И.Е. Кабанова, Е.В. Луценко, Г.В. Миронова

М90 Муниципальный депутат: деятельность, статус, гарантии / ИУРР
РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К.А. Иванова]. — М. : Изд-во «Перспектив», 2022. — 68 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2022, вып. 9).

ISBN 978-5-98597-525-3

Выпуск посвящен наиболее актуальным вопросам деятельности муниципальных депутатов. На основе анализа действующего законодательства раскрываются особенности статуса, полномочия и гарантии осуществления деятельности, требования, ограничения и запреты, налагаемые на депутатов, а также раскрыты наиболее дискуссионные положения, касающиеся основных видов депутатской деятельности. Исходя из материалов судебной практики дается ряд рекомендаций по недопущению нарушений законодательства депутатами, членами выборных органов местного самоуправления в ситуациях, не имеющих однозначного правового регулирования.

УДК 342.534
ББК 67.400.7

ISBN 978-5-98597-525-3

ОГЛАВЛЕНИЕ

О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.....	5
Каков срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления?	5
Какие существуют запреты по совмещению должностей выборного должностного лица местного самоуправления?	8
Какую иную оплачиваемую работу могут выполнять депутаты и выборные должностные лица местного самоуправления?	10
Какие гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления установлены законодательством?	12
В чем состоит иммунитет депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления?	15
Может ли депутат быть привлечен к ответственности за высказанное мнение или позицию?	16
Существуют ли основания досрочного прекращения полномочий депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления?	17
<i>Судебная практика</i>	18
Имеют ли муниципальные депутаты какие-либо государственные гарантии сохранения основного места работы (должности)?	22
Какие гарантии осуществления трудовой деятельности установлены для депутатов представительного органа муниципального образования?	22
Какая продолжительность гарантируемого периода установлена?	23
Гарантируется ли оплата труда муниципальных депутатов в выходные и нерабочие праздничные дни?	24
<i>Судебная практика</i>	25

Чем депутатские гарантии полезны для работодателей?	27
Можно ли получить компенсацию за период исполнения депутатских полномочий?	27
Как проходят встречи депутата с избирателями?	28
Могут ли мэры являться депутатами государственных уровней власти и сенаторами?	29
Можно ли быть депутатом в одном муниципальном образовании и главой в другом?	30
Может ли мэр города быть депутатом городской думы?	30
Как установить депутатскую выплату и не нарушить закон?	31
Каким образом проводится проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, представляемых депутатом, членом выборного органа местного самоуправления?	31
<i>Судебная практика</i>	33
Где размещаются сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные лицами, замещающими муниципальные должности?	56
<i>Судебная практика</i>	56

О статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Часть 1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает для депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления определенные гарантии, т.е. совокупность условий и средств (правовых, организационных, социальных и других), обеспечивающих реальную независимость данных лиц. В своей деятельности депутаты и выборные должностные лица должны руководствоваться в первую очередь интересами населения муниципального образования. Их независимость, беспрепятственное осуществление своих полномочий определяют и самостоятельность органов местного самоуправления в целом¹.

Каков срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления?

Часть 2 вышеназванной статьи закрепляет, что срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается

¹ «Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (под ред. Л.П. Жуковской).

уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ и не может быть менее двух и более пяти лет.

Определенный срок нужен, чтобы приспособиться к специфике осуществления депутатских полномочий, особенно если депутат избран впервые.

Также частью 3 определяется начало и прекращение полномочий:

1) полномочия депутатов, членов выборных органов местного самоуправления начинаются со дня их избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва;

2) полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Приведенные нормы обычно также закрепляются в законах субъектов РФ и муниципальных правовых актах с целью обеспечения непрерывности функционирования представительных и иных органов муниципального образования.

Обратим внимание, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П положения ч. 3 комментируемой статьи признаны:

1) соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти законоположения предполагают в случае принятия представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку обеспечение гарантий судебной защиты прав удаленного в отставку лица, а также проведение в установленные федеральным законом сроки — в целях обеспечения непрерывности осуществления муниципальной власти — досрочных выборов главы муниципального образования, на которых удаленный в отставку глава муниципального образования вправе баллотироваться в качестве кандидата;

2) не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти законоположения — при отсутствии в системе действующего правового регулирования специальных правовых механизмов согласованного взаимодействия института судебной защиты прав лица, удаленного в отставку с должности главы муниципального образования, и института досрочных выборов главы муниципального образования — допускают в правоприменительной практике проведение таких досрочных

выборов до разрешения судом вопроса о законности удаления главы муниципального образования в отставку и тем самым не гарантируют возможность реального восстановления его прав в случае признания судом соответствующего решения представительного органа местного самоуправления незаконным.

Согласно ч. 4 вышеназванной статьи установленный срок полномочий, перечень полномочий и порядок избрания выборных должностных лиц местного самоуправления не может быть изменен в течение текущего срока полномочий. Данную норму также можно расценивать как гарантию стабильности работы выборных должностных лиц местного самоуправления, а также как ограничение их возможности самостоятельно продлевать срок своих полномочий.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Полномочия депутата представительного органа муниципального района, состоящего в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 названного Федерального закона из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, начинаются соответственно со дня вступления в должность главы поселения, входящего в состав муниципального района, или со дня избрания депутата представительного органа данного поселения депутатом представительного органа муниципального района, в состав которого входит данное поселение, и прекращаются соответственно со дня вступления в должность вновь избранного главы поселения или со дня вступления в силу решения об очередном избрании в состав представительного органа муниципального района депутата от данного поселения.

Полномочия депутата представительного органа городского округа с внутригородским делением, формируемого в соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 35 настоящего Федерального закона из состава представительных органов внутригородских районов, начинаются со дня избрания депутата представительного органа внутригородского района депутатом представительного органа городского округа с внутригород-

ским делением, в состав которого входит данный внутригородской район, и прекращаются со дня вступления в силу решения об очередном избрании в состав представительного органа городского округа с внутригородским делением депутата от данного внутригородского района.

Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий и (или) порядка избрания выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат.

Депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

Какие существуют запреты по совмещению должностей выборного должностного лица местного самоуправления?

Часть 6 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает запрет на совмещение должности выборного должностного лица местного самоуправления с занятием ряда должностей, а также депутатскими полномочиями представительных органов государственной власти.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сенаторами Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральными законами. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

Также они не могут:

— занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы, должности муниципальной службы;

— одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных названным Законом;

— одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных названным Законом.

Депутаты представительного органа муниципального образования не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных названным Законом.

Какую иную оплачиваемую работу могут выполнять депутаты и выборные должностные лица местного самоуправления?

Осуществление полномочий на постоянной основе депутатами и выборными должностными лицами местного самоуправления предполагает, что эта работа является единственным видом их трудовой деятельности, при этом указанные лица, работающие на постоянной основе, осуществляют свою деятельность профессионально, получая за эту работу денежное вознаграждение.

Для выборных должностных лиц местного самоуправления предпочтительной является именно работа на постоянной основе, так как она позволяет им целиком сосредоточиться на своей работе. В то же время в законодательстве установлено, что депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия в основном на непостоянной основе, и даже введено ограничение по численности депутатов представительного органа, работающих на постоянной основе (не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования).

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- 2) участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением следующих случаев:
 - а) участие на безвозмездной основе в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости;
 - б) участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политиче-

ской партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) с предварительным уведомлением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации;

- в) представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в совете муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединениях муниципальных образований, а также в их органах управления;
- г) представление на безвозмездной основе интересов муниципального образования в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является муниципальное образование, в соответствии с муниципальными правовыми актами, определяющими порядок осуществления от имени муниципального образования полномочий учредителя организации либо порядок управления находящимися в муниципальной собственности акциями (долями в уставном капитале);
- д) иные случаи, предусмотренные федеральными законами;

3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное

не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать запреты и ограничения, а также исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. N230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Какие гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления установлены законодательством?

В соответствии с ч. 5.1 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Под гарантиями в данном случае следует понимать совокупность ус-

ловий и средств косвенного административного воздействия на депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, призванных обеспечивать их социальную и правовую защищенность.

При реализации указанных положений нужно учитывать, что в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Однако гарантии, предусматривающие расходование средств местных бюджетов, устанавливаются только в отношении лиц, осуществлявших полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления на постоянной основе и в этот период достигших пенсионного возраста или потерявших трудоспособность, и не применяются в случае прекращения полномочий указанных лиц по соответствующим основаниям.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Часть 8 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит норму, предоставляющую депутатам представительных органов муниципальных образований, членам выборных органов местного самоуправления (например, членам контрольных органов муниципальных образований), выборным должностным лицам местного самоуправления (главам муниципальных

образований) иммунитет. Неприкосновенность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (иммунитет) является одной из важнейших правовых гарантий деятельности данных лиц, обеспечивающей им беспрепятственное и эффективное осуществление своих прав и обязанностей.

Иммунитет депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления распространяется на следующие виды уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий:

- привлечение к уголовной ответственности;
- привлечение к административной ответственности;
- задержание;
- арест;
- обыск;
- допрос;
- иные действия.

