

Томский областной суд

заказное с уведомлением/курьером

Макушина пер., 8, г. Томск, 634003
тел. (8-382-2) 65-29-29
тел/ факс (8-382-2) 65-96-51
info@oblsud.tomsk.ru

Петрову Владимиру Ивановичу
Коммунистический пр., д.149, кв. 71,
г. Северск, Томская область, 636037

01.11.2022 № 3а-214/2022

Дума ЗАТО Северск Томской области

На № _____ от _____

Коммунистический пр., д. 51, г. Северск,
Томская область, 636000

Прокуратура Томской области

Белинского ул., д. 14, г. Томск

Направляю копию решения Томского областного суда от 10 октября 2022 года по административному исковому заявлению депутата Думы ЗАТО Северск Петрова Владимира Ивановича о признании не действующим отдельных положений Правил депутатской этики депутатов Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области, утвержденного решением Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области от 25 марта 2021 года № 10/10.

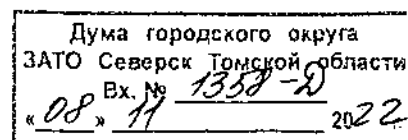
Приложение: 1. Решение Томского областного суда от 10 октября 2022 (копия) на 9 л. в 1 экз. в каждый адрес;
2. Официальный бюллетень муниципальных правовых актов ЗАТО Северск №5 (63) 2 апреля 2021 в 1 экз. во второй адрес;
3. Ответ прокуратуры Председателю Думы ЗАТО Северск Шамину Г.А. от 11.30.2021 №31-2021 в 1 экз. во второй адрес.

Судья

Н.Г. Куш



Степанова Анастасия Витальевна
(8-382-2) 65-12-58



РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10 октября 2022 года Томский областной суд в составе
председательствующего Куш Н.Г.
при секретаре Степановой А.В.
с участием прокурора Туевой В.Ф.,
представителя Думы ЗАТО Северск Яценко А.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в г.Томске административное дело №3а-214/2022 по административному исковому заявлению депутата Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области Петрова Владимира Ивановича о признании недействующими отдельных положений Правил депутатской этики депутатов Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области, утвержденных решением Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области от 25 марта 2021 года №10/10,

установил:

решением Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области (сокращенное наименование – Дума ЗАТО Северск Томской области) от 25 марта 2021 года №10/10 утверждены Правила депутатской этики депутатов Думы ЗАТО Северск Томской области (далее - Правила этики).

Петров В.И., являясь депутатом Думы ЗАТО Северск Томской области IV созыва, обратился в Северский городской суд Томской области с административным исковым заявлением, в котором просил признать недействующими:

подпункт 13 пункта 5 Правил этики в части слов «воздержаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления ЗАТО Северск, их руководителей, если это не входит полномочия депутата»;

пункт 8 Правил этики в части слов «Депутат, выступая на заседании, обязан соблюдать этические нормы, установленные регламентом Думы ЗАТО Северск Томской области»;

пункт 9 Правил этики в части слов «Не допускаются индивидуальные, коллективные действия депутатов, ведущие к произвольному прекращению заседания, в том числе уход из зала заседания в целях срыва заседания»;

пункт 13 Правил этики в части слов «специально оговорив при этом, что это его личное мнение», «должен использовать только достоверные, проверенные факты», «Депутат Думы не должен допускать действий по формированию общественного мнения с целью дискредитации других депутатов»;

пункт 14 Правил этики в части слов «В случае умышленного или неосторожного употребления в публичных выступлениях недостоверных, непроверенных фактов либо заведомо ложных сведений, унижения чести и достоинства граждан, должностных лиц, организаций, органов, депутат должен публично признать некорректность своих высказываний и принести публичные извинения тем органам, организациям, лицам, чьи интересы, честь, достоинство были затронуты выступлением. Принесение публичного извинения не освобождает депутата от ответственности в соответствии с действующим законодательством»;

пункт 18 Правил этики в части слов «касаются вопросов, рассмотренных на закрытых заседаниях, мероприятиях»;

пункт 27 Правил этики в части слов «на закрытом заседании»;

пункт 33 Правил этики в части слов «лишить депутата права слова на заседании сроком до 3 месяцев»;

пункт 34 Правил этики в части слов «при отказе депутата принести публичные извинения заявитель вправе обратиться в Думу с заявлением о применении в отношении депутата нарушившего Правила этики, иных мер воздействия, предусмотренных подпунктами 3, 4, 5 пункта 33 Правил этики».

