



Именем Свердловской области

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
УСТАВНОГО СУДА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

по делу о соответствии Уставу Свердловской области Решения Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года» и Решения Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия» в части, устанавливающей необходимость принятия решения об увольнении (освобождении от должности) лица в связи с утратой к нему доверия не менее чем двумя третями от установленной численности депутатов Думы Асбестовского городского округа, в связи с запросом депутата Законодательного Собрания Свердловской области М.В. Зубарева

город Екатеринбург

9 июня 2020 года

Уставный Суд Свердловской области в составе председателя Суда В.Ю. Пантелеева, судей А.О. Казанцева, Н.Г. Крисько, Р.С. Тараборина,

с участием заявителя – депутата Законодательного Собрания Свердловской области М.В. Зубарева, представителя Администрации Асбестовского городского округа – А.Н. Бубнова,

руководствуясь пунктом 4 статьи 56 Устава Свердловской области, статьями 4, 37, 72, 83, 84, 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу Свердловской области Решения Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от

должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года» и Решения Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия» в части, устанавливающей необходимость принятия решения об увольнении (освобождении от должности) лица в связи с утратой к нему доверия не менее чем двумя третями от установленной численности депутатов Думы Асбестовского городского округа.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос депутата Законодательного Собрания Свердловской области М.В. Зубарева.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу Свердловской области оспариваемые в запросе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Р.С. Тараборина, объяснения заявителя и представителя Администрации Асбестовского городского округа, исследовав материалы дела, Уставный Суд Свердловской области

УСТАНОВИЛ:

1. В Уставный Суд Свердловской области обратился депутат Законодательного Собрания Свердловской области Зубарев Михаил Валерьевич с запросом о проверке соответствия Уставу Свердловской области нормативных положений Решения Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года» (далее – Решение об отмене порядка увольнения) и Решения Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия» (далее – Порядок увольнения лиц, замещающих муниципальные должности).

По мнению заявителя, Решение об отмене порядка увольнения принято с нарушением установленной процедуры, а именно: при его принятии отсутствовал необходимый кворум депутатов, обеспечивающий легитимность проведенного заседания и принятых на этом заседании решений, кроме того, оспариваемым актом установлено его вступление в силу непосредственно

после принятия, несмотря на предусмотренное в таких случаях законодательством обязательное требование о вступлении подобных нормативных актов в силу лишь после его официального опубликования (обнародования), в связи с чем не соответствует положениям статей 86, 87, пункта 1 статьи 88, пункта 1 статьи 90 Устава Свердловской области.

Так же, по мнению заявителя, закрепив в пункте 9 Порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, применение правила «квалифицированного большинства» при принятии решения об увольнении (освобождении от должности) лица в связи с утратой доверия, то есть не менее чем двумя третями от установленной численности депутатов Думы Асбестовского городского округа, решение представительного органа вступило в противоречие с частью 3 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), предусматривающего в качестве общего правила в данном случае учет большинства голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, то есть был нарушен принцип законности в деятельности органов местного самоуправления, в связи с чем оспариваемая норма не соответствует положениям статей 86, 87, пункта 1 статьи 88, пункта 5 статьи 89, пункта 1 статьи 90 Устава Свердловской области.

Кроме того, согласно пункту 8 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, должны определяться уставом муниципального образования и, соответственно, по мнению заявителя, такие нормы не могут содержаться в Решении Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия».

Таким образом, предметом рассмотрения Уставного Суда являются нормативные положения Решения Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского

городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года» и Решения Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия», в том числе Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия, утвержденного Решением Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4, в части, устанавливающей необходимость принятия решения об увольнении (освобождении от должности) лица в связи с утратой к нему доверия не менее чем двумя третями от установленной численности депутатов Думы Асбестовского городского округа.

2. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве его основного свойства и принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации вместе с тем исходит из того, что самостоятельность определяется пределами, устанавливаемыми действующими федеральными законами.

Так, федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общие правовые, территориальные и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления.

Частями 1 и 4 статьи 7 данного Закона установлено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, указанному Закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. При этом согласно части 1 статьи 43 в систему муниципальных правовых актов входят, в том числе, нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 86 Устава Свердловской области в Свердловской области осуществляется местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное, под свою ответственность, решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций, исключительно в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Свердловской области.

Таким образом, органы местного самоуправления, обладая самостоятельностью, обремененной ответственностью, действуют в пределах (границах), установленных нормативными правовыми актами вышестоящего уровня, и на основе общих правовых, территориальных, организационных и экономических принципов организации местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 87 Устава Свердловской области).

3. В соответствии с пунктом 1 статьи 85 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области» Уставный Суд проверяет соответствие Уставу Свердловской области нормативных правовых актов муниципальных образований по содержанию норм, по форме, по порядку подписания, принятия, опубликования или введения в действие.

Согласно части 1.1 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования.

Порядок организации деятельности Думы Асбестовского городского округа определяется Уставом муниципального образования и принимаемым Думой Асбестовского городского округа Регламентом, которые устанавливают периодичность, порядок созыва и проведения заседаний Думы городского округа и иных организационных форм ее деятельности, планирования работы, подготовки правовых актов, организации работы аппарата Думы городского округа и иные вопросы ее деятельности (пункт 7 статьи 21 Устава Асбестовского городского округа).

Пунктом 2 статьи 21 Устава Асбестовского городского округа установлено, что Дума городского округа состоит из 21 депутата. Заседание Думы городского округа правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от избранного состава депутатов Думы городского округа (абзац 1 пункта 8 статьи 21 Устава Асбестовского городского округа).