Иммунитет депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления также распространяется на проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении:

- данных лиц;
- занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения;
- багажа;
- личных и служебных транспортных средств;
- переписки;
- используемых ими средств связи;
- принадлежащих им документов.

Данные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности и мерам административного принуждения только с соблюдением условий, установленных федеральными законами и принятыми на их основе законами субъектов РФ.

В чем состоит иммунитет депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления?

Часть 8 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит норму, предоставляющую депутатам представительных органов муниципальных образований, членам выборных органов местного самоуправления (например, членам контрольных органов муниципальных образований), выборным должностным лицам местного самоуправления (главам муниципальных образований) иммунитет. Неприкосновенность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (иммунитет) является одной из важнейших правовых гарантий деятельности данных лиц, обеспечивающей им беспрепятственное и эффективное осуществление своих прав и обязанностей.

Иммунитет депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления распространяется на следующие виды уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий:

- привлечение к уголовной ответственности;
- привлечение к административной ответственности;
- задержание;
- арест;
- обыск;
- допрос;
- иные действия.

Иммунитет депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления также распространяется на проведение оперативно-разыскных мероприятий в отношении:

- данных лиц;
- занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения;
- багажа;
- личных и служебных транспортных средств;
- переписки;
- используемых ими средств связи;
- принадлежащих им документов.

Данные лица могут быть привлечены к уголовной ответственности и мерам административного принуждения только с соблюдением условий, установленных федеральными законами и принятыми на их основе законами субъектов РФ.

Часть 9 названной статьи также устанавливает гарантии неприкосновенности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления. Согласно ч. 9.1 данной статьи на депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих полномочия на постоянной основе, накладываются дополнительные ограничения. В частности, они не могут участвовать в качестве защитников или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

Может ли депутат быть привлечен к ответственности за высказанное мнение или позицию?

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Существуют ли основания досрочного прекращения полномочий депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления?

Часть 10 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Согласно ч. 10.1 рассматриваемой статьи несоблюдение ограничений, установленных комментируемым Законом, является основанием для досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность.

В соответствии с ч. 10.2 данной статьи если полномочия главы поселения и депутата представительного органа поселения (главы внутригородского района, депутата представительного органа внутригородского района) прекращаются досрочно, то в случае формирования представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) из состава представительных органов поселений (внутригородских районов) полномочия депутатов данных органов также прекращаются.

Решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается:

- 1) не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий;
- 2) если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, то решение принимается не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания.

Судебная практика²

По жалобе на незаконное прекращение полномочий депутата представительного органа Конституционный Суд Российской Федерации установил следующее.

Гражданин Н.Н. Завадский оспаривает конституционность следующих положений статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

части 7.1, согласно которой депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами; полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено данным Федеральным законом;

части 11, предусматривающей, что решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней

² Определение Конституционного Суда РФ от 28.04.2022 № 1096-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Завадского Николая Николаевича на нарушение его конституционных прав частями 7.1 и 11 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий.

Как следует из представленных материалов, на основании распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от 25 ноября 2019 года государственным органом по вопросам противодействия коррупции была проведена проверка соблюдения депутатом представительного органа муниципального образования Н.Н. Завадским ограничений, запретов и требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов при исполнении им депутатских полномочий, по результатам которой установлено, что данный депутат, будучи учредителем организации, выпускающей средство массовой информации (периодическое печатное издание), принял участие в голосовании по вопросу о внесении изменения в решение о местном бюджете, предусматривающего сокращение бюджетного финансирования иного периодического печатного издания, и тем самым не сообщил о возникновении личной заинтересованности и не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

В связи с этим высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направило в представительный орган муниципального образования заявление о досрочном прекращении полномочий депутата Н.Н. Завадского, которое было отклонено решениями данного органа местного самоуправления от 16 апреля 2020 года и от 21 января 2021 года.

Вступившим в законную силу решением городского (районного) суда общей юрисдикции от 28 июля 2020 года Н.Н. Завадскому было отказано в удовлетворении его требований о признании незаконными результатов указанной проверки. Суды пришли к выводу о том, что представительный орган муниципального образования обязан принять решение о досрочном прекращении депутатских полномочий Н.Н. Завадского. Решением представительного органа муниципального образования от 20 мая 2021 года решение суда от 27 января 2021 года исполнено.

По результатам голосования 19 сентября 2021 года на дополнительных выборах депутата того же представительного органа муниципального образования, назначенных в связи с досрочным прекращением полномочий депутата Н.Н. Завадского, заявитель вновь был избран депутатом по одномандатному избирательному округу.

Как утверждает Н.Н. Завадский, оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 1 (часть 1), 3 (части 1–3), 10, 55 (часть 3) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый на основании статей 72 (пункт «н» части 1), 76 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в положениях частей 7–11 статьи 40 определил общие для муниципальных депутатов ограничения, запреты и обязанности, связанные с этим статусом, а также предусмотрел за их несоблюдение и неисполнение определенные правовые меры, в том числе досрочное прекращение полномочий депутата.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, досрочное прекращение полномочий депутата вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), связанного с его публично-правовым статусом, выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности (Постановление от 27 декабря 2012 года № 34-П), а гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (Определение от 26 января 2017 года № 104-О). Следовательно, гражданин, вступая в должность депутата представительного органа публичной власти, принимает на себя обязанность неукоснительно соблюдать связанные с этим статусом обязанности и ограничения, в том числе касающиеся противодействия коррупции, в частности в случае возникновения личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В силу положений Федерального закона «О противодействии коррупции» такое лицо обязано в установленном порядке сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов (часть 1 статьи 11 и часть 4.1 статьи 12.1).

Так, согласно статье 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, — если искажение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальным депутатом, является несущественным — к нему могут быть применены иные меры: предупреждение, освобождение от должности в представительном органе муниципального образования с лишением права занимать должности в этом органе до прекращения срока его полномочий, освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий, запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования до прекращения срока его полномочий и запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий (часть 7.3-1). Вместе с тем федеральный законодатель, для таких коррупционных правонарушений, как непринятие мер по недопущению возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов, с учетом самой по себе потенциальной опасности таких деяний предусмотрел соразмерную им меру воздействия в виде досрочного прекращения полномочий соответствующего должностного лица, реализуемую в установленной процедуре решением компетентного органа публичной власти.

Таким образом, оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, в деле с участием которого судами было установлено неисполнение депутатом Н.Н. Завадским указанной обязанности.

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Завадского Н.Н.

Имеют ли муниципальные депутаты какие-либо государственные гарантии сохранения основного места работы (должности)³?

С 5 мая 2020 года у муниципальных депутатов, исполняющих свои полномочия без отрыва от основной деятельности, появились государственные гарантии сохранения основного места работы (должности). Их закрепил Федеральный закон от 24.04.2020 № 148-ФЗ. Впервые на федеральном уровне установлена предельная продолжительность периода, в течение которого за депутатом сохраняются основное место работы и должность.

Какие гарантии осуществления трудовой деятельности установлены для депутатов представительного органа муниципального образования?

Депутаты представительного органа муниципального образования, как правило, осуществляют свои полномочия на непостоянной основе (ч. 5 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Но прежде на федеральном уровне не были урегулированы особенности осуществления депутатами своих полномочий без отрыва от основной деятельности.

Закон № 148-ФЗ внес изменения в часть 5 статьи 40 Закона № 131-ФЗ.

Гарантии тем, кто освобожден от работы вследствие избрания на должность в органе МСУ, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 172 ТК). Гарантии осуществления полномочий депутата местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными и региональными законами (ч. 5.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ). Но поскольку на федеральном уровне правил не существовало, данный вопрос регулировали только региональные власти. Это приводило к тому, что в одних субъектах сохранение места работы за депутатом было закреплено региональным законом, а в других данный

³ Статья П. ГУЛИДОВА, юриста, депутата Думы Черниговского муниципального района Приморского края, опубликованная на сайте Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края» по ссылке <http://cmokhv.ru/materials/mat20200618/>

вопрос никак не был урегулирован. Кроме того, существовала практика освобождения депутатов от работы только на время участия в заседаниях представительного органа и его комиссий. Оформлять депутатские запросы, проводить прием населения в местной администрации или выездные встречи с жителями в депутатском округе приходилось в выходные дни или в ущерб основной работе. Это провоцировало конфликты депутата с работодателем.

Работодатель обязан освобождать сотрудника от работы с сохранением за ним места работы и должности на время исполнения им государственных или общественных обязанностей, если по закону эти обязанности должны исполняться в рабочее время (ч. 1 ст. 170 ТК). Но на федеральном уровне не был определен временной период, в течение которого этой гарантией может пользоваться депутат при осуществлении депутатской деятельности. А на региональном уровне законодатели устанавливали разную продолжительность такого периода.

Закон № 148-ФЗ решил эту проблему. Он установил четкие временные параметры реализации работником депутатских полномочий с сохранением основного места работы. По мнению Минтруда, который разработал законопроект, теперь депутатам будет проще исполнять свои полномочия без отрыва от основной деятельности, а эффективность их работы возрастет.

