УТВЕРЖДЕНО

постановлением президиума

Восьмого кассационного суда

общей юрисдикции

от 10 марта 2023 года № 4

**ОБОБЩЕНИЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ВОПРОСАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ДОСРОЧНЫМ ПРЕКРАЩЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ, В СВЯЗИ С НАРУШЕНИЕМ ИМИ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Восьмой кассационный суд общей юрисдикции провел обобщение дел, связанных с досрочным прекращением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с нарушением ими требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, рассмотренных судами Восьмого судебного кассационного округа в 2020-2021 годах.

За исследуемый период судами округа рассмотрены следующие категории административных дел:

- по административным исковым заявлениям прокуроров о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, к компетенции которого относится решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность;

- по административным исковым заявлениям прокуроров, глав субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий лиц, замещающих муниципальные должности;

- по административным исковым заявлениям лиц, замещающих муниципальные должности:

о признании незаконным внесенного в орган местного самоуправления представления прокурора по вопросу о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность;

о признании незаконным решения органа местного самоуправления о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность;

о признании незаконным решения комиссии по урегулированию конфликтов интересов.

По трем делам административные исковые заявления, направленные на досрочное прекращение полномочий лица, замещающего муниципальную должность, поданы главой субъекта Российской Федерации, в остальных случаях – прокурором.

Лица, в отношении которых ставился вопрос о досрочном прекращении полномочий, замещали следующие муниципальные должности: главы городских и сельских поселений – 9 человек, депутаты представительных органов городских и сельских поселений – 31 человек, главы муниципальных районов – 3 человека, депутаты представительных органов муниципальных районов – 14 человек.

Всего районными (городскими) судами рассмотрено 44 дела изучаемой категории, из них 34 с удовлетворением заявленных требований.

В апелляционном порядке обжалованы решения по 32 делам.

Судами второй инстанции отменено 9 решений судов, изменено 1 решение суда.

В апелляционной инстанции решения отменены по следующим категориям дел: 7 – по административным исковым заявлениям прокуроров о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, к компетенции которого относится решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, о досрочном прекращении полномочий такого лица; 2 – по административным исковым заявлениям прокуроров о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность; изменено решение по 1 административному делу по административному исковому заявлению прокурора о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Восьмым кассационным судом общей юрисдикции рассмотрены кассационные жалобы по 14 делам, из них по 6 делам судебные акты отменены (4 – с направлением на новое рассмотрение, 2 – с принятием нового решения), по 1 делу судебные акты изменены.

Судебные акты судом кассационной инстанции отменены по следующим категориям дел: 4 – по административным исковым заявлениям прокуроров, глав субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность; 1 – по административному исковому заявлению прокурора о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, к компетенции которого относится решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, о досрочном прекращении полномочий такого лица; 1 – по административному исковому заявлению лица, замещающего муниципальную должность, о признании незаконным решения органа местного самоуправления о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность; изменены судебные акты по 1 административному делу по административному исковому заявлению прокурора о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, к компетенции которого относится решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, и о возложении обязанности на такой орган принять решение о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

При рассмотрении дел, связанных с досрочным прекращением полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с нарушением ими требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции суды руководствовались:

Конституцией Российской Федерации;

федеральными законами от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Федеральный закон № 230-ФЗ), 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» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ);

Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Анализ судебных актов позволил обобщить практику судов Восьмого судебного кассационного округа по следующим вопросам.

**1. Вопросы, связанные с установлением оснований досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, в связи с нарушением ими требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.**

1.1. Непринятие лицом, замещающим муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является, является основанием для досрочного прекращения его полномочий в связи с утратой доверия.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий главы городского поселения Е. в связи с утратой доверия по основанию непринятия им мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, стороной которого он являлся.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанции, административные исковые требования прокурора удовлетворены по следующим основаниям.

В соответствии с положениями части 4.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом № 273-ФЗ.