Ссылаясь на то, что оспариваемыми положениями созданы препятствия к осуществлению его депутатских полномочий, а именно, ограничено право на свободу мысли и слова, выражение мнений и убеждений, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, излагать свою позицию в открытом заседании коллегиального органа при рассмотрении представленного проекта муниципального правового акта, вносить на заседаниях предложения об изменении повестки дня, включении/исключении из нее вопросов, задавать вопросы на заседаниях и давать на них ответы, выступать на заседаниях. Полагал, что приведенные положения противоречат статье 2, части 2 статьи 4, статье 18, частям 1 и 2 статьи 15, статье 29, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, части 4 статьи 7, части 1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частям 4, 5 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», статье 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Определением Северского городского суда Томской области от 17 июня 2022 года на основании пункта 1 части 1 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации производство по административному делу прекращено.

При рассмотрении частной жалобы на указанное определение Северского городского суда Томской области суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что анализ содержания оспариваемых Правил этики указывает на то, что данный акт отвечает приведенным в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25

декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признакам, характеризующим нормативный правовой акт, поскольку не является индивидуальным актом применения права, напротив, содержит нормы, закрепляющие этические принципы и нравственные правила поведения, обязательные для депутатов Думы ЗАТО Северск, а также меры воздействия на депутатов за нарушение правил этики, рассчитан на неоднократное применение и направлен на урегулирование правоотношений, связанных с осуществлением вопросов организации деятельности Думы ЗАТО Северск.

Апелляционным определением апелляционной инстанции Томского областного суда от 12 августа 2022 года определение Северского городского суда Томской области от 17 июня 2022 года отменено, административное дело передано на рассмотрение по подсудности в Томский областной суд в качестве суда первой инстанции.

Определением судьи Томского областного суда от 19 августа 2022 года дело принято к производству Томского областного суда.

При рассмотрении дела Петров В.И. поддержал заявленные требования. В письменных пояснениях указал, что принятие Думой ЗАТО Северск Томской области этических норм, установленных регламентом и Правилами этики, как свод нравственно-этических правил поведения не отнесено статьей 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения и статьей 14.1 указанного Федерального закона не предусмотрено право на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского поселения. Следовательно, ни Регламентом, ни Правилами этики как муниципальными правовыми актами в соответствии с законодательством Российской Федерации не могут устанавливаться какие-либо нравственно-этические нормы и своды для их обязательного исполнения депутатами и предусматривать ответственность за их неисполнение. Указал, что статьей 8 Правил этики на него незаконно возложены обязанности по соблюдению этических норм, установленных не предназначенным для этого документом. Статьей 9 Правил этики, по мнению административного истца, на него незаконно возложены обязанности и ограничены права при осуществлении депутатских полномочий, а статьей 13 Правил этики незаконно возложена обязанность по проверке достоверности используемой информации и фактов, а также прогнозу и анализу результатов влияния своих депутатских действий на формирование общественного мнения в определенных целях. Также указал, что положением части 3 статьи 27 Правил этики созданы препятствия к осуществлению им как депутатом своих полномочий: излагать свою позицию в открытом заседании коллегиального органа при рассмотрении представленного им проекта муниципального правового акта, вносить предложения по изменению повестки дня заседаний, включению/исключению из нее вопросов, задавать на заседаниях вопросы и получать на них ответы по существу, выступать на заседаниях, в том числе в

прениях, высказывать свое мнение, делать заявления, давать информацию, а также беспрепятственно пользоваться иными правами в соответствии с действующим законодательством. Ссылаясь на пункт 28 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2018 года №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», указал, что нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть предусмотрена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения); такая ответственность регулируется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Петров В.И., надлежащим образом извещенный о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился, представил заявление о рассмотрении дела в его отсутствие.

На основании статьи 150, части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд счел возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившегося административного истца Петрова В.И.

В судебном заседании представитель Думы ЗАТО Северск Томской области Яценко А.А. заявленные требования не признал. Указал, что Правила этики закрепляют основанные на общепризнанных нормах морали и нравственности основные правила поведения депутата Думы ЗАТО Северск Томской области, обязательные для такого депутата при осуществлении им своей деятельности. Процедура принятия решения Думы ЗАТО Северск Томской области от 25 марта 2021 года №10/10 была соблюдена, Правила этики были опубликованы в Официальных ведомостях Думы ЗАТО Северск, 02.04.2021 №3(73), Официальном бюллетене муниципальных правовых актов ЗАТО Северск 02.04.2021 №5(63). Полагал, что оспариваемые нормы Правил этики не противоречат нормам действующего законодательства, не создают препятствий к осуществлению депутатских полномочий у депутатов Думы ЗАТО Северск Томской области, они не лишены права голосовать при принятии Думой ЗАТО Северск решений на заседаниях Думы, письменно обращаться с вопросами и вносить предложения по проектам решений Думы ЗАТО Северск Томской области.