Какая продолжительность гарантируемого периода установлена?

Гарантируемый период не должен быть меньше двух и больше шести рабочих дней в месяц (ч. 5 ст. 40 Закона № 131-ФЗ). Его конкретную продолжительность должен установить регион, на территории которого находится муниципальное образование. В течение гарантируемого периода за депутатом, исполняющим свои полномочия без отрыва от основной деятельности, сохраняется место работы и должность. Правило действует в течение всего срока осуществления полномочий депутата.

Место работы сохраняется за депутатом не только на время его участия в заседаниях представительного органа, но и на время осуществления иной депутатской деятельности. Например, когда

он встречается с избирателями, участвует в торжественных мероприятиях и выездных заседаниях региональных органов власти.

Продолжительность сохранения основного места работы на период, необходимый для осуществления депутатских полномочий, нужно закрепить в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ. Когда в вашем регионе установят конкретную продолжительность периода — в пределах от двух до шести рабочих дней в месяц, внесите аналогичные нормы в устав муниципального образования.

Гарантируется ли оплата труда муниципальных депутатов в выходные и нерабочие праздничные дни?

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, вследствие чего 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 Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П). В связи с этим особенности оплаты труда этой категории лиц устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Судебная практика⁴

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А.А. Наумова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и установил следующее.

Гражданин А.А. Наумов оспаривает конституционность Закона Хабаровского края от 24 декабря 2008 года № 225 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае».

Решением Ванинского районного суда Хабаровского края от 8 ноября 2019 года, с которым согласились вышестоящие суды, с А.А. Наумова — главы Ванинского муниципального района Хабаровского края и главы местной администрации по иску прокурора были взысканы в пользу бюджета указанного муниципального образования денежные средства, полученные А.А. Наумовым в качестве оплаты его работы в выходные и праздничные дни. Судами было установлено, что указанная работа оплачивалась на основании распоряжений А.А. Наумова о привлечении его, как главы муниципального образования, к работе в выходные и праздничные дни, принятых в отсутствие в правовых актах представительного органа местного самоуправления положений, устанавливающих соответствующие выплаты.

По мнению заявителя, оспариваемый Закон Хабаровского края в целом не соответствует статье 37 Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает для главы муниципального образования гарантии оплаты его труда в выходные и нерабочие праздничные дни.

Конституционный Суд Российской Федерации не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Статья 153 Трудового кодекса Российской Федерации с учетом необходимости надлежащей защиты прав и законных интересов работников как наиболее слабой стороны в трудовом отношении уста-

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 27.01.2022 № 36-О»Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае».

навликает, что работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере (часть первая). Такое законодательное регулирование, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, призвано не только обеспечить работнику оплату за работу в выходной или нерабочий праздничный день в повышенном размере и компенсировать тем самым отрицательные последствия отклонения условий его работы от нормальных.

Вместе с тем 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, вследствие чего 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 Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 15-П).

Указанные особенности статуса выборных должностных лиц местного самоуправления обуславливают необходимость специального регулирования, предполагающего, что гарантии осуществления полномочий, в частности, главы муниципального образования, избранного представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющего местную администрацию, устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац восемнадцатый части 1 статьи 2 и абзац первый части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Таким образом, принятый в развитие приведенного регулирования Закон Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления,

выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае» определяет гарантии, предоставляемые в том числе выборному должностному лицу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (статья 1), и не может расцениваться как нарушающий конституционные права А.А. Наумова, перечисленные в жалобе. Заявитель, занимающий выборную должность местного самоуправления, фактически ставит вопрос о распространении на него норм, регламентирующих правовой статус работников по трудовому договору, что к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

Конституционный Суд Российской Федерации отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданина, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Чем депутатские гарантии полезны для работодателей?

Осуществление депутатской деятельности носит плановый характер. Поэтому у депутата будет возможность заранее предупредить работодателя о днях, в которые он будет отсутствовать на рабочем месте. Работодателю будет проще планировать производственную деятельность. Он сможет перераспределить задачи и скорректировать работу подразделений, чтобы минимизировать последствия временного отсутствия сотрудника. Кроме того, на время исполнения постоянным сотрудником депутатских полномочий работодатель вправе принять другого человека по срочному договору.

Можно ли получить компенсацию за период исполнения депутатских полномочий?

Работодатель не выплачивает сотруднику зарплату за дни, в которые тот занимался депутатской деятельностью

За время, когда сотрудника не было на работе в связи с исполнением депутатских полномочий, зарплата ему не положена. Трудовой кодекс не предусматривает ее выплату. Закон № 148-ФЗ не изменил

это правило. Но орган местного самоуправления вправе установить депутатам, членам выборного органа МСУ компенсацию из бюджета (ч. 5.1 ст. 40 Закона № 131-ФЗ). Такая возможность предусмотрена и Трудовым кодексом. Оплата времени исполнения государственных и общественных обязанностей может быть вменена тому органу или организации, где работник эти обязанности исполняет (ст. 165 ТК). Денежная компенсация выплачивается за количество рабочих дней, в течение которых депутат исполнял свои депутатские полномочия. Размер компенсационной выплаты можно определить исходя из суммы месячного денежного содержания депутата, работающего на профессиональной постоянной основе, пропорционально количеству дней освобождения от основной работы.

Орган местного самоуправления вправе установить денежную компенсацию в муниципальном правовом акте, если соблюдается одно условие. Данный вопрос должен быть урегулирован законом субъекта РФ о статусе и порядке деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований.

Как проходят встречи депутата с избирателями?

Встречи депутата с избирателями проводятся в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутривортовых территориях при условии, что их проведение не повлечет за собой нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создание помех движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры. Уведомление органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления о таких встречах не требуется. При этом депутат вправе предварительно проинформировать указанные органы о дате и времени их проведения.

Органы местного самоуправления определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления.

Встречи депутата с избирателями в форме публичного мероприятия проводятся в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Воспрепятствование организации или проведению встреч депутата с избирателями в форме публичного мероприятия, определяемого законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, влечет за собой административную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Могут ли мэры являться депутатами государственных уровней власти и сенаторами⁵?

Для выборных должностных лиц местного самоуправления предусмотрен запрет на совмещение должностей (ч. 6 ст. 40 Закона № 131-ФЗ). Они не вправе занимать государственные должности федерального и регионального уровней. В том числе не могут быть сенаторами, депутатами Госдумы и региональных законодательных органов власти. Нельзя им занимать и должности государственной гражданской, а также муниципальной службы. Раньше этот запрет был полным, без исключений. В новой редакции статьи 40 Закона № 131-ФЗ правило стало менее жестким. Выборные должностные лица МСУ обязаны соблюдать запрет, если иное не установлено федеральными законами.

Это означает, что у глав муниципальных образований и мэров городов появится возможность стать депутатами Госдумы и региональных органов власти, а также сенаторами. Глава или мэр будет вправе воспользоваться этой возможностью, если ее предусмотрят в любых федеральных законах кроме Закона № 131-ФЗ.

Данное правило позволяет выстроить эффективное взаимодействие муниципальных, региональных и федеральных органов власти. Кроме того, новация может благоприятно отразиться на социально-экономическом развитии муниципальных образований.

⁵ Статья П. ГУЛИДОВА, юриста, депутата Думы Черниговского муниципального района Приморского края, опубликованная на сайте Ассоциации «Совет муниципальных образований Хабаровского края» по ссылке <http://cmokhv.ru/materials/mat20211209/>

Можно ли быть депутатом в одном муниципальном образовании и главой в другом?

Депутаты местных представительных органов могут одновременно исполнять полномочия депутата или выборного должностного лица МСУ в другом муниципалитете. Если в одном муниципальном образовании есть грамотный и компетентный депутат, который хорошо разбирается в муниципальных проблемах, он может принести пользу и соседям — например, в другом поселении или районе. Раньше запрет для депутатов был установлен в части 6 статьи 40 Закона № 131-ФЗ.

Может ли мэр города быть депутатом городской думы?

Ранее в части 6 статьи 40 Закона № 131-ФЗ было указано, что выборное должностное лицо МСУ не вправе одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования. Запрет был полным. Теперь предусмотрено исключение — случаи, установленные Законом № 131-ФЗ и другими федеральными законами.

Из-за новых правил могут возникать ситуации, когда в результате поправок к Закону № 131-ФЗ или принятия иных федеральных законов данный запрет будет снят. Например, мэр города получит право одновременно быть и депутатом городской думы.

Изменение благоприятно для органов МСУ. Присутствие главы муниципального образования в составе представительного органа этого же муниципалитета позволит более компетентно и оперативно решать вопросы местного значения. Снизится риск возникновения непреодолимых противоречий между главой муниципального образования и местным парламентом.

Как установить депутатскую выплату и не нарушить закон?