Частью 4.1 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрены обязанности лиц, замещающих муниципальные должности, сообщать в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В силу части 2 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ под личной заинтересованностью понимается в том числе возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицами, состоящими в близком родстве или свойстве (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей) с должностным лицом, обязанным принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Лицо, указанное в части 1 статьи 10 Федерального закона № 273-ФЗ, обязано принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а также обязано уведомить в порядке, определенном представителем нанимателя (работодателем) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно. Непринятие таким лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение (освобождение от должности) указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации (части 1, 2, 6 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ 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 в случае непринятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является.

Судом установлено, что в период исполнения Е. полномочий главы городского поселения администрацией данного муниципального образования, а также подведомственным администрации муниципальным учреждением неоднократно заключались гражданско-правовые договоры подряда с родственниками Е., включая его отца и брата, которые выступали на стороне подрядчика.

При этом конкурсные процедуры заключения договоров не проводились, тем самым были нарушены требования пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о наличии конфликта интересов, который не был предотвращен и урегулирован главой городского поселения Е., в связи с чем к нему подлежала применению такая мера ответственности, как досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия.

1.2. Непредставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, является основанием для досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий двух депутатов представительного органа сельского поселения (сельского совета депутатов) по основанию непредставления ими в установленный срок сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которые они обязаны представлять в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора удовлетворено по следующим основаниям.

Согласно части 4 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, 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 супруг (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Исходя из положений пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ лица, указанные в части 4 статьи 12.1 данного закона, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непредставления ими сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, является основанием для досрочного прекращения полномочий депутата, решение о котором принимает представительный орган муниципального образования (части 7.1, 10.1, 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Судом установлено, что два депутата сельского совета депутатов не представили в предусмотренный законом срок сведения о доходах, расходах и об обязательствах имущественного характера главе республики.

В связи с поступлением информации от прокурора сельский совет депутатов рассмотрел данный вопрос и принял решение об отсутствии оснований для досрочного прекращения полномочий депутатов.

Удовлетворяя административное исковое заявление прокурора, суд исходил из того, что непредставление депутатами в установленный срок сведений о доходах, расходах и об обязательствах имущественного характера в силу прямого указания закона влечёт досрочное прекращение их полномочий.

При этом судом установлено, что непредставление депутатами таких сведений в предусмотренный законом срок не было обусловлено какими-либо внешними обстоятельствами, не зависящими от воли и действий указанных лиц.

1.3. Представление заведомо неполных и (или) недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, является основанием для досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения представительного органа сельского поселения (сельского совета депутатов), а также о досрочном прекращении полномочий депутата сельского совета депутатов Р. по основанию представления им заведомо неполных и недостоверных сведений о полученных им и его супругой в отчетном периоде доходах.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора удовлетворено по следующим основаниям.

Исходя из положений пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ 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 в случае представления заведомо недостоверных или неполных сведений, если иное не установлено федеральными законами.

Судом установлено, что депутатом Р. в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2018 год не был отражен полученный им от коммерческой организации доход в размере 199047,37 руб.

Сельский совет депутатов по результатам рассмотрения представления прокурора принял решение об отсутствии оснований для прекращения полномочий депутата Р. в связи с утратой доверия.

Установив, что представление неполных и недостоверных сведений о доходах депутатом Р. носит заведомый характер, а искажение сведений является существенным, суд вынес решение о досрочном прекращении полномочий депутата Р. в связи с утратой доверия.

1.4. Представление неполных и (или) недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, может повлечь применение к лицу, замещающему муниципальную должность, мер ответственности, не связанных с досрочным прекращением полномочий, только в случае несущественного искажения этих сведений.

1.4.1. Временно исполняющий обязанности губернатора области обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий главы городского поселения П. в связи с утратой доверия по основанию представления им заведомо неполных и недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанции, административное исковое заявление удовлетворено.

Судами установлено, что в ходе проверки управлением по профилактике коррупционных и иных правонарушений областной администрации выявлены факты представления главой муниципального образования П. недостоверных и неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя и своего супруга.