Выслушав объяснения представителя Думы ЗАТО Северск Томской области Яценко А.А., изучив материалы дела, заслушав заключение прокурора Туевой В.Ф., полагавшей заявленные требования подлежащими частичному удовлетворению, проверив оспариваемый в части нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений,

регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, приведенной в постановлении от 31 марта 2015 года № 6-П, сам по себе факт нахождения лица в правоотношениях, регулируемых нормативным правовым актом, уже свидетельствует о возможности рассмотрения судом дела об оспаривании такого акта и тем самым о возможности защиты нарушенных прав в рамках его оспаривания, не дожидаясь принятия на его основе негативных для данного лица правоприменительных решений.

Таким образом, Петров В.И. как депутат Думы ЗАТО Северск, является субъектом отношений, регулируемых оспариваемыми Правилами этики, в связи с чем причины, названные административным истцом, дают последнему основания полагать, что оспариваемым в части правовым актом нарушены, нарушаются или могут быть нарушены его права, свободы и законные интересы, а потому он, как соответствующий требованиям части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, вправе обратиться с настоящим административным иском заявлением в суд за защитой своих прав в порядке административного судопроизводства.

В силу положений частей 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 43 Федерального закона №131-ФЗ 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, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов 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.

Согласно части 5 статьи 43 Федерального закона №131-ФЗ председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования.

В соответствии с частью 1 статьи 25 Устава городского округа закрытого административно-территориального образования Северск Томской области, принятого решением сессии Собрания народных представителей ЗАТО Северск от 12 апреля 2005 г. № 69/1 (далее - Устав), Дума ЗАТО Северск является представительным органом городского округа ЗАТО Северск.

Дума в пределах своих полномочий, установленных законодательством Российской Федерации и Томской области, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории ЗАТО Северск, а также решения по вопросам организации деятельности Думы и по иным вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Томской области, настоящим Уставом (часть 1 статьи 31 Устава).

Абзацем 16 части 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что депутат - это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Депутат Думы ЗАТО Северск в силу статьи 3-1 Регламента Думы ЗАТО Северск, утвержденного решением Думы городского округа ЗАТО Северск Томской области от 24 декабря 2015 года № 8/20, обязан соблюдать правила депутатской этики, утвержденные Думой. Порядок рассмотрения вопросов о нарушении депутатом правил депутатской этики, меры воздействия на депутата за их нарушение определяются решением Думы.

Правила этики регулируют общие правила поведения депутата (раздел II), правила этики, относящиеся к деятельности депутата на заседаниях (раздел III), правила этики, относящиеся к взаимоотношениям с избирателями (раздел IV), этику публичных выступлений депутата (раздел V), правила этики во взаимоотношениях с органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления, общественными и иными организациями (раздел VI), которые основаны на принципах нравственности, морали, направлены на установление этических норм и правил поведения депутата в рамках депутатской деятельности, а также регламентируют порядок осуществления контроля за соблюдением Правил этики, рассмотрения вопросов, связанных с нарушением Правил этики, а также меры воздействия на депутатов за их нарушения (раздел VII).

Как следует из содержания оспариваемых Правил этики, данные Правила, утвержденные решением Думы ЗАТО Северск Томской области от 25 марта 2021 года № 10/10, являются правовым актом Думы, принятым по

вопросам организации своей деятельности, которым устанавливаются основные правила поведения депутата Думы, обязательные для депутата при осуществлении им своей деятельности, как в рамках заседаний Думы, Совета Думы, комитета, комиссий Думы, фракции в Думе, так и вне их, а также меры воздействия на депутата за нарушение им правил этики (пункт 1 Правил).

Проанализировав содержание вышеуказанных норм права, суд приходит к выводу, что оспариваемые Правила этики относятся к иным актам, регулирующим вопросы организации деятельности Думы ЗАТО Северск Томской области, приняты представительным органом местного самоуправления в пределах его полномочий.

Согласно части 1 статьи 31 Устава решения Думы принимаются на сессии Думы в очной форме (открытым, тайным или поименным голосованием), а также в заочной форме без проведения заседания Думы в случаях и в порядке, предусмотренных Регламентом Думы ЗАТО Северск.

