



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 94-АПГ18-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 августа 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бушмелева Алексея Геннадьевича о признании Регламента Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222 «О Регламенте Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район» не действующим со дня его принятия по апелляционной жалобе Бушмелева А.Г. на решение Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 года, которым административное исковое заявление Бушмелева А.Г. удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения Бушмелева А.Г. и его представителя Биккина Д.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В., полагавшей решение суда подлежащим отмене,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

административный истец Бушмелев А.Г. обратился в суд с вышеуказанным административным исковым заявлением, в обоснование которого указал, что по результатам выборов в представительные органы местного самоуправления муниципального образования Чукотский муниципальный

район 10 сентября 2017 года он избран депутатом Совета депутатов по четырехмандатному избирательному округу № 3.

Решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222 «О Регламенте Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район» утвержден Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район (далее также – Регламент) в новой редакции и признано утратившим силу решение Совета депутатов от 15 июня 2006 года № 120 «О Регламенте Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район». Пунктом 3 данного решения установлено, что оно вступает в силу со дня его принятия.

По мнению административного истца, указанное решение Совета депутатов от 26 мая 2017 года № 222 противоречит действующему законодательству, поскольку оно подписано председателем Совета депутатов, который не уполномочен подписывать нормативные правовые акты органов местного самоуправления; решение предусматривает возложение расходов на бюджет района, однако заключение главы муниципального образования Чукотский муниципальный район по осуществлению расходов из средств местного бюджета не имеется; Регламентом регулируются вопросы порядка формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов, которые исключительно определяются Уставом муниципального образования; Регламент допускает дистанционное голосование и участие в сессии депутатов без реального присутствия посредством электронной почты и листков голосования. Части 6 и 7 статьи 31, пункта 3 части 9 статьи 31 Регламента в части разрешения голосовать без личного участия на заседаниях сессий депутатов с использованием факсимильной (электронной) связи путем заполнения опросных листов или именных бюллетеней и включение отсутствующих на сессии депутатов по указанным основаниям в список присутствовавших на заседаниях депутатов противоречат положениям статьи 130-135 Конституции Российской Федерации, статьи 35 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район, нарушает права административного истца, как депутата, быть законно избранным в руководящий состав Совета депутатов, а также на участие в сессиях и принятие законных решений при наличии кворума депутатов не менее 50 процентов от списочного состава.

Решением суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 года административное исковое заявление депутата Совета депутатов МО Чукотский муниципальный район по четырехмандатному избирательному округу № 3 Бушмелева А.Г. удовлетворен частично.

Признаны не действующими со дня вступления решения суда в законную силу следующие положения Регламента Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222 «О Регламенте Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район»:

- часть 8 статьи 3 в той части, в которой заседание Совета депутатов признается правомочным, если в его работе принимает участие более половины от числа избранных депутатов;

- пункт 4 части 2 статьи 48 в той части, в которой Регламент Совета депутатов признается ненормативным правовым актом.

В удовлетворении остальной части административных исковых требований отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит указанное решение суда отменить, как принятое с нарушением норм материального и процессуального права, принять по делу новое решение, которым удовлетворить заявленные требования в полном объеме. Указал, что положения статьи 31 Регламента, предусматривающие возможность заочного принятия решений Совета депутатов, когда по погодным условиям и с учетом транспортных особенностей района депутаты не могут прибыть на заседание Совета депутатов, а принятие решений не терпит отлагательств, противоречат части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и части 6 статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район. При принятии оспариваемого решения Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222 на заседании Совета депутатов, согласно протоколу, лично присутствовали 6 депутатов из 12, еще 6 депутатов голосовали заочно путем подписания листков голосования. Среди лично присутствовавших на заседании в этот день в протоколе указан депутат Эйнеучейвун Е.Д., который фактически не присутствовал на заседании, так как находился в это время в отпуске и был в отъезде, а листок голосования подписал позднее по возвращению из отпуска, в связи с чем оспариваемый нормативный правовой акт принят Советом депутатов в отсутствие необходимого кворума. В нарушение части 4 статьи 26 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район оспариваемый нормативный правовой акт не подписан главой муниципального района, а контрольный экземпляр указанного выше нормативного правового акта не подписан всеми депутатами, присутствующими на заседании. Судом сделан ошибочный вывод о соблюдении процедуры принятия и вступления в силу оспариваемого Регламента.

