



**ГУБЕРНАТОР
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

Троицкий просп., д. 49,
г. Архангельск, 163004
Тел. (8182) 288-146, 288-101,
факс (8182) 215-495
E-mail: adm@dvinaland.ru,
http://www.dvinaland.ru

Председателю
Архангельского областного
Собрания депутатов

Прокопьевой Е.В.

23.03.2020 № 02-10/144

На № _____

Уважаемая Екатерина Владимировна!

На основании подпункта «г» пункта 1 статьи 29 и пункта 1 статьи 33 Устава Архангельской области вношу доработанный взамен ранее внесенного (письмо Губернатора Архангельской области от 20 ноября 2019 года № 02-20/627) проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» (далее – проект областного закона).

В соответствии со статьями 8.5 и 8.6 регламента Архангельского областного Собрания депутатов, утвержденного постановлением Архангельского областного Собрания депутатов от 21 июня 2005 года № 182, прошу исключить проект областного закона из проекта повестки дня пятнадцатой сессии Архангельского областного Собрания депутатов (25 – 26 марта 2020 года) и включить его в проект повестки дня шестнадцатой сессии Архангельского областного Собрания депутатов (22 – 23 апреля 2020 года).

Проект областного закона доработан по итогам деятельности рабочей группы по вопросу правового регулирования выплат ежемесячных компенсаций за осуществление депутатских полномочий депутатам представительных органов муниципальных образований Архангельской области, созданной по распоряжению председателя Архангельского областного Собрания депутатов от 30 января 2020 года № 15р, а также с учетом предложений к законопроекту, поступивших от органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области.

Официальным представителем Губернатора Архангельской области на сессии Архангельского областного Собрания депутатов по проекту

Архангельское областное
Собрание депутатов
«29» 03 20
Вх № 127/350 2411

областного закона назначается заместитель руководителя администрации – директор правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области Андреечев Игорь Сергеевич.

Приложение: 1. Текст проекта областного закона.

2. Пояснительная записка к проекту областного закона.

3. Финансово-экономическое обоснование проекта областного закона.

4. Перечень областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области, отмены или изменения которых потребует принятие областного закона.

5. Проект постановления Архангельского областного Собрания депутатов о принятии проекта областного закона в первом чтении.

6. Проект постановления Архангельского областного Собрания депутатов о принятии областного закона.

7. Документы, перечисленные в пунктах 1 – 6, на электронном носителе.

Субашев



И.А. Орлов

АРХАНГЕЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ

ОБЛАСТНОЙ ЗАКОН

О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Статья 1.

Внести в областной закон от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» («Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов», 2009, № 4, 6; 2010, № 15; 2011, № 19, 23, 27; 2012, № 31, 33; 2013, № 38, 3; 2014, № 9, 12, 13; 2015, № 18; 2016, № 28, 31; 2017, № 34, 38) следующие изменения:

1. В статье 3:

1) пункт 3 дополнить подпунктом 6 следующего содержания:

«6) обеспечение услугами связи.»;

2) в пункте 4:

в абзаце первом слова «выплата компенсации за осуществление ими своих полномочий» заменить словами «компенсация расходов, связанных с осуществлением ими своих полномочий»;

абзацы второй – пятый исключить.

2. В пункте 5 статьи 6 слова «, осуществляющему свои полномочия на постоянной основе,» исключить.

3. Пункты 4 и 4.1 статьи 7 изложить в следующей редакции:

«4. Депутату представительного органа муниципального образования Архангельской области может гарантироваться компенсация расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий.

К расходам, связанным с осуществлением своих полномочий депутатом представительного органа муниципального образования Архангельской области, которые могут быть компенсированы, относятся:

расходы, связанные с арендой помещения для проведения встреч с избирателями;

расходы на размещение депутатами информации, связанной с осуществлением депутатской деятельности, в средствах массовой информации;

расходы, связанные с информированием избирателей о времени и месте проведения приемов избирателей, встреч и других мероприятий;

расходы на приобретение и обслуживание компьютерной, множительной и иной необходимой техники, оборудования, справочных правовых систем;

расходы на приобретение сувенирной продукции, на приобретение подарков, цветов для поздравления граждан, а также организаций в связи с праздничными днями, памяtnыми датами, профессиональными праздниками, иными событиями;

расходы на приобретение специальной литературы и (или) периодических печатных изданий;