Местным выборным лицам положен заработок или вознаграждение за проделанную работу. Кроме того, депутату нужно компенсировать расходы, которые возникают в связи с осуществлением полномочий, а при необходимости — еще и упущенную выгоду (ст. 7 Европейской хартии местного самоуправления). Муниципальные образования устанавливают выплаты депутатам по-разному. Одни предусматривают вознаграждение за депутатскую деятельность в фиксированном размере за единицу времени. В этом случае депутат фактически получает зарплату за исполнение трудовой функции. В других муниципальных образованиях выплаты выборным лицам понимаются как компенсационные. Их устанавливают для возмещения расходов на депутатскую деятельность. Некоторые муниципальные образования вообще отказываются устанавливать депутатам выплаты и мотивируют это неоднозначностью их назначения.

10 процентов депутатов могут работать на постоянной основе. Если депутатов меньше 10, постоянно может работать только один из них

Если установить депутатские выплаты неправомерно, прокурор вынесет протест и добьется их отмены. Какие выплаты, каким депутатам и в каком порядке можно установить? Чтобы ответить на этот вопрос, мы проанализировали положения закона и разобрали случаи, когда прокуроры добивались отмены выплат, установленных с нарушением закона.

Каким образом проводится проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, представляемых депутатом, членом выборного органа местного самоуправления?

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным

лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

При выявлении в результате проверки, проведенной в соответствии с частью 7.2 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», фактов несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или применении в отношении указанных лиц иной меры ответственности в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

К депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, могут быть применены следующие меры ответственности:

1) предупреждение;

2) освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального

образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;

3) освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий;

4) запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий;

5) запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

Порядок принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления мер ответственности, указанных в части 7.3-1 названной статьи, определяется муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Судебная практика⁶

Х (далее — истец, административный истец) обратился в суд с административным иском к Шадринской городской Думе (далее также — Дума), указав, что по результатам муниципальных выборов, состоявшихся 13.09.2020, он был избран депутатом Шадринской городской Думы VII созыва на срок полномочий 2020-2025 г.г. Административным ответчиком 14.10.2021 принято решение № 257 «О применении мер ответственности к депутату Шадринской городской Думы ФИО1» и досрочно прекращены депутатские полномочия административного истца за допущенные им нарушения законодательства о противодействии коррупции, выраженные в предоставлении неполных сведений об объектах недвижимого имущества, находящегося в пользовании административного истца, его супруги и несовершеннолетнего ребенка. Как полагает истец, формальным поводом для принятия оспариваемого решения послужила указанная в представлении Шадринской межрайонной прокуратуры от 31.08.2021 информация о том, что в раз-

⁶ Решение Шадринского районного суда № 2А-1891/2021 2А-1891/2021-М-1848/2021 М-1848/2021 от 16 ноября 2021 г. по делу № 2А-1891/2021 <https://sudact.ru/regular/doc/toxk2kwET2op/>

деле 6.1 справок, предоставленных депутатом за 2020 год в отношении себя, супруги и несовершеннолетнего ребенка, не содержится сведений о находившемся в их пользовании доме.

Административный истец не согласен с принятой к нему мерой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата, ссылаясь на то, что ни Думой, ни комиссией по местному самоуправлению, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике не проводилась проверка приведенной информации, депутатами не исследовались представленные истцом справки, им не дана правовая оценка, на момент подачи в справках адресом регистрации по месту жительства указан дом, которым до февраля 2021 года административный истец и члены его семьи не пользовались и не являются его собственниками. Истец утверждает, что по невнимательности допустил технические ошибки при заполнении справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее также — справки), поэтому в его действиях отсутствует коррупционный умысел.

Истец считает, что оспариваемое решение принято при создавшемся конфликте интересов из-за разногласий по вопросам, рассматривавшимся с его участием на заседаниях Шадринской городской Думы, без учета принципов справедливости, соразмерности, пропорциональности и неотвратимости, положений Методических рекомендаций Министерства юстиции РФ по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов при голосовании депутатов за признание существенным или несущественным допущенного им нарушения антикоррупционного законодательства вместо голосования по категориям: значительное, малозначительное или несущественное, притом, что согласно п. 3 названных Методических рекомендаций примером явной ошибки, не влекущей утаивание объекта недвижимости, может быть ситуация, когда на титульном листе справки указывается квартира, как место регистрации, но в разделах 3.1 или 6.1 справки в качестве объекта собственности или объекта, находящегося в пользовании, эта квартира не указана, следовательно, ситуация, в которой оказался истец, не искажает достоверность представленных им сведений, является явной неточностью, опiskой, не влекущей утаивание объекта недвижимости. При приеме от административного истца справок со-

ответствующие должностные лица не приняли мер к выявлению допущенных им ошибок в их заполнении, что исключило возможность для истца представить уточняющую информацию.

Административный иск также мотивирован тем, что в соответствии с решением Шадринской городской Думы от 23.09.2021 № 239 «О рассмотрении представления Шадринского межрайонного прокурора» постоянной комиссии Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике было поручено рассмотреть вопрос об устранении нарушений федерального законодательства, указанных в представлении Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 № в срок до 07.10.2021. Однако, в этот срок комиссией вопрос рассмотрен не был, обоснованного решения о переносе или продлении срока не принималось.

На основании изложенного истец просил признать незаконным с момента принятия и отменить решение Шадринской городской Думы от 14.10.2021 № 257 в части признания существенными нарушений, допущенных им при предоставлении сведений об объектах недвижимого имущества, находящегося в его пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящегося в пользовании супруги и несовершеннолетнего ребенка, и применении к депутату Шадринской городской Думы по избирательному округу № ФИО1 меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата.

Представитель административного истца в судебном заседании доводы и требования административного иска поддержал, обратил внимание на то, что в представлении Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 № указан некий гражданин с другими инициалами — В.В., поэтому данное представление не могло служить основанием для применения указанных мер к истцу. По мнению представителя административного истца, в подразделе 6.1 «Объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании» справок, предоставленных X в отношении себя, супруги и несовершеннолетнего ребенка не было необходимости указывать дом, по месту нахождения которого зарегистрированы X и члены его семьи. Намерений скрыть информацию о данном недвижимом имуществе X не имел, справки составлял впервые, так как был избран депутатом в сентябре 2020 года.

Представитель административного ответчика Шадринской городской Думы в судебном заседании полагала, что административный иск удовлетворению не подлежит, поскольку оспариваемое решение Шадринской городской Думы вынесено законно в соответствии с установленным порядком принятия таких решений.

На основании ч. 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства РФ гражданин, организация, иные лица вправе обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

По смыслу положений статьи 227 КАС РФ для признания решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, незаконными необходимо наличие совокупности двух условий — несоответствие оспариваемых решений, действий (бездействия) нормативным правовым актам и нарушение прав, свобод и законных интересов административного истца.

Исходя из ч. 11 ст. 226 КАС РФ по данной категории административных дел на административного истца возложена обязанность доказывания нарушения своих прав, свобод и законных интересов, а обязанность по доказыванию соответствия оспариваемых решений, действий (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения, — на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие).

Решением территориальной избирательной комиссии города Шадринска от 14.09.2020 № были признаны состоявшимися и действительными выборы депутата Шадринской городской Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу №; X признан избранным депутатом Шадринской городской Думы седьмого созыва по одномандатному избирательному округу.

Согласно ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

На основании ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, могут быть применены следующие меры ответственности: предупреждение; освобождение депутата, члена выборного органа местного самоуправления от должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий; освобождение от осуществления полномочий на постоян-

ной основе с лишением права осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий; запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования, выборном органе местного самоуправления до прекращения срока его полномочий; запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных настоящим Федеральным законом (ч. 10.1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления относятся к лицам, замещающим муниципальную должность.

Часть 4 статьи 12.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность лиц, замещающих муниципальные должности, представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 2 Закона Курганской области от 27.02.2018 № 2 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей глав местных администраций по контракту, муниципальных должностей в Курганской области, и лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» лицо, замещающее должность главы местной администрации по контракту, муниципальную должность в Курганской области, представляет ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчётным: сведения о своих доходах, полученных за отчётный период (с 1 января по 31 декабря) от всех источников (включая заработную плату, пенсии, пособия, иные выплаты), а также сведения об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и о своих обязательствах

имущественного характера по состоянию на конец отчётного периода (подп. 1); сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, полученных за отчётный период (с 1 января по 31 декабря) от всех источников (включая заработную плату, пенсии, пособия, иные выплаты), а также сведения об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и об их обязательствах имущественного характера по состоянию на конец отчетного периода (подп. 2).

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются Губернатору Курганской области путём направления в уполномоченный орган по утверждённой Президентом Российской Федерации форме справки, заполненной с использованием специального программного обеспечения «Справки БК» в соответствии с действующим законодательством (п. 5 ст. 2 Закона Курганской области от 27.02.2018 № 2).

Форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера утверждена Указом Президента РФ от 23.06.2014 № 460.

В соответствии с п. 1 ст. 7-7 Закона Курганской области от 03.03.2009 № 439 «О противодействии коррупции в Курганской области» к депутату представительного органа муниципального образования Курганской области, члену выборного органа местного самоуправления Курганской области, выборному должностному лицу местного самоуправления Курганской области (далее — выборное должностное лицо), представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является незначительным, могут быть применены меры ответственности, предусмотренные ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — меры ответственности).