Заявление временно исполняющего обязанности губернатора области о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования П. в связи с утратой доверия представительным органом муниципального образования не удовлетворено.

Судом установлено наличие оснований для досрочного прекращения полномочий главы городского поселения, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Доводы административного ответчика о возможности применения к главе муниципального образования более мягкой меры ответственности судами отклонены исходя из следующего.

Согласно части 7.3.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ к лицу, обязанному представлять соответствующие сведения и 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 следующие меры ответственности: 1) предупреждение; 2) освобождение депутата от должности в представительном органе муниципального образования с лишением права занимать должности в представительном органе муниципального образования 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 до прекращения срока его полномочий; 5) запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий.

В силу части 7.3.2 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

В субъекте Российской Федерации применительно к городскому поселению, главой которого являлась П., такой муниципальный правовой акт принят не был, в связи с чем суд при оценке обстоятельств административного дела исходил из норм федерального законодательства.

Судом установлено, что глава городского поселения П. представила заведомо неполные и недостоверные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга.

В частности, не были представлены сведения о текущем банковском счете на имя П., движение денежных средств по которому превысило 21 миллион рублей, сведения о наличии в собственности супруга П. пяти транспортных средств и об участии его в коммерческой организации, с которой при этом были заключены муниципальные контракты городской администрацией.

Указанные обстоятельства признаны судом достаточными для вывода о заведомом представлении П. неполных и недостоверных сведений, искажение которых носило существенный характер.

В этой связи полномочия главы городского поселения П. были досрочно прекращены судом в связи с утратой доверия.

1.4.2. Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением к представительному органу сельского поселения (совету депутатов сельского поселения) о признании незаконным решения по результатам рассмотрения представления прокурора об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, ссылаясь на факт представления депутатом И. недостоверных сведений о доходах своих и супруги, что является основанием для досрочного прекращения его полномочий.

Решением суда первой инстанции административные исковые требования прокурора удовлетворены.

Судом установлено, что прокурором в представительный орган муниципального образования внесено представление, в котором предложено рассмотреть вопрос об освобождении от должности ряда депутатов, в том числе депутата И. в связи с представлением им недостоверных сведений о доходах.

Представительным органом муниципального образования принято решение о признании сведений о доходах депутата И. неполными и недостоверными, однако решение о досрочном прекращении его полномочий в связи с утратой доверия не принято по причине малозначительности нарушения.

Исходя из норм части 7.3.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ за допущенное депутатом И. нарушение требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции применение меры ответственности, не связанной с досрочным прекращением полномочий, было допустимо только в случае несущественного искажения представленных им сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Доводы административного ответчика о малозначительности допущенного депутатом И. нарушения требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции признаны судом не соответствующими закону.

Судом установлено, что депутатом И. в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не указаны сведения о полученных им и его супругой доходах за 2018 год в сумме 176775,92 руб., тем самым размер дохода занижен более чем на 20 процентов общего годового дохода депутата И. и членов его семьи.

По мнению суда представительным органом муниципального образования не был учтен заведомый характер представления недостоверных сведений, поскольку депутат И. знал о полученном доходе и не отразил его в справках о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в полном объеме, а также существенность нарушения, о которой свидетельствует величина сокрытого дохода.

1.5. Осуществление предпринимательской деятельности лицом, замещающим муниципальную должность и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, является основанием для досрочного прекращения его полномочий в связи с утратой доверия.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании бездействия представительного органа муниципального образования, выразившегося в непринятии мер по инициированию удаления главы сельского поселения Е. в отставку в связи с нарушением требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора удовлетворено по следующим основаниям.

Согласно пункту 1 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц.

Лица, замещающие муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения и подарки от физических и юридических лиц. Осуществление такими лицами предпринимательской деятельности влечет за собой увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия (часть 3 статьи 12.1, пункт 4 части 1 статьи 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ).

В соответствии с частью 4.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, установленные Федеральным законом № 273-ФЗ, Федеральным законом № 230-ФЗ, Федеральным законом № 79-ФЗ.