почтовые расходы, в том числе на приобретение конвертов, марок, поздравительных открыток, абонирование ячеек;

расходы на приобретение канцелярских товаров;

иные конкретные расходы, связанные с осуществлением своих полномочий депутатом представительного органа муниципального образования Архангельской области, включенные в перечень расходов, подлежащих компенсации, утвержденный нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Архангельской области. К этим расходам не могут относиться расходы, право на возмещение которых возникает у депутата представительного органа муниципального образования Архангельской области, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, в соответствии с подпунктами 6 – 9 пункта 1 статьи 3 настоящего закона, а также у депутата представительного органа муниципального образования Архангельской области, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, в соответствии с подпунктами 2 – 4, 6 пункта 3 статьи 3 настоящего закона.

Предельный месячный размер компенсации определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Архангельской области. Предельный месячный размер компенсации расходов, связанных с осуществлением своих полномочий депутатом представительного органа поселения Архангельской области, не может превышать одного должностного оклада муниципального служащего, имеющего наименьший должностной оклад.

Компенсация выплачивается на основании представленных депутатом представительного органа муниципального образования Архангельской области документов, подтверждающих понесенные им расходы. Условия и порядок выплаты компенсации определяются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Архангельской области.

4.1. Главе муниципального образования Архангельской области, исполняющему полномочия председателя представительного органа

муниципального образования Архангельской области и осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, может гарантироваться компенсация расходов, связанных с осуществлением им своих полномочий, в порядке, предусмотренном пунктом 4 настоящей статьи.

К расходам, связанным с осуществлением своих полномочий главой муниципального образования Архангельской области, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования Архангельской области и осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, включенным в перечень расходов, подлежащих компенсации, утвержденный нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования Архангельской области, не могут относиться расходы, право на возмещение которых возникает у главы муниципального образования Архангельской области, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования Архангельской области и осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе, в соответствии с подпунктами 2 – 4, 6 пункта 3 статьи 3 настоящего закона.».

Статья 2.

1. Настоящий закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего закона привести муниципальные нормативные правовые акты муниципальных образований Архангельской области в соответствие с настоящим законом.

До приведения муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области в соответствие с настоящим законом данные муниципальные нормативные правовые акты действуют в части, не противоречащей настоящему закону.

Губернатор
Архангельской области

И.А. Орлов

г. Архангельск

Пояснительная записка

к проекту областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» (далее – законопроект) подготовлен в целях совершенствования порядка реализации такой гарантии депутатам представительных органов муниципальных образований Архангельской области (далее соответственно – депутаты, представительные органы), главе муниципального образования Архангельской области, исполняющему полномочия председателя представительного органа и осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе (далее – глава муниципального образования, исполняющий полномочия председателя), как компенсация в связи с осуществлением ими своих полномочий (далее – компенсация).

Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). По смыслу данного положения такие гарантии устанавливаются не произвольно муниципальными нормативными правовыми актами, а в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время депутатам, главам муниципальных образований, исполняющих полномочия председателей представительных органов, в соответствии с уставами муниципальных образований Архангельской области может гарантироваться выплата компенсации. При этом размер компенсации определяется представительным органом, исходя из нижнего предела должностного оклада муниципального служащего (пункты 4 и 4.1 статьи 7 областного закона от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» (далее – областной закон № 37-4-ОЗ). В случае применения в отношении депутатов и глав муниципальных образований, исполняющих полномочия председателей представительных органов, мер пресечения в виде домашнего ареста или

заключения под стражу, а также мер процессуального принуждения в виде временного отстранения их от должности выплата компенсации приостанавливается (абзацы второй – четвертый пункта 4 статьи 3 областного закона № 37-4-ОЗ).

Механизм определения компенсации, предусмотренный статьей 7 областного закона № 37-4-ОЗ, допускает установление фиксированной компенсации, выплачиваемой на постоянной основе депутатам и главам муниципальных образований, исполняющим полномочия председателей представительных органов. Это обусловлено тем, что областным законом № 37-4-ОЗ гарантирована выплата компенсации за осуществление депутатских полномочий без конкретизации правовой природы и условий выплаты такой компенсации, что позволяет выплачивать ее в виде фактической заработной платы.