Порядок подготовки, внесения, рассмотрения и принятия решений Думы, порядок направления их для опубликования (обнародования) определяются настоящим Уставом и Регламентом Думы. Нормативный правовой акт, принятый Думой, в течение 3 календарных дней со дня его принятия подписывается Председателем Думы и направляется Мэру для подписания и обнародования в течение 10 дней (части 2, 3 статьи 31 Устава).

Решением Думы ЗАТО Северск Томской области от 24 декабря 2015 года №8/20 утвержден Регламент Думы ЗАТО Северск Томской области (далее - Регламент).

Согласно части 3 статьи 28 Регламента решения Думы по вопросам, устанавливающим правила, обязательные для исполнения на территории ЗАТО Северск, а также решения Думы по иным вопросам, отнесенным к компетенции Думы Федеральными законами и законами Томской области, Уставом ЗАТО Северск, принимаются большинством голосов.

При рассмотрении дела установлено, что 25 марта 2021 года состоялась десятая сессия Думы ЗАТО Северск IV созыва.

Согласно протоколу очередной десятой сессии Думы ЗАТО Северск IV созыва от 25 марта 2021 года в работе сессии принимал участие 21 депутат из 26 депутатов установленного состава Думы ЗАТО Северск (л.д.143).

Полномочия депутатов подтверждены представленными в материалы дела решениями Избирательной комиссии муниципального образования «ЗАТО Северск» (л.д.148-161).

Согласно протоколу очередной десятой сессии Думы ЗАТО Северск IV созыва от 25 марта 2021 года десятым вопросом в повестке заседания стоял вопрос «Об утверждении Правил депутатской этики депутатов Думы ЗАТО Северск Томской области»; по результатам голосования за принятие проекта решения в целом проголосовали: «за» - 20 депутатов, «против» - 0, «воздержались» - 0 (л.д.146, оборот - 147).

Решение Думы ЗАТО Северск от 25 марта 2021 года №10/10 «Об утверждении Правил депутатской этики депутатов Думы ЗАТО Северск

Томской области» подписано председателем Думы ЗАТО Северск Шаминым Г.А. и Мэром ЗАТО Северск Диденко Н.В. (л.д.93).

Полномочия председателя Думы ЗАТО Северск подтверждены решением Думы ЗАТО Северск от 16.10.2020 №3/2 «Об избрании на должность председателя Думы ЗАТО Северск IV созыва» (л.д.142), полномочия Мэра ЗАТО Северск – решением Думы ЗАТО Северск от 16.10.2020 №3/1 «Об избрании на должность Мэра ЗАТО Северск» (л.д.141).

Решение Думы ЗАТО Северск от 25 марта 2021 года №10/10 и текст Правил депутатской этики депутатов Думы ЗАТО Северск Томской области опубликованы в ежемесячном печатном издании для опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов ЗАТО Северск «Официальный бюллетень муниципальных правовых актов ЗАТО Северск» №5 (63) 2 апреля 2021 года (л.д.163-167).

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят Думой ЗАТО Северск Томской области в пределах ее полномочий, в установленной форме, с соблюдением порядка принятия и правил введения его в действие.

Проверив оспариваемый в части нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Подпунктом 13 пункта 5 Правил этики предусмотрено, что депутат Думы, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления ЗАТО Северск, их руководителей, если это не входит в полномочия депутата.

Согласно пункту 8 Правил этики депутат, выступая на заседании, обязан соблюдать этические нормы, установленные Регламентом Думы ЗАТО Северск Томской области.

В соответствии с пунктом 13 Правил этики депутат Думы вправе публично выступать со своим личным мнением, специально оговорив при этом, что это его личное мнение. При этом депутат публично выступая, в том числе на заседании, собрании, митинге, пресс-конференции, в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети, включая сеть «Интернет», должен использовать только достоверные, проверенные факты, не должен допускать публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат Думы не должен допускать действий по формированию общественного мнения с целью дискредитации других депутатов.

В случае умышленного или неосторожного употребления в публичных выступлениях недостоверных, непроверенных фактов либо заведомо ложных сведений, унижения чести и достоинства граждан, должностных лиц, организаций, органов, депутат должен публично признать некорректность своих высказываний и принести публичные извинения тем органам, организации, лицам, чьи интересы, честь, достоинство были затронуты выступлением. Принесение публичного извинения не освобождает депутата

от ответственности в соответствии с действующим законодательством (пункт 14 Правил этики).