Судом установлено, что Е., с 11 сентября 2018 г. замещавшая должность главы сельского поселения, до 26 февраля 2019 г. осуществляла предпринимательскую деятельность в качестве главы крестьянского фермерского хозяйства, при этом не указала сведения о такой деятельности и полученном от нее доходе в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

С учетом изложенного вопрос об освобождении от должности главы муниципального образования в связи с утратой доверия по основанию несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом № 273-ФЗ, подлежал рассмотрению в установленном законом порядке.

**2. Вопросы, связанные с разрешением требований о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, к компетенции которого относится решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.**

2.1. Наличие у представительного органа муниципального образования исключительной компетенции в вопросе принятия решения о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, не исключает прекращения полномочий такого лица в судебном порядке.

2.1.1. Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением к представительному органу городского поселения (совету депутатов городского поселения) о признании незаконным отказа удалить в отставку главу городского поселения К., а также об обязании представительного органа городского поселения на ближайшей со дня вступления в законную силу решения суда сессии удалить в отставку главу городского поселения в связи с утратой доверия за неисполнение им обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, административные исковые требования прокурора удовлетворены.

Кассационный суд общей юрисдикции изменил вступившие в законную силу судебные акты в части возложения на представительный орган муниципального образования обязанности удалить главу муниципального образования в отставку.

При этом суд кассационной инстанции исходил из следующего.

Согласно частям 4.4 - 4.5 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ при выявлении в результате проверки фактов несоблюдения лицом, замещающим муниципальную должность, ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных федеральными законами № 273-ФЗ, № 230-ФЗ, № 79-ФЗ, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращается с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, или применении в отношении его иного дисциплинарного взыскания в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд.

Аналогичные положения содержатся в части 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

В системе действующего правового регулирования предусмотрено решение вопроса о прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в судебном порядке при наличии оснований, предусмотренных указанными федеральными законами.

Согласно пункту 10 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Данная норма не исключает прекращения судом полномочий главы муниципального образования по административному иску высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо прокурора.

Обращаясь с таким административным иском, указанные лица реализуют предоставленные им законом публичные полномочия. При наличии оснований, предусмотренных Законом № 273-ФЗ, принятие решения о прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, будет находиться в компетенции суда независимо от принятых представительным органом решений об отказе в прекращении полномочий такого лица.

2.1.2. Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения представительного органа городского поселения об отклонении инициативы депутатов об удалении главы городского поселения П. в отставку и о досрочном прекращении полномочий главы городского поселения П.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора удовлетворено.

Судом апелляционной инстанции решение суда отменено в части признания незаконным решения представительного органа муниципального образования.

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что представительным органом муниципального образования была соблюдена процедура, предусмотренная статьей 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, при рассмотрении вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку в связи с утратой доверия.

С учетом соблюдения процедуры рассмотрения данного вопроса решение представительного органа муниципального образования не могло быть признано незаконным только по основанию несогласия прокурора с данным решением по существу, поскольку его принятие относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

При этом законность решения представительного органа муниципального образования не исключает досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования в связи с утратой доверия в судебном порядке при наличии установленных судом оснований.

**3. Иные вопросы.**

3.1. Прокурор при наличии предусмотренных законом оснований для досрочного прекращения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия вправе внести представление в уполномоченный орган местного самоуправления, а в случае непринятия органом такого решения обратиться в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность.

Глава муниципального образования П. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным представления прокурора об устранении нарушений законодательства об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, законодательства о противодействии коррупции.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Согласно части 3 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами, указанными в пункте 1 статьи 21 настоящего Федерального закона вносит представление об устранении нарушений закона.

Частью 1 статьи 24 названного федерального закона установлено, что представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Судом установлено, что в ходе проверки прокурором исполнения законодательства об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также законодательства о противодействии коррупции, выявлены обстоятельства, свидетельствующие о нарушении главой муниципального образования П. требований законодательства о противодействии коррупции, в связи с чем в представительный орган местного самоуправления внесено представление с предложением решить вопрос о привлечении главы муниципального образования П. к установленной законом ответственности.

В силу части 1 статьи 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Положениями части 4.5 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ, части 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ установлено право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обращаться в орган местного самоуправления, уполномоченный принимать соответствующее решение, или в суд с заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, по основанию несоблюдения им ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены федеральными законами № 273-ФЗ, № 230-ФЗ и № 79-ФЗ.

Прокурор, исходя из вышеприведенных положений закона, вправе реализовать указанную публичную функцию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и обратиться в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия.

3.2. Существенные нарушения прав лица, замещающего муниципальную должность, при рассмотрении представительным органом местного самоуправления вопроса о досрочном прекращении его полномочий, является основанием для признания решения такого органа незаконным.

Депутаты представительного органа муниципального образования Т. и В. обратились в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения о досрочном прекращении их полномочий в связи с утратой доверия.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным судом общей юрисдикции судебные акты отменены, административные исковые требования Т. и В. удовлетворены по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении административных исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое решение принято уполномоченным органом в пределах его компетенции, с соблюдением установленной процедуры и при наличии предусмотренных законом оснований.

Суд кассационной инстанции с указанными выводами не согласился исходя из следующего.

Согласно части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ решение о досрочном прекращении полномочий депутата принимается представительным органом местного самоуправления 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.

При принятии представительным органом местного самоуправления решения о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с утратой доверия должны учитываться принципы юридической ответственности, в том числе принцип справедливости, обеспечивающий соблюдение прав лица, привлекаемого к ответственности, включая его право быть услышанным.

Установленные в части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ сроки также служат целям полного и всестороннего рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата.

Суд кассационной инстанции, удовлетворяя административное исковое заявление, исходил из того, что проверка по фактам допущенных депутатами нарушений не проводилась, оспариваемое решение принято на следующий день после появления основания для рассмотрения вопроса о досрочном прекращении полномочий депутатов Т. и В., при этом сами депутаты не были извещены о заседании представительного органа местного самоуправления и на заседании не присутствовали, тем самым не имели возможности дать объяснения по вопросу применения к ним меры публичной ответственности.

**4. Процессуальные вопросы.**

4.1. Применение норм Федерального закона № 131-ФЗ о сроках рассмотрения представительным органом муниципального образования вопроса о досрочном прекращении полномочий депутата по аналогии как норм о процессуальных сроках обращения в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий такого лица, не основано на законе.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа сельского поселения (сельского совета депутатов) П. в связи с утратой доверия по основанию неисполнения им обязанности по представлению в установленный законом срок сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении административного искового заявления по причине пропуска прокурором срока обращения в суд с административным исковым заявлением, при этом по аналогии применил сроки, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ для представительного органа муниципального образования.

Судом апелляционной инстанции решение суда отменено и административное дело направлено в суд первой инстанции для рассмотрения по существу.

Судом второй инстанции установлено, что прокурором выявлены нарушения депутатом сельского совета депутатов П. требований части 4 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в связи с чем внесено представление для рассмотрения данного вопроса на заседании представительного органа муниципального образования.

Сельским советом депутатов представление было рассмотрено, решение о досрочном прекращении полномочий депутата П. не принято в связи с отсутствием оснований, после чего прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата П. на основании части 7.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, части 13.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда, исходил их того, что названными федеральными законами не предусмотрены специальные сроки обращения в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с утратой доверия, следовательно, применяются процессуальные сроки и порядок их исчисления, установленные КАС РФ.

В части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что 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.

Срок, предусмотренный указанной нормой установлен только для представительного органа местного самоуправления и его применение по аналогии как процессуального срока обращения в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата не основано на законе.

4.2. В случае досрочного прекращения уполномоченным органом местного самоуправления полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия суд вправе прекратить производство по административному делу по административному исковому заявлению с аналогичными требованиями.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования о рассмотрении представления прокурора, а также о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования Б. в связи с утратой доверия.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление прокурора о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования Б. в связи с утратой доверия удовлетворено.