Административный ответчик Совет депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район и прокурор, участвующий в

деле, подали возражения относительно апелляционной жалобы, в которых просят решение суда оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения.

Административный ответчик, извещенный о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился. На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом положений частей 8 и 9 статьи 96 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотрение дела в его отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, дополнений к апелляционной жалобе, возражений относительно доводов апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Согласно частей 1 и 3 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В силу части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Пунктом 1 части 1 статьи 22 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район Чукотского автономного округа предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления муниципального района входит, в том числе, представительный орган муниципального образования – Совет депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, который в соответствии с частью 1 статьи 23 Устава состоит из пятнадцати депутатов, избираемых населением муниципального района на муниципальных выборах.

Структура и организация деятельности Совета депутатов муниципального района установлена статьей 25 Устава, согласно которой председатель Совета депутатов муниципального района организует работу Совета депутатов муниципального района в соответствии с регламентом Совета депутатов муниципального района (часть 1). Заседание Совета депутатов не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее

50 процентов от числа избранных депутатов (часть 6). Порядок ведения заседаний Совета депутатов, его внутренняя организация и формы деятельности определяются регламентом Совета депутатов муниципального района, утверждаемым Советом депутатов. Ход заседаний Совета депутатов записывается на магнитные или электронные носители, которые являются обязательным приложением к протоколам заседаний Совета депутатов муниципального района (часть 7). Деятельность Совета депутатов муниципального района осуществляется коллегиально (часть 9). Очередные заседания Совета депутатов муниципального района проводятся не реже одного раза в квартал в дни и часы, определенные решением Совета депутатов муниципального района. Внеочередные заседания созываются по инициативе главы муниципального района, либо председателя Совета депутатов муниципального района, либо по требованию не менее одной трети от числа избранных депутатов. Заседания Совета депутатов муниципального района являются открытыми. В исключительных случаях по решению Совета депутатов муниципального района может быть проведено закрытое заседание (часть 10).

Порядок внесения, рассмотрения и принятия Советом депутатов муниципального района муниципальных правовых актов установлен статьей 26 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район, согласно которому Совет депутатов муниципального района по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Чукотского автономного округа, настоящим Уставом, принимает решения, в том числе, по вопросам организации деятельности Совета депутатов. Решения Совета депутатов Чукотского муниципального района, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории Чукотского района, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Совет депутатов Чукотского муниципального района, если иное не установлено Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Совет депутатов принимает муниципальные правовые акты в коллегиальном порядке. Председатель Совета депутатов издает распоряжения (постановления) по вопросам организации деятельности Совета депутатов муниципального района (часть 1). Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом Совета депутатов муниципального района (часть 2). Нормативный правовой акт, принятый Советом депутатов муниципального района, направляется главе муниципального района для подписания и обнародования в течение 10 дней. Контрольный экземпляр нормативного правового акта принятого Советом депутатов муниципального района подписывается всеми депутатами, присутствующими на заседании. Глава муниципального района, исполняющий полномочия главы местной администрации имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый Советом депутатов муниципального района. В этом случае нормативный правовой акт в течение

десяти дней возвращается в Совет депутатов муниципального района с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального района отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается Советом депутатов муниципального района. Нормативный правовой акт, принятый Советом депутатов муниципального района, не подписанный главой района и не возвращенный Совету депутатов в установленный срок для повторного рассмотрения, по истечении 14 дней с момента его принятия подлежит опубликованию (обнародованию) и вступает в силу в порядке, определенном частью 5 и частью 6 настоящей статьи (часть 4). Нормативные правовые акты Совета депутатов муниципального района вступают в силу одновременно на всей территории муниципального района после их официального опубликования (обнародования), если самими нормативными правовыми актами не установлен иной порядок вступления их в силу (часть 5). Нормативные правовые акты Совета депутатов муниципального района могут быть доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы должностным лицам, предприятиям, организациям, учреждениям, распространены иным способом (часть 7).

Разрешая заявленные требования, суд исходил из того, что утвержденный решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222 оспариваемый Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район обладает признаками нормативного правового акта, поскольку содержит правовые нормы, регулирующие правила поведения, а именно порядок организации работы и деятельности Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, рассчитан на неоднократное применение, в связи с чем пришел к верному выводу о незаконности указания в пункте 4 части 2 статьи 48 данного Регламента о том, что Регламент является ненормативным правовым актом, и признал не действующим названный выше пункт Регламента в той части, в которой Регламент Совета депутатов признается ненормативным правовым актом.