Суд считает, что оспариваемые положения пунктов 5, 8, 13, 14 Правил этики не противоречат действующим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не подлежат признанию недействующими по следующим основаниям.

Депутат - член представительного органа поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района или внутригородской территории города федерального значения (абзац 16 части 1 статьи 2 Федерального закона №131-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Этика – нормы поведения, мораль, совокупность нравственных правил среди членов какой-нибудь общественной группы, профессии (Толковый словарь русского языка Ушакова Д.Н.).

Соответственно, этические нормы – это моральные, нравственные нормы, соблюдение которых особенно важно для лиц, наделенных властью, обладающих особым статусом в сравнении с обычными гражданами, рядовыми членами общества.

Особый публичный статус депутатов подчеркнул и Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что особый публичный статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, в том числе должности депутатов представительных органов муниципальных образований, которые, как правило, осуществляют свою деятельность на непостоянной основе (часть 5 статьи 40 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), предопределяет право федерального законодателя вводить для них определенные обязанности, в частности аналогичные предусмотренным для лиц, замещающих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы, и направленные на создание условий, не допускающих возможных злоупотреблений с их стороны при осуществлении публичной власти (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2017 №1735-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Проскуракова Ивана Николаевича на нарушение его конституционных прав подпунктом «в» пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 03 ноября 2015 года №303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В настоящее время не приняты ни федеральный закон, ни закон Томской области, который устанавливал бы требования по соблюдению этических норм депутатами муниципальных образований. Вместе с тем, данное обстоятельство не свидетельствует о противоречии оспариваемых административным истцом норм Правил этики нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в частности части 1 статьи 40

Федерального закона №131-ФЗ, поскольку сама по себе необходимость соблюдения этических норм и правил не свидетельствует о создании препятствий для осуществления депутатом своих полномочий либо ограничении конституционных прав депутата.

Подпункт 13 пункта 5 Правил этики не содержит запрета на публичные высказывания, суждения и оценку в отношении деятельности органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления ЗАТО Северск, рекомендуя лишь воздерживаться от таких высказываний. При этом оспариваемый пункт прямо указывает на возможность таких действий, если это входит в полномочия депутата.

Пункт 8 Правил этики носит отсылочный характер к положениям Регламента, не являющегося предметом рассмотрения по настоящему административному делу.

Оспариваемые положения пунктов 13, 14 Правил этики, регулирующие вопросы этики публичных выступлений депутата, также обусловлены особым публичным статусом лиц, замещающих должности представительного органа местного самоуправления, корреспондируют, в том числе, положениям гражданского законодательства Российской Федерации (глава 8 Гражданского кодекса Российской Федерации). При этом пункт 13 предусматривает возможность публичного выступления депутата с личным мнением. Суд не усматривает в данном обстоятельстве противоречий нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, так как, являясь публичным лицом, депутат вправе иметь личное мнение, однако не должен вводить в заблуждение иных лиц, полагающих, что он выступает от имени представительного органа местного самоуправления.

В соответствии с частью 9 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Вопросы, связанные с судебной защитой чести и достоинства урегулированы статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Из разъяснений, данных в абзацах 2, 3 пункта 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года №3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», следует, что согласно части 3 статьи 29 Конституции Российской Федерации никто не

может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Извинение как способ судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации и другими нормами законодательства не предусмотрено, поэтому суд не вправе обязывать ответчиков по данной категории дел принести истцам извинения в той или иной форме. Вместе с тем суд вправе утвердить мировое соглашение, в соответствии с которым стороны по обоюдному согласию предусмотрели принесение ответчиком извинения в связи с распространением не соответствующих действительности порочащих сведений в отношении истца, поскольку это не нарушает прав и законных интересов других лиц и не противоречит закону, который не содержит такого запрета.

Предусмотренное пунктом 14 признание некорректности высказываний и принесение извинений депутатом не противоречит части 9 статьи 40 Федерального закона №131-ФЗ и статье 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, не свидетельствует о нарушении конституционных прав депутата, направлено на устранение негативных последствий употребления в публичных выступлениях недостоверных, непроверенных фактов либо заведомо ложных сведений, унижения чести и достоинства граждан, должностных лиц, организаций, органов, в целях устранения у граждан сомнений в морально-этических и нравственных качествах депутата.