В ходе судебного заседания установлено, что на момент заседания № 32 30 января 2020 года Дума Асбестовского городского округа состояла из 20 избранных депутатов. Следовательно, указанное заседание Думы Асбестовского городского округа правомочно при присутствии не менее 14 депутатов.

Как следует из протокола заседания Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32, на котором принято решение об отмене Решения № 19/4 (пункт 3 повестки), при открытии и проведении заседания представительного органа местного самоуправления установлен факт регистрации 13 депутатов, из которых 12 проголосовали «за», а 1 «воздержался».

Учитывая, что заседания Асбестовской городской Думы правомочны, если зарегистрировано не менее 2/3 от избранного числа депутатов Думы (20 депутатов), при принятии Решения № 32/3 отсутствовал установленный кворум (14 депутатов), обеспечивающий легитимность проведенного заседания и принятых на таком заседании решений.

Таким образом, Решение Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года» принято с нарушением установленного порядка принятия, следовательно, противоречит статьям 86 и 87 Устава Свердловской области.

4. Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Федеральным законодательством точно определено необходимое количество голосов депутатов представительного органа муниципального образования для принятия соответствующих решений – более половины установленной численности депутатов. Иных нормативных положений данный Федеральный закон при принятии решения по вопросу о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования не предусматривает.

Следовательно, при принятии решения о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования необходимо руководствоваться общим правилом, установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – простым большинством голосов.

В соответствии с пунктом 9 Порядка увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, при принятии решения об увольнении (освобождении от должности) лица в связи с утратой доверия предусмотрено правило «квалифицированного большинства», то есть не менее чем две трети от установленной численности депутатов Думы Асбестовского городского округа, что не соответствует части 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, принятое Думой Асбестовского городского округа Решение от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия» противоречит положениям статей 86, 87, пункта 1 статьи 88, пункта 5 статьи 89, пункта 1 статьи 90 Устава Свердловской области.

5. Оспариваемый заявителем Порядок увольнения лиц, замещающих муниципальные должности, принят в целях установления единого порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности органов местного самоуправления муниципального образования Асбестовский городской округ, в связи с утратой доверия в случаях, установленных статьей 13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и статьей 10 Федерального закона от 07 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» (далее – Федеральный закон о запрете отдельным категориям лиц пользоваться иностранными финансовыми инструментами).

В соответствии с частью 7.1 статьи 40 Федерального закона «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 «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 о запрете отдельным категориям лиц пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Так, в соответствии со статьей 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции», лицо, замещающее муниципальную должность, подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в порядке, предусмотренном федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами.

Аналогичное регулирование содержится в статье 10 Федерального закона о запрете отдельным категориям лиц пользоваться иностранными финансовыми инструментами, согласно которому нарушение установленных данным Законом ограничений лицом, замещающим муниципальную должность, влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными и федеральными законами, определяющими правовой статус данного лица.

Следовательно, данными Федеральными законами предусмотрены основания юридической ответственности лиц, являющихся депутатами, членами выборного органа местного самоуправления за деяния, связанные с нарушением антикоррупционного законодательства, при этом порядок применения мер юридической ответственности в связи с этим ими непосредственно не установлен.

В соответствии со статьёй 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пунктом 5 статьи 89 Устава Свердловской области органы и должностные лица местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории

Свердловской области, несут ответственность перед населением этих муниципальных образований, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Пунктами 7 и 8 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пунктом 1 статьи 88 Устава Свердловской области установлено, что именно уставами муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, определяются вопросы организации местного самоуправления, основания и порядок прекращения полномочий, виды ответственности должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов.

Таким образом, досрочное прекращение полномочий и порядок его реализации должны быть предусмотрены именно уставом муниципального образования. Положения об основаниях и порядке досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа муниципального образования как формы юридической ответственности выборного лица местного самоуправления не могут быть предметом регулирования иного муниципального правового акта, кроме акта, обладающего высшей юридической силой в иерархии муниципальных правовых актов, а именно: устава муниципального образования, к которому предъявляются повышенные требования по процедуре принятия и изменения. Порядок увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности, регламентирован правовым актом Думы Асбестовского городского округа не надлежащего уровня в законодательно установленной иерархии муниципальных правовых актов, с нарушением требований к форме нормативного правового акта, следовательно, не соответствует пунктам 1 и 2 статьи 88 Устава Свердловской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», пунктом 4 статьи 56 Устава Свердловской области, статьями 76, 77, 86 Областного закона «Об Уставном Суде Свердловской области», Уставный Суд

ПОСТАНОВИЛ:

1. Признать не соответствующим Уставу Свердловской области Решение Думы Асбестовского городского округа от 30 января 2020 года № 32/3 «Об отмене Решения Думы Асбестовского городского округа «Об утверждении Порядка увольнения (освобождения от должности) лиц,

замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия № 19/4 от 25 декабря 2018 года»;

2. Признать не соответствующим Уставу Свердловской области Решение Думы Асбестовского городского округа от 25 декабря 2018 года № 19/4 «Об утверждении порядка увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих муниципальные должности в Асбестовском городском округе, в связи с утратой доверия».

3. Настоящее Постановление обжалованию не подлежит, вступает в законную силу немедленно после его провозглашения и не может быть пересмотрено иным судом.

4. Настоящее Постановление подлежит обязательному опубликованию в семидневный срок в «Областной газете», а также должно быть размещено (опубликовано) на «Официальном интернет-портале правовой информации Свердловской области» (www.pravo.gov66.ru), в «Вестнике Уставного Суда Свердловской области» и в газете «Асбестовский рабочий».

Уставный Суд Свердловской области