Дополнительным решением суда первой инстанции отказано в удовлетворении административного искового заявления прокурора о признании решения представительного органа муниципального образования о рассмотрении представления прокуратуры об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, а также о контрактной системе в сфере закупок незаконным.

Судом апелляционной инстанции вышеуказанные решение и дополнительное решение отменены, производство по административному делу по административному исковому заявлению прокурора о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования, досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования прекращено.

Основанием для прекращения производства по делу послужило следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 225 КАС РФ суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, если оспариваемое решение отменено или пересмотрено и перестало затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Судом апелляционной инстанции установлено, что до вынесения решения суда первой инстанции представительным органом муниципального образования досрочно прекращены полномочия главы муниципального образования Б. в связи с утратой доверия.

Решение представительного органа муниципального образования, которым рассмотрено представление прокурора и не установлено оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования Б., признано утратившим силу по решению данного органа.

Принятие решения о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия имеет одинаковые последствия, независимо от того принято оно представительным органом местного самоуправления или судом.

С учетом изложенного судом установлено наличие предусмотренных частью 2 статьи 225 КАС РФ оснований для прекращения производства по административному делу.

4.3. Прокурор вправе отказаться от административного иска о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в связи с утратой доверия до принятия судебного акта, которым заканчивается рассмотрение административного дела по существу в суде первой инстанции или в суде апелляционной инстанции.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования П. в связи с утратой доверия на основании непредставления в установленный законом срок сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предусмотренных частью 4 статьи 12.1 Федерального закона от № 273-ФЗ.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении административного искового заявления прокурора отказано.

Судом апелляционной инстанции решение суда отменено, производство по административному делу прекращено.

Основанием для прекращения производства по административному делу послужило поданное в судебном заседании суда апелляционной инстанции письменное заявление прокурора об отказе от административного иска в полном объеме.

Поскольку отказ от административного иска заявлен надлежащим лицом в письменном виде, не противоречит положениям КАС РФ, иным федеральным законам, не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, у суда имелись основания для принятия отказа прокурора от административного иска и прекращения производства по административному делу.

4.4. При рассмотрении административного искового заявления о досрочном прекращении полномочий лиц, замещающих муниципальные должности, такие лица подлежат привлечению к участию в административном деле в качестве административных ответчиков.

Прокурор обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения представительного органа муниципального образования о вынесении предупреждения за допущенные депутатами нарушения порядка представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о досрочном прекращении полномочий данных депутатов.

Решением суда первой инстанции административные исковые требования прокурора удовлетворены.

Апелляционным определением, оставленным без изменения кассационным судом общей юрисдикции, решение суда отменено, административное дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

В силу пункта 3 статьи 309 КАС РФ суд апелляционной инстанции по результатам рассмотрения апелляционных жалобы, представления вправе отменить решение суда и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в случае, если административное дело рассмотрено в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, а также, если судом был разрешен вопрос о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 310 КАС РФ решение суда подлежит безусловной отмене в случае принятия судом решения о правах и об обязанностях лиц, не привлеченных к участию в административном деле.

В соответствии с частью 1 статьи 221 КАС РФ состав лиц, участвующих в деле об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, определяется в соответствии с правилами главы 4 Кодекса с учетом особенностей, предусмотренных частью 2 данной статьи.

Под административным ответчиком понимается лицо, к которому предъявлено требование по спору, возникающему из административных или иных публичных правоотношений, либо в отношении которого административный истец, осуществляющий контрольные или иные публичные функции, обратился в суд (часть 4 статьи 38 КАС РФ).

Установив, что по результатам рассмотрения спора судом первой инстанции разрешен вопрос о досрочном прекращении полномочий депутатов, не привлеченных к участию в деле в качестве административных ответчиков, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о наличии безусловных оснований для отмены решения суда первой инстанции.

Судебная коллегия

по административным делам

Восьмого кассационного суда

общей юрисдикции