При этом суд отмечает, что как положения пункта 14, так и раздела V Правил этики «Этика публичных выступлений депутата» не предусматривают какую-либо ответственность депутата либо применение к нему принудительных санкций в случае, если такие публичные извинения не были принесены. Пункт 14 лишь указывает, что принесение публичного извинения не освобождает депутата от ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Согласно пункту 9 Правил этики, регулирующей вопросы соблюдения правил этики, относящихся к деятельности депутата на заседаниях, не допускаются индивидуальные, коллективные действия депутатов, ведущие к произвольному прекращению заседания, в том числе уход из зала заседаний в целях срыва заседания.

По мнению суда, отсутствуют правовые основания для признания указанной нормы недействующей как противоречащей положениям Федерального закона №131-ФЗ, так как она, вопреки доводам административного истца, не направлена на ограничение его деятельности как депутата, а призвана упорядочить ход заседаний Думы ЗАТО Северск в целях обеспечения нормальной работы представительного органа, и возможности депутатов осуществлять свои полномочия, надлежащего баланса между правами отдельных депутатов Думы ЗАТО Северск и организацией ее эффективной деятельности.

В соответствии с пунктом 20 Правил этики контроль за соблюдением настоящих Правил этики, а также предварительное рассмотрение вопросов, связанных с нарушением Правил этики, осуществляет комиссия Думы по

депутатской этике (далее - Комиссия) на основании письменного обращения, предусмотренного пунктом 24 Правил этики.

Согласно пункту 29 Правил этики по итогам рассмотрения обращения комиссия может принять одно из следующих решений: 1) о нарушении депутатом Думы Правил этики и рекомендации Думе о применении меры (мер) воздействия в соответствии с пунктом 33 Правил этики; 2) об отсутствии в действиях депутата Думы нарушений Правил этики.

В силу пункта 33 Правил этики за нарушение Правил этики Дума вправе применить следующие меры воздействия в отношении депутата Думы: 1) указать депутату на недопустимость впредь нарушения Правил этики; 2) предложить депутату принести публичные извинения Заявителю или (и) Думе на заседании либо через те средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть, включая сеть «Интернет», в которой были размещены высказывания депутата, несоответствующие Правилам этики; 3) лишить депутата права слова на заседании сроком до 3 месяцев; 4) информировать избирателей через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть, включая сеть «Интернет», о фактах, связанных с нарушением депутатом Думы Правил этики; 5) направить материалы о нарушении депутатом Думы Правил этики в правоохранительные органы в случаях, если в действиях депутата Думы имеют место признаки правонарушения или преступления.

В отношении депутата, нарушившего Правила этики, Дума вправе принять решение о применении одной или нескольких мер воздействия, указанных в настоящем пункте. Решение Думы принимается большинством голосов от установленного состава Думы, при этом депутат, нарушивший правила этики, в голосовании не участвует.

Пунктом 34 Правил этики предусмотрено, что при отказе депутата принести публичные извинения заявитель вправе обратиться в Думу с заявлением о применении в отношении депутата, нарушившего Правила этики, иных мер воздействия, предусмотренных подпунктами 3, 4, 5 пункта 33 Правил этики.

Установленные пунктом 33 Правил этики меры воздействия в отношении депутатов Думы за нарушение Правил этики не являются, вопреки позиции административного истца, санкцией как мерой принуждения, реализуются без помощи сил государственно-правового принуждения.

В пункте 7 Особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой указано, что представительные органы сами устанавливают и реализуют меры ответственности за нарушение депутатами правил депутатской этики (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.1996 №21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации»).

Оспариваемая административным истцом мера воздействия, предусмотренная подпунктом 3 пункта 33 Правил этики – лишение депутата права слова на заседании сроком до 3 месяцев, по мнению суда, не противоречит действующему законодательству, так как не создает препятствий к осуществлению депутатских полномочий при проведении заседаний Думы ЗАТО Северск.

Как следует из положений части 1 статьи 25 Регламента на сессии Думы депутаты вправе: 1) записываться на выступления путем письменных и устных заявлений о предоставлении слова; 2) задавать вопросы как в устной, так и в письменной форме; 3) передавать председательствующему письменные обращения по существу обсуждаемого вопроса; 4) высказать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, избрание, назначение или согласование которых осуществляется Думой; 5) давать информацию; 6) пользоваться иными правами в соответствии с действующим законодательством.

