Муниципальный депутат не представил сведения о доходах. Какую позицию займет суд

Тип: статья

Обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера — одна из важных антикоррупционных обязанностей депутатов представительных органов муниципальных образований (ч. 7.1 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Невыполнение или ненадлежащее выполнение этой обязанности может повлечь за собой досрочное прекращение полномочий депутата. Но в случае выявления фактов ненадлежащего выполнения этой обязанности досрочное прекращение полномочий происходит не всегда. Не последнюю роль в решении этого вопроса играют позиции судов, рассматривающих дела данной категории.

Когда суд поддержит депутата

Рассмотрим две ситуации, в которых суды встают на сторону депутатов.

Обязанность не закреплена в муниципальном правовом акте

Суды исходят из того, что о невыполнении обязанности депутата представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера можно говорить лишь с момента, когда эта обязанность была закреплена в муниципальном правовом акте. В противном случае вина депутата, который не выполнил в срок обязанность предоставить эти сведения, отсутствует.

ПРИМЕР 1. Собрание городского округа досрочно прекратило полномочия депутата. Причина в том, что он не представил сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2015 год в срок до 30 апреля 2016 года.

Депутат обратился в суд с иском о признании незаконным данного решения. Истец сослался на то, что он не имел возможности вовремя подать декларацию. Решение представительного органа, закрепившее в муниципальном акте обязанность депутатов представлять данные сведения в срок до 30 апреля, вступило в силу только 6 мая 2016 года. Депутат в это время находился в отпуске за пределами своего района. Выйдя из отпуска 23 мая 2016 года, он представил декларацию о доходах и расходах на себя и свою жену.

Верховный суд РФ поддержал бывшего депутата. Возможность исполнить данную обязанность у истца появилась только после 6 мая 2016 года. Тогда вступило в силу положение, которое определило порядок представления лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. До этого срока данный порядок не был регламентирован, а орган (должностное лицо), уполномоченный на прием таких сведений, не был определен (кассационное определение Верховного суда РФ от 20 сентября 2017 г. № 64-КГ17-5).

Депутат допустил технические или незначительные ошибки

Представительный орган муниципального образования обязан досрочно прекратить полномочия депутата при наличии соответствующих оснований. Но на практике представительные органы нередко отказываются прекращать полномочия депутата, если считают, что он допустил незначительное нарушение. Иногда судебные органы с этим соглашаются.

ПРИМЕР 2. Прокурор потребовал решить вопрос о применении мер к члену районного совета депутатов, которая допустила неточности в декларации о доходах. В разделе 3 она не указала находящуюся в ее собственности двухкомнатную квартиру. В разделе 6.2 депутат отразила срочное обязательство в виде ипотечного кредита, но сведения об имуществе, заложенном в обеспечение обязательства, не указала.

Районный суд прокурору отказал. Он установил, что депутат подала сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в срок по установленной форме. На заседании комиссии депутат пояснила, что в соответствии с ее представлениями право собственности складывается из аспектов владения, распоряжения и пользования. Она указала в справке информацию только о владении и пользовании имуществом, полагая, что обременение имущества в виде залога не дает ей права распоряжаться им. Она не считала себя собственником имущества, поэтому не указала его в справке. Кроме того, исходя из природы залоговых обязательств, информация о наличии квартиры, приобретенной в кредит, открыта и общедоступна. Это позволило комиссии и суду расценить действия депутата как непреднамеренные, свидетельствующие о добросовестном заблуждении. Умысла не выполнить обязанность по предоставлению сведений о своем имуществе, обязательствах имущественного характера у депутата не было (решение Ленинского районного суда г. Челябинска от 23 мая 2017 г. по делу № 2А-1304/2017).

Бывает, что представительный орган прекращает полномочия депутата досрочно, а судьи признают такое решение незаконным ввиду незначительности нарушения.

ПРИМЕР 3. Совет депутатов сельского поселения досрочно прекратил полномочия одного из депутатов. Тот обратился с иском в суд. Судьи установили, что депутат допустил неточности в декларации. Так, в разделе 1 он не отразил свой общий доход и общий доход супруги за 2015 год, а указал только размер ежемесячной пенсии. В пункте 5.1 раздела 5 не были указаны объекты недвижимого имущества, находящиеся в пользовании. В разделах справок поставлены прочерки либо словосочетание «не имеется», что недопустимо. Депутат не указал орган, в который предоставил сведения.

Суд первой инстанции посчитал, что ошибки в справках технические и сведения о доходах депутата и его супруги, а также о принадлежащем им имуществе не искажают. Это решение поддержал и Челябинский областной суд (определение от 23 мая 2017 г. по делу № ГА-003908-02/2017).