В настоящее время положения статьи 7 областного закона № 37-4-ОЗ в указанной части и отдельные решения представительных органов муниципальных образований Архангельской области о порядке и условиях предоставления выборным лицам местного самоуправления такой компенсации (без предоставления документов о понесенных расходах) противоречат статьям 33, 34 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ, статье 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Согласно статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату представительного органа муниципального образования, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий (часть 1), гарантии осуществления их полномочий устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 5.1).

По смыслу статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ установление такой гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления, как выплата денежных сумм, имеет цель компенсировать понесенные ими расходы. Данная статья не предусматривает возможность выплаты выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, ежемесячных денежных сумм независимо от выполнения депутатских полномочий, а напротив – устанавливает ежемесячную оплату труда только выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим полномочия на постоянной основе, определяя им дополнительные ограничения в виде запрета занятия видами деятельности, перечисленными в пункте 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, и закрепляя правило о недопустимости работать на постоянной основе более 10 процентам от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (абзац третий пункта 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, часть 3.5 статьи 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ).

Тем самым, установление фиксированной выплаты компенсации выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, противоречит статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ, статье 12.1 Федерального закона № 273-ФЗ.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам. Указанные расходные обязательства муниципального образования устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в силу положений статьи 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации должна отвечать принципу сбалансированности бюджетов, который в данном случае устанавливает необходимость минимизации размера дефицита бюджета для достижения соответствия предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов.

На основании статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Выплата выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, компенсации за осуществление ими полномочий в виде ежемесячной фиксированной денежной суммы не соответствует принципу эффективности использования бюджетных средств и противоречит статьям 33, 34 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Незаконность установления в решениях представительных органов муниципальных образований положений, предусматривающих возможность выплаты выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, ежемесячного вознаграждения также подтверждена многочисленной судебной практикой Верховного Суда Российской Федерации.

Верховным Судом Российской Федерации сформирована позиция относительно правового регулирования фиксированной компенсации за осуществление депутатских полномочий в решениях представительных органов муниципальных образований субъектов Российской Федерации исходя

из того, что такое регулирование должно осуществляться в отношении только фактически понесенных расходов депутатов, то есть иметь компенсационный характер (апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2019 года по делу № 44-АПА19-36, апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2017 года по делу № 36-АПГ17-1, от 28 февраля 2018 года № 53-АПГ18-1, от 22 июня 2016 года № 83-АПГ16-4), а также в законах субъектов Российской Федерации в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2019 года № 53-АПА19-15).

1. Решением Чайковской городской Думы от 23 января 2019 года № 146 утверждено Положение о компенсации за время осуществления полномочий депутата Чайковской городской Думы (далее – Положение).

Пунктом 1.2 Положения предусмотрено, что компенсация за время осуществления полномочий депутата Чайковской городской Думы осуществляется в виде ежемесячной денежной выплаты на возмещение расходов депутатов Чайковской городской Думы, связанных с осуществлением депутатской деятельности (далее – компенсация).

Компенсация депутатам устанавливается в размере 6255 рублей (пункт 2.2 Положения). Председателю Чайковской городской Думы устанавливается доплата к компенсации в размере 8995 рублей.

Исполняющий обязанности прокурора Пермского края обратился в суд с административным иском, в котором просил признать противоречащим статьям 33 и 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ, статье 8 Закона Пермского края от 10 мая 2011 года № 767-ПК «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Пермском крае» (далее – Закон № 767-ПК) и пункту 6 статьи 26 устава Чайковского городского округа (далее – устав), признать недействующими с момента вступления решения суда в силу пункты 1.2, 2.2, 2.3 Положения.

В обоснование требований административный истец указал, что оспариваемыми нормами Положения о компенсации за время осуществления полномочий депутата Чайковской городской Думы предусмотрена ежемесячная денежная выплата депутату Чайковской городской Думы, которая с учетом ее безусловности, периодичности и единого для всех, кроме председателя Думы, размера, представляет собой денежное вознаграждение за осуществление депутатских полномочий и не несет компенсационный характер. Вместе с тем ежемесячная оплата труда может быть установлена только депутату, осуществляющему полномочия на постоянной основе, что следует из положений статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и пункта 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Закрепление за депутатами, осуществляющими полномочия на непостоянной основе, как следует из устава

Чайковской городской Думы, право на получение ежемесячного дохода независимо от фактического исполнения публичных функций не направлено на минимизацию размера дефицита бюджета, экономность и результативность использования бюджетных средств, противоречит принципам сбалансированности бюджета и эффективности использованию бюджетных средств.