На основании ст. 42 Устава муниципального образования — город Шадринск, утвержденного решением Шадринской городской Думы от 03.03.2005 № (далее — Устав), полномочия депутата Шадринской городской Думы прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации» (п. 4.1). К депутату Шадринской городской Думы, представившему недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, могут быть применены меры ответственности в соответствии со ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 4.4). Депутат Шадринской городской Думы должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия депутата Шадринской городской Думы прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное не предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 6.1).

Из материалов административного дела усматривается, что 26.03.2021 депутатом Шадринской городской Думы седьмого созыва Х в отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений аппарата Губернатора Курганской области были представлены три справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01.01.2020 по 31.12.2020 в отношении себя, супруги и несовершеннолетней дочери.

Судом установлено, что Х, его супруга и дочь собственниками жилого помещения не являются, что стороной административного истца не оспаривалось и подтверждается свидетельством о государственной регистрации права.

Шадринской межрайонной прокуратурой проведена проверка в сфере противодействия коррупции, по результатам которой выявлены существенные нарушения требований федерального законодательства в деятельности депутатов Шадринской городской Думы, установлены факты предоставления ими неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2020 год в отношении себя, своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. В целях устранения выявленных нарушений закона, причин и условий им способствующих, а также недопущения подобных нарушений впредь Шадринским межрайонным прокурором председателю Шадринской городской Думы внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства от 31.08.2021 №.

В представлении помимо прочего указано, что справка, представленная депутатом Думы ФИО1 в отношении себя, супруги и несовершеннолетнего ребёнка, за отчётный 2020 год не содержит сведений об имуществе, находящемся в их пользовании. Вместе с тем прокуратурой установлено, что ФИО1 вместе со своей семьёй зарегистрирован по адресу: ул. ..., д. ..., г. Шадринск, данный дом на праве собственности ему не принадлежит. Кроме того, в справке, представленной ФИО1, отсутствуют сведения о банковских счетах в ПАО «Совкомбанк» от 23.05.2019, в Коммерческом Банке «КОЛЬЦО УРАЛА» от 14.06.2007.

Утверждение стороны административного истца о том, что в данном представлении говорится не о нём, суд отклоняет, поскольку депутатов с аналогичной фамилией в составе Шадринской городской Думы не имелось, что следует из перечня депутатов Думы седьмого созыва. В связи с этим, у Шадринской городской Думы имелись основания для рассмотрения вопроса о применении мер ответственности к депутату Думы по представлению Шадринского межрайонного прокурора.

Решением Шадринской городской Думы от 23.09.2021 № 239 названное представление прокурора принято к сведению; постоянной комиссии Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике поручено рассмотреть вопрос об устранении нарушений федерального законодательства, указанных в представлении прокурора в срок до 07.10.2021, разработать проекты решений Шадринской городской

Думы в соответствии с действующим законодательством и вынести их для рассмотрения на заседание Думы 14.10.2021.

В письменных пояснениях от 28.09.2021 на имя председателя Шадринской городской Думы депутат Думы ФИО1 указал, что в декларации он не отразил сведения об имеющемся банковском счёте в ПАО «Совкомбанк» от 23.05.2019, так как, оформляя кредитную карту, из-за недостаточного финансово-экономического образования не предполагал, что одновременно открывает счёт в банке, номера счёта не знал; поскольку кредитные средства подлежат возврату, он считал, что они не относятся к доходам, поэтому не нужно о них сообщать в справке; о наличии у него счёта в Коммерческом банке «КОЛЬЦО УРАЛА» от 14.06.2007, открытого также в связи с получением банковской карты, он забыл, так как картой никогда не пользовался, движения денежных средств по ней не осуществлялось. По поводу дома, депутат письменно пояснил, что не указал его в справке, так как дом ему не принадлежит и является собственностью его родителей.

12.10.2021 на заседании постоянной комиссии Шадринской городской Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике (далее — комиссия) были предварительно рассмотрены вопросы о применении мер ответственности к депутатам Думы, указанным в представлении Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 №, в том числе к ФИО1, который пояснил, что действительно проживает с семьёй в доме по адресу: г. Шадринск, ул. ..., д. ..., но не знал, как об этом указать в справках, потому что данный факт не зафиксирован договором аренды. По результатам тайного голосования членов комиссии было рекомендовано Шадринской городской Думе принять следующие решения в отношении депутата ФИО1: допущенные им нарушения, выразившиеся в непредоставлении сведений о счетах в банках, признать несущественными и применить за них меру ответственности в виде предупреждения (8 голосов «ЗА» из 9); допущенные ФИО1 нарушения при предоставлении сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании супруги и несовершеннолетнего ребёнка, признать существенными и применить к нему меру ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата Думы (7 голосов «ЗА» из 9). Дан-

ные обстоятельства никем не оспаривались и подтверждаются протоколом заседания комиссии от 12.10.2021.

14.10.2021 на заседании Шадринской городской Думы ФИО1 подтвердил, что он, супруга и несовершеннолетняя дочь пользуются домом его родителей, находящимся по адресу: г. Шадринск, ул. ..., д. ..., в декларациях он указал этот дом как место их проживания. По результатам тайного голосования депутатов Думы допущенные ФИО1 нарушения при предоставлении неполных сведений о своих счетах в банках и иных кредитных организациях признаны несущественными, влекущими применение к нему меры ответственности в виде предупреждения (17 голосов «ЗА» из 20); допущенные ФИО1 нарушения при предоставлении сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании супруги и несовершеннолетнего ребёнка, признаны существенными, влекущими применение к нему меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата Думы (15 голосов «ЗА» из 20). Приведенные обстоятельства отражены в протоколе заседания Думы № 26 от 14.10.2021. Результаты голосования оформлены протоколом № 3 заседания счётной комиссии о применении мер ответственности к депутатам Шадринской городской Думы VII созыва от 14.10.2021.

Рассмотрев представление Шадринского межрайонного прокурора об устранении нарушений федерального законодательства от 31.08.2021 №, на основании рекомендации постоянной комиссии Шадринской городской Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике от 12.10.2021 и протокола № 3 счётной комиссии по проведению тайного голосования Дума приняла решение от 14.10.2021 № 257 «О применении мер ответственности к депутату Шадринской городской Думы X», согласно которому допущенные X нарушения при предоставлении неполных сведений о своих счетах в банках и иных кредитных организациях признаны несущественными искажениями (пункт 1); допущенные X нарушения при предоставлении сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в его пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании супруги и несовершеннолетнего ребенка, признаны существенными (пункт 2). За допущенное нарушение законодательства о противодействии коррупции, выраженное в предо-

ставлении неполных сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в его пользовании, а также неполных сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании супруги и несовершеннолетнего ребенка Дума решила применить к Х меру ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата (пункт 3); прекратить досрочно 15 октября 2021 года полномочия депутата Шадринской городской Думы (пункт 4).

Проверяя законность принятого решения, суд руководствуется следующим.

В силу ч. 7.3-2 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок принятия решения о применении к депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления мер ответственности, указанных в части 7.3-1 настоящей статьи, определяется муниципальным правовым актом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 11 ст. 40 названного Федерального закона решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания.

В соответствии со ст. 7-7 Закона Курганской области «О противодействии коррупции в Курганской области» решение представительного органа муниципального образования о применении к выборному должностному лицу мер ответственности (далее — решение представительного органа) принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для применения мер ответственности, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания (п. 1). Порядок принятия решения о применении к выборному должностному лицу мер ответственности определяется муниципальным правовым актом с учётом требований настоящей статьи и должен содержать, в том числе, порядок и срок рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса о применении к выборно-

му должностному лицу мер ответственности; порядок принятия решения представительного органа; положения, предусматривающие обязательное наличие в решении представительного органа мотивированного обоснования, позволяющего считать искажение представленных сведений несущественным; положения, предусматривающие обязательное наличие в решении представительного органа мотивированного обоснования применения к выборному должностному лицу избранной меры ответственности (п. 2).

Согласно ст. 42 Устава муниципального образования — город Шадринск решение Шадринской городской Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Шадринской городской Думы принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями Шадринской городской Думы, — не позднее, чем через три месяца со дня появления такого основания (п. 4.2). Порядок принятия решения о применении к депутату Шадринской городской Думы мер ответственности определяется решением Шадринской городской Думы в соответствии с Законом Курганской области (п. 4.5).

Решением Шадринской городской Думы от 28.05.2020 № 556 утверждён Порядок принятия решения о применении к выборным должностным лицам, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, мер ответственности (далее — Порядок).

В соответствии со ст. 1 Порядка к выборным должностным лицам относятся Глава города Шадринска и депутаты Шадринской городской Думы (п. 2). Порядок определяет процедуру принятия решения о применении к выборному должностному лицу, представившему недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, если искажение этих сведений является несущественным, мер ответственности, предусмотренных ч. 7.3-1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — меры ответственности) (п. 3). Решение о применении к выборному должностному лицу мер ответственности, принимается на основе справедливости, соразмерности, пропорциональности и неотвратимости; с учётом характера совершённого коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, а также с учётом особенностей личности выборного должностного лица, предшествующих результатов исполнения им своих должностных обязанностей (полномочий), соблюдения им других ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (п. 4).