Также суд правильно установил, что часть 8 статьи 3 Регламента в той части, в которой заседание Совета депутатов признается правомочным, если в его работе принимает участие более половины от числа избранных депутатов, не соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а именно части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и части 6 статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район, которыми предусмотрено, что заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Отказывая в удовлетворении остальной части заявленных требований, суд, пришел к выводу о том, что указанный Регламент принят с соблюдением процедуры принятия и введения его в действие.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с данными выводами суда, поскольку они не соответствуют, обстоятельствам административного дела, кроме того, судом не правильно применены нормы материального права, а также нарушены нормы процессуального права.

Положениями подпункта «в» пункта 2 части 8, части 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в том числе, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта. Обязанность доказывания этих обстоятельств возлагается на орган, принявший оспариваемый нормативный правовой акт.

В соответствии с частью 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и частью 6 статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Таким образом, для признания заседания представительного органа муниципального образования правомочным на нем должны лично присутствовать не менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

Совет депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район в соответствии с частью 1 статьи 23 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район состоит из пятнадцати депутатов, избираемых населением муниципального района на муниципальных выборах.

Из материалов дела следует, что на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта Совет депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район состоял из 12 действующих депутатов, поскольку 3 депутата досрочно прекратили свои полномочия (л.д. 144–145 т. 2).

Согласно протоколу Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года (XLV сессия пятого созыва) сессия начала свою работу 26 мая 2017 года, на сессии лично присутствовало 6 депутатов, в том числе указан как присутствующий депутат Эйнеучевун Е.Д.

В протоколе заседания сессии указано, что по вопросу № 1 повестки дня «О Регламенте Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район» выступала докладчик Калашникова Л.М. – председатель Совета депутатов, решили: утвердить Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район в новой редакции, голосовали единогласно (л.д. 52–57 том 2).

В тоже время судом первой инстанции установлено и подтверждается материалами дела, в том числе показаниями свидетеля Эйнеучевун Е.Д., то обстоятельство, что данный свидетель, являющийся депутатом и заместителем председателя Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район пятого созыва, 26 мая 2017 года в день проведения XLV сессии пятого созыва фактически на заседании Совета депутатов не присутствовал, так как находился в это время в отпуске и был в отъезде, в связи с чем по вопросам повестки дня данного заседания в этот день не голосовал, голосование провел на несколько дней позднее путем заполнения листа голосования и направления его в представительный орган.

Кроме того, судом установлено и это следует из материалов дела, что 6 депутатов, голосовавших по листам голосования, на XLV сессии пятого созыва 26 мая 2017 года также лично не присутствовали и личного участия в ней не принимали, однако в протоколе указаны и учитывались как присутствовавшие (л.д. 52–57 том 2).

Таким образом, при принятии решения Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222, которым был утвержден Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, в сессии Совета депутатов фактически принимали участие 5 депутатов, что составляет менее 50 процентов, как от числа действовавших, так и избранных депутатов, в связи с чем на основании части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и части 6 статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район данное заседание Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район не могло считаться правомочным. Учитывая это обстоятельство утвержденный на нем Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район нельзя признать принятым с соблюдением процедуры принятия нормативного правового акта. Указанное нарушение процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта является существенным нарушением, влекущим признание его недействующим.

Вместе с тем, отказывая в удовлетворении заявленных требований административного истца, судом первой инстанции сделаны выводы о том, что исходя из географических, климатических и исторических особенностей Крайнего Севера и специфики территориального расположения состава Совета депутатов, транспортной схемы в Чукотском муниципальном районе, депутаты по объективным причинам не всегда могут оперативно прибыть из удаленных труднодоступных национальных сел в районный центр, а также убыть к месту своего жительства; установленный в Чукотском муниципальном районе порядок определения кворума заседания представительного органа с учетом депутатов, не сумевших по объективным причинам лично прибыть на заседание, но принимавшим участие в нем с использованием факсимильной или электронной связи, и порядок голосования с использованием листов голосования (именных бюллетеней),

представляют собой сложившуюся, устойчивую практику и не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу; установленный порядок голосования признавался всеми участниками правотворческого процесса, в том числе главой муниципального образования, подписывающим принятые решения.