Решением Пермского краевого суда от 17 июня 2019 года по делу № За-336/2019, оставленным без изменения апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 9 октября 2019 года по делу № 44-АПА19-36, иски требования административного истца удовлетворены в полном объеме.

Суды при вынесении решений руководствовались следующим.

На основании части 1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутату обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Гарантии осуществления полномочий депутата устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Статьей 8 Закона № 767-ПК установлено, что уставом муниципального образования депутату, члену выборного органа, выборному должностному лицу, осуществляющим полномочия на непостоянной основе, устанавливается компенсация за время осуществления полномочий за счет средств местного бюджета в размере, определенном решением представительного органа муниципального образования.

Согласно уставу депутаты Чайковской городской Думы, включая председателя Чайковской городской Думы, осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

Пунктом 6 статьи 26 устава установлено, что депутатам Чайковской городской Думы, осуществляющим полномочия на непостоянной основе, устанавливается компенсация за время осуществления полномочий за счет средств бюджета Чайковского городского округа в размере, определенном решением Чайковской городской Думы.

Как следует из Положения компенсация осуществляется в виде ежемесячной денежной выплаты на возмещение расходов депутатов Чайковской городской Думы, связанных с осуществлением депутатской деятельности (пункт 1.2). Данная компенсация состоит из суммы на возмещение расходов, связанных с депутатской деятельностью на обеспечение гарантий осуществления полномочий депутата (пункт 2.1). Компенсация депутату установлена в размере 6255 рублей, председателю устанавливается доплата компенсации в размере 8995 рублей (пункты 2.2 и 2.3). Выплата компенсации производится ежемесячно на основании распоряжения председателя Думы, 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом (пункты 3.1 и 3.2).

Оценив представленные в деле доказательства в совокупности с пояснениями лиц, участвующих в деле, суды пришли к выводу, что Положение предусматривает не компенсацию понесенных расходов в связи с депутатской деятельностью, а ежемесячную выплату депутатам Чайковской городской Думы независимо от понесенных ими расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и без представления документов, подтверждающих сумму таких расходов. Выплата, указанная в пункте 1.2 Положения, хоть и поименована «компенсацией на возмещение расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности», но фактически, с учетом ее безусловности, периодичности и единого для всех размера, представляет собой денежное вознаграждение за осуществление депутатских полномочий и не носит компенсационный характер.

Из взаимосвязанных положений пунктов 3.1 и 3.2 Положения судами сделан вывод о том, что данная выплата производится ежемесячно, без необходимости подтверждения понесенных депутатом расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и, более того, независимо от фактического исполнения таких полномочий, что по своей сути является вознаграждением за исполнение публичных полномочий депутатами, осуществляющими свою деятельность на непостоянной основе, которое не предусмотрено действующим законодательством.

Федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование вопроса о расходных обязательствах муниципального образования, предусмотрел в пункте 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации право органа местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, определять размеры и условия оплаты труда только тех депутатов, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе.

По смыслу статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 8 Закона № 767-ПК, установление такой гарантии осуществления полномочий депутата, как выплата денежных сумм, имеет цель компенсировать понесенные депутатами расходы. Однако Положением установлена необоснованная обязанность по выплате депутатам Чайковской городской Думы ежемесячной денежной суммы, что не соответствует принципу эффективности использования бюджетных средств, установленному статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Федеральный законодатель, наделяя орган местного самоуправления нормотворческими полномочиями по установлению гарантий осуществления полномочий депутата, одновременно определил объемы и границы их реализации, указав в абзаце первом пункта 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, что такие гарантии определяются непроизвольно, а в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Законодательство не предусматривает возможность выплаты депутатам, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, ежемесячных денежных сумм независимо от выполнения депутатских полномочий, а напротив – устанавливает ежемесячную оплату труда только депутату,

осуществляющему полномочия на постоянной основе, определяя ему дополнительные ограничения в виде запрета занятия видами деятельности, перечисленными в пункте 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ и закрепляет правило о недопустимости работать на постоянной основе более 10 процентов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (абзац третий пункта 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, Чайковская городская Дума, приняв Положение, не содержащее иных предписаний, кроме норм, обязывающих производить депутатам ежемесячные денежные выплаты, фактически закрепила в оспариваемых прокурором положениях право депутатов, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, на получение ежемесячного дохода независимо от фактического исполнения публичных функций.