Статья 26 Регламента, регулирующая порядок обсуждения включенных в повестку дня вопросов, предусматривает возможность подачи вопросов к докладу, содокладу, при этом в силу части 6 указанной статьи вопросы, поданные в письменном виде, подлежат оглашению председательствующим после ответов на устные вопросы. Также частью 9 статьи 26 Регламента предусмотрена возможность приобщения текстов выступлений к протоколу сессии Думы.

Следовательно, применение такой меры воздействия за нарушение Правил этики как лишение права слова на заседании Думы ЗАТО Северск на определенное время, не препятствует депутату в осуществлении своих полномочий, так как депутат вправе подавать письменные обращения, задавать вопросы в письменной форме, голосовать.

Не усматривает суд противоречий действующему законодательству и возможности обращения заявителя в Думу с заявлением о применении в отношении депутата, нарушившего Правила этики, иных мер воздействия, предусмотренных подпунктами 3, 4, 5 пункта 33 Правил этики, в случае отказа депутата принести публичные извинения (пункт 34 Правил этики).

В силу части 2 статьи 5 Федерального закона от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее - Федеральный закон №149-ФЗ) в зависимости от категории доступа к информации она подразделяется на общедоступную и информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Согласно части 1 статьи 9 данного Федерального закона ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (часть 2 статьи 9 Федерального закона №149-ФЗ).

Согласно части 6 статьи 26 Устава Дума принимает Регламент, регулирующий вопросы ее организации и деятельности, а также порядок принятия решений.

Частью 7 статьи 12 регламента установлено, что Дума может принять решение о проведении закрытого заседания Думы.

В закрытом заседании Думы участвуют Председатель Думы, заместитель Председателя Думы, депутаты Думы, руководитель аппарата Думы. Иные лица допускаются на закрытое заседание Думы по решению Думы, принимаемому большинством голосов от числа присутствующего состава Думы (часть 8 статьи 12 Регламента).

В силу частей 9, 10 статьи 12 Регламента без согласования с председателем Думы запрещается производить на закрытом заседании Думы фото- и видеосъемку, осуществлять аудиозапись заседания.

В соответствии с пунктом 18 Правил этики депутат не вправе разглашать и использовать в целях, не связанных с депутатской деятельностью, сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением депутатских полномочий, если эти сведения, в том числе, касаются вопросов, рассмотренных на закрытых заседаниях, мероприятиях.

Проведение закрытых заседаний обусловлено обсуждением вопросов конфиденциального характера, вопросов, затрагивающих сведения, составляющие охраняемую законом тайну.

Учитывая изложенное, положения части 2 статьи 9 Федерального закона №149-ФЗ, суд не усматривает противоречия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, положений статьи 18 Правил этики в оспариваемой части.

Таким образом, суд приходит к выводу об отсутствии правовых оснований для признания недействующими как не соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, оспариваемых положений части 13 пункта 5, пунктов 8, 9, 13, 14, 18, 33, 34. Указанные нормы Правил этики не предусматривают лишения либо ограничения депутатов Думы ЗАТО Северск каких-либо депутатских полномочий, предусмотренных законом, не направлены на ограничение конституционных прав депутатов.

Также суд принимает во внимание, что на федеральном уровне кодексы этики и служебного поведения имеются во многих федеральных органах исполнительной власти и др.

Так статьей 9 Федерального закона от 08 мая 1994 года №3-ФЗ «О статусе сенаторов Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлено, что сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение сенатором Российской Федерации, депутатом Государственной Думы указанных норм устанавливается регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года №885 в целях повышения доверия общества к государственным институтам,

обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения федеральными государственными служащими и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной службе и государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации утверждены Общие принципы служебного поведения государственных служащих (далее – Общие принципы). Пунктом 2 данного Указа рекомендовано, в том числе, лицам, замещающим выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц.

Вместе с тем, суд находит заслуживающим внимания довод административного истца о несоответствии требованиям действующего законодательства положений статьи 27 Правил этики в части слов «на закрытом заседании».

В соответствии с пунктом 20 Правил этики контроль за соблюдением настоящих Правил этики, а также предварительное рассмотрение вопросов, связанных с нарушением Правил этики, осуществляет комиссия Думы по депутатской этике (далее - Комиссия) на основании письменного обращения, предусмотренного пунктом 24 Правил этики.

Поводом для рассмотрения вопроса о несоблюдении депутатом Думы настоящих Правил этики является письменное обращение о нарушении депутатом Думы Правил этики (далее - Обращение), поступившее в Думу от председателя Думы, председателя постоянного комитета Думы, депутата Думы (группы депутатов Думы), должностного лица органа местного самоуправления ЗАТО Северск, руководителя органа государственной власти, государственного органа, общественного объединения, организации, гражданина (группы граждан) (далее - Заявитель).

