



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-КАД22-14-К6

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 ноября 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Хаменкова В.Б.,  
Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Думы городского округа Октябрьск Самарской области (далее также – Дума ГО Октябрьск, Дума) на решение Октябрьского городского суда Самарской области от 15 марта 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 8 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 года по административному делу № 2а-110/2021 по административному исковому заявлению прокурора города Октябрьска Самарской области, действующего в интересах неопределённого круга лиц, к Думе ГО Октябрьск о признании незаконным бездействия, о возложении обязанности досрочно прекратить полномочия депутата Думы ГО Октябрьск Борискина В.Д.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителей Думы городского округа Октябрьск Самарской области Гайера С.В. и Гусейновой Н.С., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что судебные акты подлежат оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

прокурор города Октябрьска Самарской области обратился в суд с административным иском о признании незаконным бездействия Думы,

выразившегося в непринятии мер по устранению нарушений, изложенных в представлении прокурора от 11 декабря 2020 года, о признании незаконным решения Думы от 11 января 2021 года № 40 «О рассмотрении представления прокуратуры города Октябрьска от 11 декабря 2020 года об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции» (далее – решение Думы от 11 января 2021 года № 40), о возложении на Думу обязанности досрочно прекратить полномочия депутата Думы Борискина В.Д. в связи с несоблюдением ограничений, запретов, неисполнением обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решением Октябрьского городского суда Самарской области от 15 марта 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 8 июня 2021 года, административный иск удовлетворён частично. Признано незаконным решение Думы от 11 января 2021 года № 40, на Думу возложена обязанность повторно рассмотреть представление прокуратуры города Октябрьска Самарской области от 11 декабря 2020 года. В остальной части заявленные требования оставлены без удовлетворения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 года судебные акты нижестоящих инстанций отменены в части возложения на административного ответчика обязанности повторно рассмотреть представление прокуратуры города Октябрьска Самарской области. В данной части принято новое решение о возложении на Думу обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Борискина В.Д.

В кассационной жалобе, поданной Думой городского округа Октябрьск Самарской области в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов, о принятии нового решения.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 22 сентября 2022 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия приходит к выводу о необходимости её удовлетворения по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что решением Думы от 14 октября 2020 года № 11 в Положение о денежном содержании лиц, замещающих должности муниципальной

службы в городском округе Октябрьск Самарской области, утверждённое решением Думы от 28 августа 2008 года № 49-н, внесены изменения, согласно которым увеличены размеры должностных окладов лиц, замещающих должности муниципальной службы в городском округе Октябрьск, в том числе руководителей комитетов, управлений, департаментов. Решение принято единогласно, при этом на заседании Думы присутствовал и голосовал депутат Борискин В.Д.

В соответствии с указанным решением увеличен в том числе размер должностного оклада руководителя МКУ «Финансовое управление администрации городского округа Октябрьск Самарской области» Б [REDACTED] которая является матерью депутата Думы Борискина В.Д.

Кроме того, 14 октября 2020 года на заседании Думы принято решение № 8 о внесении изменений в решение Думы от 11 декабря 2019 года № 368 «О бюджете городского округа Самарской области на 2020 год и плановый период 2021-2022», которыми предусмотрено в том числе увеличение финансирования МКУ «Финансовое управление администрации городского округа Октябрьск Самарской области» на выплату заработной платы. Докладчиком повестки дня внеочередного заседания Думы по указанному вопросу являлась Б [REDACTED] Решение по названному вопросу принято единогласно.

При этом депутатом Борискиным В.Д. уведомление о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, в Думу до 30 октября 2020 года не подавалось.

11 декабря 2020 года прокурором города Октябрьска в Думу внесено представление об устранении нарушений законодательства о противодействии коррупции, в котором предложено принять меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; организовать комиссией Думы городского округа по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов проведение проверки соблюдения депутатом Борискиным В.Д. требований законодательства о предотвращении и об урегулировании конфликта интересов; рассмотреть вопрос о применении к депутату Борискину В.Д. мер ответственности, установленных действующим законодательством, в том числе рассмотреть вопрос о применении к нему меры ответственности в виде досрочного прекращения полномочий.