Однако такие выводы суда первой инстанции не могли служить основанием для отказа в удовлетворении требований административного истца в признании не действующим оспариваемого Регламента, поскольку часть 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и часть 6 статьи 25 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район прямо предусматривают, что заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов, независимо от удаленности и труднодоступности населенных пунктов. При этом вышеназванные положения нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, не содержат каких-либо норм, позволяющих признать правомочным заседание представительного органа муниципального образования в случае присутствия на нем менее 50 процентов от числа избранных депутатов и не устанавливают возможность признания таких заседаний правомочными в связи с неявкой на такие заседания из-за отдаленности и труднодоступности населенных пунктов, в которых проживают депутаты, уважительностью или объективностью причин неявки депутатов на заседание данного органа, либо по другим причинам.

В связи с чем вывод суда о правомочности заседания Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район при принятии оспариваемого Регламента нельзя признать правильным.

Довод суда о том, что географические, климатические и исторические особенности Крайнего Севера и специфика территориального расположения состава Совета депутатов, транспортная схема в Чукотском муниципальном районе позволяют ему отказать в удовлетворении заявленных требований, нельзя признать законным и обоснованным, поскольку он сделан в нарушение вышеуказанных требований как Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, так и Устава данного муниципального образования, которые не позволяют устанавливать правомочность представительного органа иным порядком или способом, кроме как присутствия на заседании представительного органа местного самоуправления не менее 50 процентов от числа избранных депутатов.

При этом следует учитывать, что депутаты представительного органа, как данного муниципального образования, так и многих других муниципальных образований Российской Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. Это означает, что депутаты большую часть времени исполняют свои обязанности по основному месту работы, от которых освобождаются в силу положений статьи 170 Трудового Кодекса

Российской Федерации, Устава муниципального образования, других нормативных правовых актов органов местного самоуправления на время заседаний представительного органа, его комитетов и комиссий. Кроме того, подпунктом 8 пункта 1 статьи 29.1 Устава муниципального образования Чукотский муниципальный район предусмотрено возмещение депутату Совета депутатов указанного муниципального образования, осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, расходов, связанных с осуществлением его полномочий, в размерах и порядке, которые установлены муниципальными правовыми актами.

В данном случае депутаты Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, реализовавшие свое конституционное право, предусмотренное частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, быть избранными в органы местного самоуправления, обязаны учитывать последствия своего избрания депутатами, в том числе заключающиеся в обязательном их участии в заседаниях представительного органа муниципального образования, проводимых не реже одного раза в три месяца, в силу части 1.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, пункта 6 статьи 25 Устава вышеназванного муниципального образования.

Деятельность данного представительного органа местного самоуправления в соответствии с пунктом 9 статьи 25 того же Устава осуществляется коллегиально, а согласно пункту 12 той же нормы Устава правовое, организационно-методическое, информационное и материально-техническое обеспечение деятельности Совета депутатов осуществляется Аппаратом Совета депутатов и администрацией муниципального района.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26 того же Устава Совет депутатов принимает муниципальные правовые акты в коллегиальном порядке. А коллегиальность работы представительного органа предполагает такую работу, когда каждый депутат на основе имеющейся информации может иметь возможность принимать участие в деловом обсуждении вопросов, в голосовании, имеет право решающего голоса при проведении голосования. В целях реализации данного принципа коллегиальности каждый депутат вправе свободно выражать свою позицию, мнение, настаивать на своих убеждениях, не противоречащих правовым и этическим нормам.

Введение оспариваемым Регламентом возможности отсутствовать на заседаниях Совета депутатов данного муниципального образования, возможности заочного принятия решений Советом депутатов противоречит вышеуказанным нормам, имеющим большую юридическую силу, нарушает основополагающие конституционные принципы коллегиальности, открытости, гласности при принятии нормативных правовых актов, а также их обсуждении.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда принято с нарушением норм материального права, выводы

суда первой инстанции не соответствуют обстоятельствам административного дела, в связи с чем решение суда подлежит отмене в части отказа в удовлетворении требований административного истца с принятием по делу нового решения, которым следует признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, утвержденный решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 года отменить в части отказа в удовлетворении требований Бушмелева Алексея Геннадьевича и принять в этой части новое решение, которым признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу Регламент Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, утвержденный решением Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район от 26 мая 2017 года № 222.

Председательствующий

Судьи