В силу пункта 27 Правил этики комиссия принимает решение о предварительном рассмотрении Обращения на закрытом заседании в очной форме.

Из буквального толкования положений пункта 27 Правил этики следует, что все заседания комиссии, где принимаются решения о предварительном рассмотрении Обращения, проходят в закрытом режиме.

Вместе с тем содержание статьи 8 Федерального закона №149-ФЗ дает убедительную основу для вывода о том, что ограничение доступа к информации федеральным законодателем связывается с конфиденциальностью непосредственно самой информации в случаях, предусмотренных исключительно федеральным законом (например, государственная или служебная тайна, неприкосновенность частной жизни граждан).

Поскольку само по себе обращение о нарушении депутатом Правил этики не делает конфиденциальными вопросы, подлежащие рассмотрению на заседании коллегиального органа, то оно и не может являться безусловным основанием для проведения закрытого заседания комиссии, как это установлено в пункте 27 Правил этики.

Иное означало бы создание коррупциогенного фактора в деятельности представительного органа местного самоуправления.

Между тем Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» прямо указывает на публичность и открытость деятельности органов местного самоуправления в качестве основополагающего принципа противодействия коррупции.

В силу Федерального закона от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и местного самоуправления являются открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом; достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом; соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации при предоставлении информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статья 4). Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом (статья 5). Коллегиальные государственные органы и коллегиальные органы местного самоуправления обеспечивают возможность присутствия граждан на заседаниях своих коллегиальных органов. Присутствие осуществляется в соответствии с регламентами государственных органов или иными муниципальными правовыми актами (статья 15).

Таким образом, суд приходит к выводу, что положения пункта 27 Правил этики в части установления проведения заседаний комиссии исключительно в закрытом режиме противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в связи с чем требование административного истца о признании недействующим пункта 27 Правил этики в части слова «закрытом» подлежит удовлетворению.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть не соответствуют иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Пунктом 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» предусмотрено, что если нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его не действующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Рассматривая вопрос о дате, с которой нормативный правовой акт признается недействующим, суд исходит из того, что Правила этики применялись, порождая правовые последствия. Указанное обстоятельство является основанием для признания нормативного правового акта в оспариваемой части не действующим со дня вступления решения в законную силу.

Учитывая изложенное, суд считает необходимым признать недействующим пункт 27 Правил этики в части слова «закрытом» с момента вступления решения суда в законную силу.

С учетом требований пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации сообщение о принятии данного решения подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в периодическом печатном издании, предусматривающем официальное опубликование нормативных правовых актов.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление депутата Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области Петрова Владимира Ивановича о признании недействующими отдельных положений Правил депутатской этики депутатов Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области, утвержденных решением Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области от 25 марта 2021 года №10/10 удовлетворить частично.

Признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 27 Правил депутатской этики депутатов Думы ЗАТО Северск Томской области, утвержденных решением Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области от 25 марта 2021 года №10/10, в части слова «закрытом».

В остальной части в удовлетворении заявленных требований депутату Думы закрытого административно-территориального образования Северск Томской области Петрову Владимиру Ивановичу отказать.

Возложить на Думу закрытого административно-территориального образования Северск Томской области обязанность по публикации

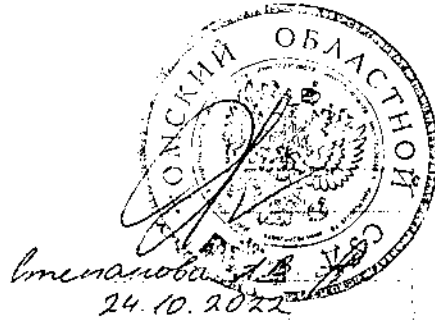
сообщения о принятии настоящего решения в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в периодическом печатном издании, предусматривающим официальное опубликование нормативных правовых актов.

На решение может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором принесено апелляционное представление в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции через Томский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий



ТОМСКОГО ОБЛАСТНОГО СУДА
 НЕ ВСТУПИЛО В ЗАКОННУЮ СИЛУ
 Секретарь *Степанова А.В.*
 «24» октября 2022



Степанова А.В.
 24.10.2022



Томский областной суд
 пронумеровано и скреплено
 печатью 9 (девять) листов
 Секретарь Степанова А.В.

Мотивированное решение изготовлено 24 октября 2022 года