В ст. 2 Порядка закреплено, что решение о применении к выборному должностному лицу мер ответственности принимается Шадринской городской Думой отдельно в отношении каждого выборного должностного лица (п. 1). Основанием для применения к выборному должностному лицу мер ответственности является поступившее в Думу заявление Губернатора Курганской области о применении в отношении выборного должностного лица мер ответственности (далее — заявление Губернатора Курганской области) или информация из органов прокуратуры о представлении выборным должностным лицом недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее — информация из органов прокуратуры). При поступлении информации из органов прокуратуры Дума самостоятельно принимает решение о применении к выборному должностному лицу мер ответственности после рассмотрения данной информации в порядке, предусмотренном Регламентом Шадринской городской Думы и настоящим Порядком. Днём появления основания для применения мер ответственности является день поступления в Думу заявления Губернатора Курганской области или информации из органов прокуратуры (п. 2). При поступлении в Думу заявления Губернатора Курганской области или информации из органов прокуратуры председатель Думы в течение 2-х рабочих дней: направляет заявление Губернатора Курганской области или информацию из органов прокуратуры в постоянную комиссию по нормотворчеству и контролю за соблюдением законодательства (далее

— Комиссия); письменно уведомляет выборное должностное лицо о поступлении в отношении него заявления Губернатора Курганской области или информации из органов прокуратуры, а также о дате, времени и месте рассмотрения указанного заявления (информации); предлагает выборному должностному лицу дать письменные пояснения по существу выявленных нарушений. Письменные пояснения (в случае поступления) должны быть оглашены при рассмотрении Комиссией и Думой; назначает дату и время заседания Думы по рассмотрению вопроса о применении мер ответственности (п. 3). Комиссия рассматривает вопрос о применении к выборному должностному лицу мер ответственности в порядке, предусмотренном Положением «О постоянных комиссиях и рабочих группах Шадринской городской Думы» и настоящим Порядком (п. 4). При рассмотрении заявления Губернатора Курганской области Комиссия оценивает факты существенности допущенных нарушений при представлении выборным должностным лицом сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее — сведения) и принимает решение в виде рекомендаций о применении одной из мер ответственности. (п. 6). Рекомендации Комиссии должны содержать мотивированное обоснование о применении конкретной меры ответственности к выборному должностному лицу (п. 8). Комиссия рассматривает вопрос о применении мер ответственности к выборному должностному лицу не позднее 20 дней со дня появления основания для применения таких мер (п. 9).

Согласно ст. 3 Порядка решение Думы о применении к выборному должностному лицу мер ответственности принимается большинством голосов от установленной численности депутатов, тайным голосованием в порядке, установленном Регламентом Шадринской городской Думы, на основании действующего законодательства с учётом рекомендаций Комиссии и критериев, установленных п. 7 ст. 2 настоящего Порядка. Указанное решение Думы принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для применения мер ответственности, а если это основание появилось в период между сессиями Думы — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания (п. 1). Мера ответственности в виде предупреждения применяется к выборному должностному лицу, впервые

допустившему несущественное искажение сведений за весь срок исполнения полномочий (п. 2). Решение Думы о применении избранной меры ответственности к выборному должностному лицу должно содержать мотивированное обоснование ее применения и мотивированное обоснование, позволяющее считать искажение представленных сведений несущественным, подписывается председателем Думы (п. 3).

В соответствии со ст. 4 Порядка в случае признания существенными искажений сведений, представленных выборным должностным лицом, Дума принимает решение в соответствии с действующим законодательством о противодействии коррупции (п. 4). Выборное должностное лицо вправе обжаловать решение Думы в судебном порядке (п. 5).

Суд находит несостоятельным довод административного иска о незаконности оспариваемого решения, мотивированный тем, что решением Шадринской городской Думы от 23.09.2021 № 239 постоянной комиссии Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике поручено рассмотреть вопрос об устранении нарушений федерального законодательства, указанных в представлении Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 №, в срок до 07.10.2021, но в этот срок комиссией вопрос рассмотрен не был, решения о переносе или продлении срока на заседаниях Шадринской городской Думы не принималось. Из материалов административного дела следует, что комиссией вопрос о применении мер ответственности к депутатам Шадринской городской Думы рассмотрен 12.10.2021, то есть в установленный п. 9 ст. 2 Порядка, утверждённого решением Шадринской городской Думы от 28.05.2020 № 556, 20-дневный срок со дня появления основания для применения таких мер (23.09.2021); решение Шадринской городской Думы о применении указанных мер принято 14.10.2021, то есть с соблюдением 30-дневного срока со дня появления основания для применения этих мер, установленного п. 1 ст. 7-7 Закона Курганской области «О противодействии коррупции в Курганской области», п. 4.2 ст. 42 Устава муниципального образования — город Шадринск, п. 1 ст. 3 Порядка.

В силу ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 № подлежало обязательному рассмотрению Ша-

дринской городской Думой, изложенные в нём обстоятельства в отношении депутата Х свидетельствовали о наличии в его действиях состава нарушения требований федерального законодательства о противодействии коррупции, поэтому самого представления было достаточно для разрешения вопроса о привлечении к депутатской ответственности административного истца, избрания для него меры ответственности. В связи с этим, суд отклоняет довод административного иска о необоснованности оспариваемого решения, как принятого без исследования справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; сам Х, принимавший участие в заседаниях постоянной комиссии и Думы, не ходатайствовал об их обзрении и изучении, а значит не видел в этом необходимости, никаких документов не приобщал.

Право пользоваться имуществом — это законная возможность эксплуатировать его, извлекать из него полезные свойства.

Согласно ст. 2 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства — постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учёт по месту жительства, то есть фиксация в установленном порядке органом регистрационного учёта сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства.

Следовательно, регистрация в жилом помещении по месту жительства в любом случае предполагает использование соответствующего жилого помещения для юридической фиксации факта проживания в нём гражданина.

Изложенное корреспондирует положениям Методических рекомендаций по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2021 году (за отчетный 2020 год), приведённых в письме Минтруда России от 29.12.2020 № 18-2/10/В-12837, согласно которым в подразделе 6.1 «Объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании» справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указывается недвижимое имущество (муниципальное, ведомственное, арендованное и т.п.), находящееся во временном поль-

зовании (не в собственности) служащего (работника), его супруги (супруга), несовершеннолетних детей, а также основание пользования (договор аренды, фактическое предоставление и другие) (п. 143). При заполнении данного подраздела требуется указывать объекты недвижимого имущества, которые непосредственно находятся в пользовании служащего (работника) и (или) его супруги (супруга), несовершеннолетнего ребенка на основании заключенных договоров (аренда, безвозмездное пользование и т.д.) или в результате фактического предоставления в пользование. Не требуется в данном подразделе справки одного из супругов указывать все объекты недвижимости, находящиеся в собственности другого супруга, при следующих условиях: отсутствует фактическое пользование этим объектом супругом; эти объекты указаны в подразделе 3.1 «Недвижимое имущество» соответствующей справки. Аналогично в отношении несовершеннолетних детей. Так, например, жилое помещение, в котором зарегистрировано лицо, в отношении которого представляется справка, подлежит обязательному отражению в подразделе 3.1 раздела 3 (в случае наличия у такого лица права собственности) или в настоящем подразделе справки (п. 144). В том числе указанию подлежат сведения о жилом помещении (дом, квартира, комната), нежилом помещении, земельном участке, гараже и т.д.: не принадлежащих служащему (работнику) или членам его семьи на праве собственности или на праве нанимателя, но в которых у служащего (работника), членов его семьи имеется регистрация (постоянная или временная) (п. 146).

Таким образом, Х как депутат Шадринской городской Думы седьмого созыва был обязан внести в подраздел 6.1 справок сведения о находившемся в пользовании его, супруги и несовершеннолетнего ребенка жилым помещением, в котором они зарегистрированы по месту жительства. Данное требование административным истцом не было выполнено; в подразделе 3.1 справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01.01.2020 по 31.12.2020 в отношении Х и членов его семьи это недвижимое имущество также не указано. Данных, подтверждающих то, что в 2020 году Х с супругой и дочерью фактически не пользовались домом, материалы административного дела не содержат; административный истец не называл другого адреса проживания семьи в отчетном 2020 году. Поэтому суд признает,

что Х были допущены нарушения при предоставлении своих сведений за 2020 год об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании своей супруги и несовершеннолетнего ребенка.

Оценивая процедуру принятия оспариваемого решения Шадринской городской Думы, суд отклоняет ссылку административного истца на Методические рекомендации по привлечению к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (далее — Методические рекомендации), опубликованные на официальном сайте Минюста РФ (<https://minjust.gov.ru/ru/pages/protivodejstvie-korruptcii/metodicheskie-rekomendacii/>), поскольку данные методические рекомендации не являются нормативным актом, то есть не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование соответствующих общественных отношений. В соответствии с письмом Минюста России от 26.11.2015 № 02-137225 они предназначены конкретно для использования в кадровой работе с государственными (муниципальными) служащими. В силу ст. 10 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» государственный (муниципальный) служащий и муниципальный депутат это две взаимоисключающие должности. Следовательно, Методические рекомендации в рассматриваемом случае не применимы.