По результатам рассмотрения представления прокурора Думой принято решение от 11 января 2021 года, согласно которому в отношении депутата Борискина В.Д. не установлены признаки коррупционного правонарушения, ему рекомендовано воздерживаться от голосований на заседаниях Думы при рассмотрении вопросов, касающихся финансово-хозяйственной деятельности Финансового управления городского округа Октябрьск. Данное решение послужило поводом для обращения прокурора в суд с административным иском.

Признавая незаконным решение Думы от 11 января 2021 года № 40, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что депутатом Борискиным В.Д. допущены нарушения требований федерального законодательства о противодействии коррупции, а административным ответчиком не предприняты конкретные меры по устранению изложенных в представлении прокуратуры нарушений закона, причин и условий им способствующих.

Суд кассационной инстанции признал правильными выводы судов об установленных фактах несоблюдения депутатом Борискиным В.Д. ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», вместе с тем отменил судебные акты в части возложения на административного ответчика обязанности повторно рассмотреть представление прокурора и обязал Думу принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Борискина В.Д., посчитав, что такое решение может быть принято только представительным органом муниципального образования.

Судебная коллегия считает вывод суда кассационной инстанции основанным на неправильном применении норм процессуального и материального права исходя из следующего.

Согласно части 1 статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределённого круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Пунктом 1 части 1 статьи 13<sup>1</sup> Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что 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.

В силу части 10<sup>1</sup> статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, установленных данным федеральным законом.

В соответствии с частью 4<sup>1</sup> статьи 12<sup>1</sup> Федерального закона «О противодействии коррупции» лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, обязаны 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.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 650 руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления рекомендовано обеспечить издание нормативных правовых актов, определяющих порядок сообщения государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными

служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (подпункт «б» пункта 8).

Решением Думы городского округа Октябрьск Самарской области от 25 мая 2016 года № 100 утверждено Положение о порядке сообщения лицами, замещающими муниципальные должности городского округа Октябрьск Самарской области, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – Положение).

Пунктом 2 Положения определено, что лица, замещающие муниципальные должности городского округа Октябрьск, обязаны в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

При этом под конфликтом интересов в Положении понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего муниципальную должность городского округа Октябрьск, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление им своих полномочий (пункт 3); под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим муниципальную должность, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сёстрами, а также братьями, сёстрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее муниципальную должность, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (пункт 4).

Исходя из вышеприведённых норм в системе действующего правового регулирования предусмотрено решение вопроса о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, в том числе в судебном порядке при наличии оснований, предусмотренных вышеуказанными нормативными правовыми актами.

Прокурор, реализуя полномочия по обращению в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, вправе заявить требование о досрочном прекращении полномочий лица, замещающего муниципальную должность, по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии коррупции».

В этом случае принятие решения о прекращении полномочий такого лица будет находиться в компетенции суда независимо от принятых представительным органом местного самоуправления решений об отказе в прекращении его полномочий. Тогда как возложение на представительный орган местного самоуправления обязанности принять решение о досрочном прекращении полномочий депутата Думы в связи с

несоблюдением им ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных в том числе Федеральным законом «О противодействии коррупции», представляет собой вмешательство в компетенцию представительного органа муниципального образования, уже принявшего коллегиальное решение по данному вопросу, однако, как указано выше, не исключает прекращения таких полномочий в судебном порядке.

При этом в целях обеспечения достоверной квалификации конкретной ситуации в качестве конфликта интересов необходимо учитывать, что конфликт интересов является оценочной категорией. Следовательно, для квалификации ситуации в качестве конфликта интересов в целях противодействия коррупции необходимо достоверно установить одновременное наличие следующих обстоятельств: наличие личной заинтересованности; фактическое наличие у должностного лица полномочий для реализации личной заинтересованности; наличие связи между получением (возможностью получения) доходов или выгод должностным лицом и (или) лицами, с которыми связана его личная заинтересованность, и реализацией (возможной реализацией) должностным лицом своих полномочий.

Разрешая заявленные требования, суды указанные обстоятельства не устанавливали.

Как следует из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению.

Обжалуемые судебные акты приведённым требованиям не соответствуют.

Если суды при рассмотрении дела не исследуют его фактические обстоятельства по существу, ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, право на судебную защиту, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, оказывается существенно ущемлённым (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П).

С учётом характера допущенного судебными инстанциями существенного нарушения норм процессуального и материального права принятые ими судебные акты подлежат отмене, дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Октябрьского городского суда Самарской области от 15 марта 2021 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 8 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 года отменить. Административное дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи