

Вопросы:

Прошу дать комментарий по п. 2 ч.7 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- распространяется ли указанное ограничение на зампредседателя представительного органа муниципального образования, который осуществляет свои полномочия на неосвобожденной основе, но определен уставом муниципального образования как лицо, которое будет врио председателя представительного органа - главы муниципального образования в случае добровольного или принудительного прекращения председателем представительного органа - главой муниципального образования своих полномочий?

- является ли это ограничение основанием для неизбрания депутата представительного органа муниципального образования, работающего на неосвобожденной основе и занимающегося в обычной жизни бизнесом, в орган муниципального контроля и (или) комиссию муниципального образования, в общественную палату муниципального образования? Следует ли органу местного самоуправления исключать из состава своих выборных органов депутатов-предпринимателей, если таковые были избраны ранее?

Прошу пояснить круг лиц, которые подпадают под действие этого ограничения.

Ответ:

Исходя из пункта 2 части 7 статьи 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) депутат представительного органа муниципального образования, осуществляющий свои **полномочия на постоянной основе**, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени органа местного самоуправления.

Конституционно-правовая природа запрета на совмещение осуществления депутатских полномочий, осуществляемых на профессиональной и постоянной основе, с другой оплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, неоднократно раскрывалась в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта "в" части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» Конституционный Суд указал на то,

что указанные ограничения установлены для членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы статьей 97 Конституции Российской Федерации. В частности, частью 3 этой статьи предусмотрено, что депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе и не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Конституционный Суд отмечает, что «профессиональный характер депутатской деятельности, обеспечивающий ее эффективность и надлежащее качество, является характерной чертой современного парламентаризма, а ограничения на занятие другой, помимо депутатской, оплачиваемой деятельностью (так называемое требование о несовместимости) - общепринятым в правовых государствах с развитыми традициями демократии и парламентской деятельности принципом, притом что виды, условия, параметры и пределы такой несовместимости в этих государствах имеют определенные различия». Как представляется сделанные Конституционным Судом выводы в соответствии с принципом аналогии права могут быть применены и к депутатам представительных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе.

В свою очередь, Верховный Суд в Апелляционном определении от 31.05.2017 № 36-АПГ17-1 «Об оставлении без изменения решения Смоленского областного суда от 06.03.2017, которым было удовлетворено заявление о признании недействующим Положения о выплатах депутатам Смоленского городского Совета, утвержденного решением Смоленского городского Совета от 27.06.2007 № 608» уже применительно к депутатам представительного органа указывает на наличие **прямой связи между установлением ежемесячной оплаты труда депутату, осуществляющему полномочия на постоянной основе, и запретами**, перечисленными в пункте 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Исходя из приведенных выше позиций Конституционного Суда и Верховного Суда следует, что установленный в пункте 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ запрет заниматься предпринимательской деятельностью и участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией (за исключением прямо установленных в законе случаев) связан, прежде всего, с **необходимостью обеспечения эффективности осуществления депутатом, осуществляющего свои полномочия на постоянной и оплачиваемой основе, своих полномочий**. Из этого следует, что соответствующие нормы **не распространяются на депутатов, осуществляющих свои полномочия на неосвобожденной основе**. В этом смысле запреты, установленные в части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, принципиально отличаются по своему правовому характеру от «антикоррупционных» запретов, установленных в части 7.1 этой же статьи. В последнем случае ограничения распространяются на весь депутатский корпус, в том числе, и на депутатов, занимающих должности первых заместителей и заместителей председателей представительных органов муниципальных образований, и имеют целью выявление, предотвращение и урегулирование конфликта интересов, ведущего к коррупционному правонарушению, у всех без исключения депутатов.

Исходя из выявленного смысла установления запретов, предусмотренных в части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, можно предположить, что вопрос об их распространении на заместителя председателя представительного органа местного самоуправления, временного

исполняющего полномочия председателя представительного органа, впрочем, как и на любого другого депутата, должен решаться с учетом того будет ли осуществляться ежемесячная оплата труда этого депутата. Само по себе временное **исполнение полномочий председателя представительного органа не является поводом для распространения на соответствующего депутата указанных запретов.**

Тем не менее, нельзя не отметить, и того, что установление минимально возможного количества депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, одновременно обязывает представительные органы муниципального образования иметь в своем составе таких депутатов. Следовательно, в том случае, когда досрочно прекращаются полномочий депутата, осуществлявшего их на постоянной основе, депутаты в установленном порядке в уставе или ином муниципальной правовом акте должны определить кто из них будет осуществлять полномочия на постоянной основе.

Надо отметить, что в правоприменительной практике довольно часто встречается ситуация, когда уставом муниципального образования предусматривается, что в случае досрочного прекращения полномочий председателя представительного органа, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, его полномочия исполняет заместитель председателя представительного органа. На федеральном уровне данная ситуация не урегулирована, федеральный законодатель не предусматривает должности заместителя председателя представительного органа. Формальный подход к изложенной ситуации предполагает, что депутат добровольно соглашаясь на избрание на должность заместителя председателя представительного органа, одной из особенностей правового статуса которой является необходимость временного исполнения обязанностей председателя представительного органа, должен изначально предполагать возможность перехода на постоянное исполнение депутатских обязанностей. Другое дело, что если речь идет о довольно коротких промежутках времени, то выполнение этих формальных требований может привести к несопоставимым последствиям (например, фактическую потерю работы или закрытие бизнеса) для депутата, вынужденного перейти от неосвобожденной к освобожденной основе осуществления депутатских полномочий. Представляется, что в этом случае депутату должна быть обеспечена возможность отказаться от должности заместителя председателя представительного органа и продолжить осуществлять свои депутатские полномочия на неосвобожденной основе.