В связи с этим, не подлежали использованию категории правонарушений, приведённые в названных Методических рекомендациях — значительные, малозначительные и незначительные, при оценке тяжести допущенных депутатом Х нарушений.

По этой же причине суд признает необоснованной ссылку стороны административного истца на пункт 3 Методических рекомендаций, содержащий пример явной ошибки, не влекущей утаивание

объекта недвижимости, когда на титульном листе справки указывается квартира, как место регистрации, но в разделах 3.1 или 6.1 справки в качестве объекта собственности или объекта, находящегося в пользовании, эта квартира не указана.

В соответствии с Указом Президента РФ от 23.06.2014 № 460 в подразделе 6.1 «Объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании» справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера указываются вид недвижимого имущества (земельный участок, жилой дом, дача и другие); вид пользования (аренда, безвозмездное пользование и другие) и сроки пользования; основание пользования (договор, фактическое предоставление и другие), а также реквизиты (дата, номер) соответствующего договора или акта.

Указание на титульном листе справки только адреса регистрации не позволяет установить вид, сроки и основания пользования жилым помещением, то есть правомерность самого пользования объектом недвижимого имущества, что не отвечает задачам противодействия коррупции.

Приведенные положения нормативных актов: Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона Курганской области «О противодействии коррупции в Курганской области», Устава муниципального образования — город Шадринск, и Порядка принятия решения о применении к выборным должностным лицам, представившим недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, мер ответственности в рассматриваемом случае детерминировали оценку нарушений, допущенных депутатом ФИО1, исходя из определения их существенности либо несущественности, что и было сделано на заседании постоянной комиссии Шадринской городской Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике 12.10.2021 и заседании Шадринской городской Думы 14.10.2021.

Согласно п. 5 ст. 31 Устава муниципального образования — город Шадринск Шадринская городская Дума осуществляет свои пол-

номочия в коллегиальном порядке. Коллегиальность подразумевает совместное обсуждение для принятия уполномоченными лицами решения с учётом разных мнений и предложений, следовательно, принятие решения о применении меры ответственности к депутату Шадринской городской Думы предполагает, что голосование по соответствующему вопросу основано на внутреннем убеждении депутатов, сформированном относительно справедливости, соразмерности, пропорциональности и неотвратимости применяемой меры ответственности, характера совершённого коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, особенностей личности выборного должностного лица, предшествующих результатов исполнения им своих должностных обязанностей (полномочий), соблюдения им других ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, что предусматривает п. 4 ст. 1 Порядка, утверждённого решением Шадринской городской Думы от 28.05.2020 № 556.

Из протоколов заседаний постоянной комиссии по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике от 12.10.2021 и Шадринской городской Думы от 14.10.2021 следует, что вопрос в отношении депутата ФИО1 по представлению Шадринского межрайонного прокурора от 31.08.2021 № рассматривался коллегиально, посредством свободного, делового обсуждения, активного участия и взаимодействия депутатов, высказавших мнение о характере допущенного административным истцом нарушений, предложения по возможным мерам его ответственности. Допрошенный в судебном заседании в качестве свидетеля председатель постоянной комиссии Шадринской городской Думы по развитию местного самоуправления, соблюдению антикоррупционного законодательства и депутатской этике подтвердил, что изложенная в протоколах информация о ходе и результатах заседаний комиссии и Думы соответствует действительности, высказал мнение об обоснованности избранной меры ответственности депутата Х

На заседании комиссии и на заседании Думы подавляющее большинство депутатов проголосовали за то, что допущенные Х нарушения при предоставлении своих сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании супруги

и несовершеннолетнего ребёнка, являются существенными, влекущими применение к нему меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата.

В связи с этим, суд приходит к выводу, что оспариваемое решение принято депутатами в результате сформированного у них внутреннего убеждения по мотивам, изложенным в п. 4 ст. 1 Порядка, утверждённого решением Шадринской городской Думы от 28.05.2020 № 556, основано на нормах, регулирующих вопросы применения мер ответственности к муниципальному депутату, рекомендации постоянной комиссии от 12.10.2021 и результатах голосования, то есть имеет мотивированное обоснование избранной меры ответственности к выборному должностному лицу.

В материалах дела отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что оспариваемое X решение Думы принято из-за сложившихся разногласий его с другими депутатами. Невнимательность и неопытность, на которые ссылался истец как причину искажения им имущественных сведений, не может служить основанием для освобождения его от ответственности или избрания более мягкой меры ответственности, чем прекращение полномочий депутата. Принимая статус депутата Шадринской городской Думы, X возложил на себя обязанность по безусловному и неукоснительному соблюдению ограничений и запретов, исполнению обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Ссылку административного истца на то, что при приёме от него справок никто не принял мер к выявлению допущенных ошибок в их заполнении, суд признаёт несостоятельной.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Оценивая примененную к административному истцу меру ответственности, суд учитывает, что обязанность лиц, замещающих выборные муниципальные должности, представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей является не формальным требованием, а составной частью мероприятий по противодействию коррупции, как явления с крайне высокой степенью общественной опасности, существенно снижающего уровень доверия к власти.

Исходя из конкретных обстоятельств совершения X нарушений при предоставлении своих сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящего в пользовании своей супруги и несовершеннолетнего ребёнка, суд полагает, что применение к нему такой меры ответственности, как досрочное прекращение полномочий депутата соответствует целям предупреждения и профилактики коррупции и не может рассматриваться как нарушение принципов справедливости и соразмерности.

Учитывая изложенное, суд пришел к выводу, что решение от 14.10.2021 № 257 «О применении мер ответственности к депутату Шадринской городской Думы X» в части признания существенными допущенных административным истцом нарушений при предоставлении своих сведений об объектах недвижимого имущества, находящегося в пользовании, а также сведений об объектах недвижимого имущества, находящегося в пользовании своей супруги и несовершеннолетнего ребёнка, и применении к депутату X меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий депутата соответствует нормативным правовым актам, в связи с чем, заявленный административный иск не подлежит удовлетворению.

Где размещаются сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные лицами, замещающими муниципальные должности?

Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные лицами, замещающими муниципальные должности, размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) предоставляются для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.

Судебная практика⁷

В соответствии с ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

В соответствии с ч. 4 ст. 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции», лица, замещающие муниципальные должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 558 утверждено «Положение о предоставлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицам, замещающими государственные должности Россий-

⁷ Решение Шелеховского городского суда № 2А-299/2021 2А-299/2021-М-63/2021 М-63/2021 от 11 марта 2021 г. по делу № 2А-299/2021 <https://sudact.ru/regular/doc/j2jctH9jq4x8/>

ской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», в соответствии с п. 3 которого указанные сведения должны предоставляться ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным.

Данное положение распространяется и на лиц, занимающих муниципальные должности, к числу которых относятся и депутаты представительного органа местного самоуправления.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 17.04.2020 № 272 «О предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01 января по 31 декабря 2019 г.» установлено, что сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2019 год представляются соответствующими лицами до 01.08.2020 включительно, уточненные — в течение 1 месяца после окончания указанного срока, т.е. до 01.09.2020.

Сведения за 2019 год на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» должны быть размещены не позднее 20.08.2020, а уточненные сведения — не позднее 21.09.2020.

В ходе проведенной прокуратурой проверки было установлено, что в нарушение вышеуказанных норм, депутат Думы Шелеховского городского поселения IV созыва Захаров Е.Н. не представила сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера за прошлый период в полном объеме (в форме справки либо сообщения) в Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области.

О необходимости предоставления данных сведений Захаров Е.Н. неоднократно уведомлялась Думой Шелеховского городского поселения, администрацией Шелеховского городского поселения, в том числе письменно, однако вышеуказанную обязанность не исполнила.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», Федеральным законом №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать

и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

По факту выявленных нарушений в деятельности депутата Захаровой Е.Н. в адрес Думы Шелеховского городского поселения прокурором внесено представление от 17.12.2020 об устранении требований законодательства о противодействии коррупции, которое рассмотрено на очередном заседании Думы 17.12.2020. Решение о досрочном прекращении полномочий депутата Захаровой Е.Н. по результатам голосования депутатов не принято.

Непринятие решения о досрочном прекращении полномочий депутата Думой не соответствует требованиям законодательных актов о противодействии коррупции.

Кроме того, непринятие решения Думы о досрочном прекращении полномочий депутата Захаровой Е.Н. противоречит требованиям закона, предъявляемым к депутатам представительного органа власти.

Сам по себе статус депутата возлагает на указанных лиц повышенную ответственность за несоблюдение ограничений, запретов, за исполнение обязанностей, которые установлены Законом от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Обязанность по принятию решения о досрочном прекращении полномочий депутата принимает представительный орган муниципального образования (ч. 11 ст. 40 ФЗ № 131-ФЗ).