НА ЗАМЕТКУ

Суды опираются на позицию комитета Госдумы

Представительный орган муниципального образования при наличии оснований обязан досрочно прекратить полномочия своего депутата в срок, установленный частью 11 статьи 40 Закона № 131-ФЗ. При этом представительный орган лишен права дифференцированной оценки таких действий: полномочия виновного прекращаются, если для этого есть основания. Комитет Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления разъяснил это на своем сайте (komitet4.km.duma.gov.ru). Суды нередко ссылаются на эту позицию. Примеры вы найдете в решениях Кандалакшского районного суда Мурманской области от 6 сентября 2016 г. по делу № 2А-1445/2016, Тамалинского районного суда Пензенской области от 12 июля 2017 г. по делу № 2А-151/2017.

Когда суд не встанет на сторону депутата

Судьи не поддержат депутата, если он скрывал находящиеся в собственности объекты, особенно связанные с ведением предпринимательской деятельности.

ПРИМЕР 4. По результатам проверки прокуратура обнаружила, что депутаты городского совета включили в справки за 2015 год неполные и недостоверные сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера. Так, один из депутатов в пункте 5.1 раздела 5 указал долю в уставном капитале только одной компании, хотя на самом деле был акционером двух. Также депутат не указал, что его супруга владеет 75 процентами уставного капитала одной из этих компаний. Аналогичные нарушения допустил и другой депутат горсовета.

Городской совет отказался досрочно прекратить полномочия депутатов. Тогда прокурор обратился в суд. Судьи решение городского совета отменили и обязали его рассмотреть представление прокурора в течение 30 дней (решение Феодосийского городского суда Республики Крым от 29 мая 2017 г. по делу № 2А-1176/2017).

Некоторые суды отказываются вмешиваться в деятельность представительных органов по данным вопросам. По их мнению, заставить представительный орган изменить свое решение суд не может, это не входит в его компетенцию.

ПРИМЕР 5. Депутат не исполнила обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Зампрокурора района потребовал, чтобы собрание депутатов досрочно прекратило полномочия депутата, а затем обратился в суд с иском о признании незаконным бездействия представительного органа.

Суд в удовлетворении требований зампрокурора отказал. Он отметил, что решение о досрочном прекращении полномочий депутата отнесено к исключительной компетенции собрания депутатов. Госорганы и ветви власти, в том числе суд, не вправе вмешиваться в его деятельность (определение Пинежского районного суда Архангельской области от 8 июня 2017 г. по делу № 2А-163/2017).

При каких условиях суд сам прекратит полномочия виновного депутата

Если представительный орган, несмотря на вынесенное судебное решение, отказывается изменить свою позицию по вопросу досрочного прекращения полномочий депутата, возможны два варианта. Первый — поставить вопрос о роспуске представительного органа (ст. 73 Закона № 131-ФЗ). Второй — досрочно прекратить полномочия депутата, нарушившего обязанность по представлению сведений о доходах, в судебном порядке.

ПРИМЕР 6. Прокурор района обратился в суд с иском о признании незаконным бездействия совета депутатов сельского поселения. Совет не прекратил полномочия депутата, которая не представила сведения о доходах за 2015 год. Районный суд прокурора поддержал и возложил на совет депутатов обязанность решить вопрос о прекращении полномочий депутата. Суд апелляционной инстанции это решение изменил. Он установил совету депутатов срок в два месяца для рассмотрения вопроса о прекращении полномочий депутата (определение Челябинского областного суда от 24 января 2017 г. по делу № ГА-016193-02/2016). Рассмотрев вопрос о лишении депутата ее статуса, совет в очередной раз отказался это сделать. Прокурор снова обратился в районный суд. На этот раз судьи признали решение совета депутатов незаконным и сами прекратили полномочия депутата (решение Увельского районного суда Челябинской области от 21 июня 2017 г. по делу № 2А-205/2017).

Такое решение суда соответствует законодательству. Суд указан в перечне органов, уполномоченных принимать решение о досрочном прекращении полномочий

муниципальных депутатов, которые нарушают требования антикоррупционного законодательства (ч. 7.3 ст. 40 Закона № 131-ФЗ).

ВЫВОДЫ

1. Представляйте сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с момента вступления в силу муниципального акта, утвердившего порядок представления таких сведений.

2. Если депутат допустил незначительные или технические ошибки в справке о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, суд может признать эти нарушения негрубыми и встать на сторону депутата.

3. Суд не может подменять представительный орган, но может признать решение органа представительной власти не соответствующим законодательству.

4. Не только представительный орган, но и суд вправе прекратить полномочия депутата, нарушившего законодательство.

С.Е. ЧАННОВ, завкафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС, д. ю. н., профессор по материалам журнала "Практика муниципального управления"