Прокурор г. Шелехова, действуя в защиту муниципального образования, и неопределенного круга лиц, просит суд признать незаконным бездействие Думы Шелеховского городского поселения, выразившееся в непринятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения IV созыва Захаровой Е.Н. в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №278-ФЗ «О противодействии коррупции». Возложить на административного ответчика обязанность устранить допущенные нарушения и принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения Захаровой Е.Н. на ближайшем заседании со дня вступления решения суда в законную силу.

Определением суда от 15 февраля 2021 года к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечена администрация Шелеховского городского поселения.

В судебном заседании представитель административного истца — старший помощник прокурора г. Шелехова Саганов П.Н. административные искивые требования поддержал в полном объеме, настаивал на их удовлетворении.

Представитель административного ответчика Думы Шелеховского городского поселения Агапитова А.Б. административные искивые требования не признала по основаниям, изложенным в письменном отзыве на искивое заявление, в котором указано, что на заседании Думы 17.12.2020 депутатами было рассмотрено представление прокурора и принято решение №50-рд об оставлении представления без удовлетворения. В связи с чем, бездействие со стороны административного ответчика отсутствует. Досрочное прекращение полномочий депутата Захаровой Е.Н., по мнению Думы, нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц на осуществление местного самоуправления через выборные и иные органы местного самоуправления. Депутаты представительного органа Шелеховского городского поселения осуществляют свои полномочия на непостоянной основе (безвозмездно) и сталкиваются с серьезными затруднениями при заполнении большого пакета декларационных документов. Представитель заинтересованного лица администрации Шелеховского городского поселения Клименко И.А. полагала административные искивые требования не обоснованными и не подлежащими удовлетворению.

Выслушав объяснения явившихся лиц, исследовав материалы административного дела, оценив представленные доказательства в совокупности и каждое в отдельности, суд приходит к следующему.

В соответствии с ч. 1 ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным искивым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии со ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных от-

дельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего (далее — орган, организация, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Согласно ст. 226 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд проверяет законность решения, действия (бездействия) в части, которая оспаривается, и в отношении лица, которое является административным истцом, или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление. При проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, и выясняет обстоятельства, указанные в частях 9 и 10 настоящей статьи, в полном объеме.

Если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление; соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия); порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия),

если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Обязанность доказывания обстоятельств, указанных в пунктах 1 и 2 части 9 ст. 226 КАС РФ, возлагается на лицо, обратившееся в суд, а обстоятельств, указанных в пунктах 3 и 4 части 9 и в части 10 указанной статьи, — на орган, организацию, лицо, наделенные государственными или иными публичными полномочиями и принявшие оспариваемые решения либо совершившие оспариваемые действия (бездействие (ч. 11 ст. 226 КАС РФ).

Из обстоятельств дела следует, что прокуратурой города Шелехова по результатам рассмотрения информации Управления Губернатора области и Правительства Иркутской области выявлены нарушения законодательства о противодействии коррупции, допущенные депутатом Думы Шелеховского городского поселения IV созыва Захаровой Е.Н. В ходе проверки было установлено, что депутат Захарова Е.Н. не представила сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01 января 2019 года по 31 декабря 2019 года. В связи с чем, 17.11.2020 заместителем прокурора города Шелехова Мусаевым А.В. в адрес председателя Думы Шелеховского городского поселения вынесено представление с требованием об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции путем решения вопроса о досрочном сложении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения Захаровой Е.Н.

Представление прокурора рассмотрено Думой Шелеховского городского поселения на очередном заседании представительного органа 17 декабря 2020 года, вынесено решение №50-рд об оставлении представления без удовлетворения, так как по результатам голосования депутатов решение о досрочном прекращении полномочий депутата Захаровой Е.Н. не принято.

По мнению административного истца, бездействие Думы Шелеховского городского поселения, выразившееся в непринятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата Захарова Е.Н. не соответствует требованиям действующего законодательства о противодействии коррупции.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации» депутат — член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения.

В соответствии с частью 7.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что досрочное прекращение полномочий депутата вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), связанного с его публично-правовым статусом, выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности (Постановление от 27 декабря 2012 года № 34-П), а гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (Определение от 26 января 2017 года № 104-О).

Следовательно, гражданин, вступая в должность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимает на себя обязанность неукоснительно соблюдать связанные с этим статусом обязанности и ограничения. В связи с этим возможность привлечения его к конституционно-правовой ответственности, в том числе в виде досрочного прекращения депутатских полномочий за несоблюдение соот-

ветствующих обязанностей и ограничений, не может сама по себе рассматриваться как нарушение принципов справедливости и соразмерности.

Часть 4 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепляет обязанность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Такой порядок утвержден Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 558 и предполагает, что сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются по форме утвержденной Президентом Российской Федерации форме справки ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. В свою очередь, форма справки утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 года № 460.

Пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 17.04.2020 № 272 «О предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01 января по 31 декабря 2019 г.» установлено, что сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2019 год (сведения за 2019 год) представляются соответствующими лицами до 01.08.2020 включительно.

Аналогичные требования установлены Законом Иркутской области от 01.06.2020 №49-ОЗ «О предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2019 года».

Согласно пункту 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» критериями требований, определяющих качество предоставляемых депутатами представительных органов местного самоуправления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, выступает их полнота и достоверность.

Непредставление, представление не в полном объеме, искажение указанных сведений является основанием для досрочного прекращения депутатских полномочий, что является мерой публичной ответственности за совершенное правонарушение.

В случае неисполнения указанной обязанности лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия на основании пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Согласно части 10.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных настоящим Федеральным законом.

Решение о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования вправе принять представительный орган муниципального образования (часть 11 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ).

Судом установлено, что депутат Думы Шелеховского городского поселения IV созыва Захарова Е.Н. неоднократно уведомлялась о необходимости предоставления сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01 января 2019 года по 31 декабря 2019 года. В письме отдела по работе с представительными органами администрации Шелеховского муниципального района указано, что Захаровой Е.Н. лично по телефону через председателя Думы Шелеховского городского поселения Шадрина К.В., специалиста Агапитову А.Б. сообщалось о необходимости предоставления данных сведений; 28 июля 2020 года в адрес административного ответчика направлено письменное уведомление «О предоставлении сведений».

03 декабря 2020 года от депутата Захаровой Е.Н. поступили письменные объяснения, в которых она указала, что лежала в больнице, после выписки у нее начались осложнения, возникли трудности с передвижением, в связи с чем, не могла обратиться в банк за справками и своевременно сделать отчет.

Вместе с тем, каких-либо доказательств в подтверждение изложенных в объяснениях доводов, в том числе медицинских документов, Захарова Е.Н. не представила.

Сведения о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера за отчетный период с 01 января 2019 года по 31 декабря 2019 года депутатом Захаровой Е.Н. не были представлены ни на момент рассмотрения Думой Шелеховского городского поселения представления прокурора, ни на момент рассмотрения настоящего спора в суде.

Таким образом, судом достоверно установлен факт неисполнения депутатом Захаровой Е.Н. предписаний антикоррупционного законодательства.

При указанных обстоятельствах, поскольку Думой не выполнены требования статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что выразилось в непринятии решения по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата Захаровой Е.Н., суд приходит к обоснованному выводу о допущенном бездействии со стороны Думы Шелеховского городского поселения.

При этом, суд исходит из положений норм действующего законодательства, из которых следует, что для принятия решения о прекращении полномочий депутата досрочно достаточно лишь факта предоставления им неполных или недостоверных сведений, при этом направленность целей такого непредоставления, отсутствие корыстной заинтересованности в этом, иные факторы, правового значения не имеют.

Пунктом 1 части 2 статьи 227 КАС РФ установлено, что по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом принимается решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если суд признает их не соответствующими

щими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению либо препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов лиц, в интересах которых было подано соответствующее административное исковое заявление.

Согласно п. 1 ч. 3 ст. 227 КАС РФ, в резолютивной части решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) должны содержаться, в частности: указание на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца, в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению.

В соответствии с частью 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через тридцать дней со дня появления оснований для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания

Руководствуясь положениями ст. 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей принцип разделения властей, ст. 227 КАС РФ, учитывая, что решение о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования может быть принято только представительным органом данного муниципального образования, суд считает возможным возложить на Думу Шелеховского городского поселения обязанность устранить допущенные нарушения и принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения Захаровой Е.Н. на ближайшем заседании со дня вступления решения суда в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 175-180 КАС РФ, суд решил:

— административные иски требования прокурора г. Шелехова, действующего в защиту муниципального образования и неопределенного круга лиц, удовлетворить;

— признать незаконным бездействие Думы Шелеховского городского поселения, выразившееся в непринятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения IV созыва Захаровой Е.Н. в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года №278-ФЗ «О противодействии коррупции»;

— возложить на Думу Шелеховского городского поселения обязанность устранить допущенные нарушения и принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Думы Шелеховского городского поселения Захаровой Е.Н. на ближайшем заседании со дня вступления решения суда в законную силу.

Практическое пособие по актуальным вопросам
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 9

Муниципальный депутат: деятельность, статус, гарантии

Отв. ред. К.А. Иванова

Подписано в печать 25.11.2022.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 4,25. Тираж 35 экз. Заказ 416.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспектив»».
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.