Такое правовое регулирование не согласуется со статусом депутата, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, который вправе иметь другую постоянную работу.

Учитывая, что в оспариваемой части Положение не отвечает принципам самостоятельности и сбалансированности бюджетов, не обеспечивает баланс частных и публичных интересов и противоречит приведенным выше требованиям федерального законодательства, суд приходит к выводу о признании пунктов 1.2, 2.2 и 2.3 Положения противоречащими законодательству, имеющему большую юридическую силу, и недействующими со дня вступления решения в законную силу.

2. В апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2017 года по делу № 36-АПГ17-1 отмечается, что установленная в Положении о выплатах депутатам Смоленского городского Совета, утвержденном решением Смоленского городского Совета от 27 июня 2007 года № 608, ежемесячная денежная выплата на осуществление депутатской деятельности нарушает права муниципального образования «Город Смоленск» и неопределенного круга лиц, поскольку предусматривает ее выплату депутатам Смоленского городского Совета независимо от понесенных ими расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и без представления документов, подтверждающих сумму понесенных расходов, что приводит к нарушению в сфере бюджетного процесса и нарушению принципа эффективности использования бюджетных средств.

3. Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2018 года № 53-АПГ18-1 оставлено без изменения решение Красноярского краевого суда от 31 октября 2017 года, которым было удовлетворено административное исковое заявление прокурора Красноярского края о признании недействующим пункта 2.1 Порядка материально-технического обеспечения деятельности Красноярского городского Совета депутатов, утвержденного решением Красноярского городского Совета депутатов от 28 марта 2006 года № 9-181 (далее – Порядок).

Согласно пункту 2.1 Порядка депутату городского Совета, осуществляющему свои полномочия на непостоянной основе, устанавливается ежемесячная компенсация расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, в размере 72% денежного вознаграждения депутата городского Совета, осуществляющего свои полномочия на постоянной основе, без учета районного коэффициента, процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в иных местностях края с особыми климатическими условиями.

22 декабря 2015 года решением Красноярского городского Совета депутатов № 11-146 пункт 2.1 Порядка дополнен абзацем вторым, в соответствии с которым депутат городского Совета вправе отказаться на определенный срок или бессрочно от ежемесячной компенсации расходов, связанных с осуществлением им депутатской деятельности, установленной абзацем первым указанного пункта, путем направления заявления в адрес председателя городского Совета. Возобновляются выплаты на основании личного заявления депутата.

Удовлетворяя административный иск прокурора Красноярского края, суды исходили из того, что в нарушение требований абзаца второй части 2 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ о недопустимости противоречия иных муниципальных правовых актов уставу муниципального образования, Порядок предусматривает не компенсацию понесенных расходов в связи с депутатской деятельностью, как это предусмотрено Уставом города Красноярск и краевым законом, а ежемесячную выплату депутатам Красноярского городского Совета независимо от понесенных ими расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и без представления документов, подтверждающих сумму таких расходов; поименованная в пункте 2.1 Порядка выплата хотя и названа «компенсацией расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности», но фактически, с учетом ее безусловности, периодичности и единого для всех размера, представляет собой денежное вознаграждение за осуществление депутатских полномочий, поэтому признал несостоятельными ссылки административного ответчика на то, что данная выплата носит компенсационный характер и установлена на основании пункта 2 статьи 48-1 Устава города Красноярск. Из взаимосвязанных положений абзацев первого и второго пункта 2.1 Порядка прямо следует, что названная выплата производится, приостанавливается и возобновляется независимо от понесенных депутатом расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и, более того, независимо от фактического исполнения таких полномочий.

4. Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2016 года № 83-АПГ16-4 оставлено без изменения решение Брянского областного суда от 29 февраля 2016 года, которым удовлетворен административный иск прокурора Брянской области об оспаривании пункта 2.2 Положения о гарантиях депутатов Брянского городского Совета народных

депутатов, принятого решением Брянского городского Совета народных депутатов от 29 апреля 2009 года № 45 (далее – Положение № 45).

Согласно пункту 2.2 Положения № 45 депутатам Брянского городского Совета народных депутатов ежемесячно компенсируются расходы, связанные с осуществлением полномочий, в размере тридцати тысяч рублей.

Удовлетворяя административный иск прокурора Брянской области, суды исходили из того, что ежемесячная фиксированная выплата депутатам Брянского городского Совета народных депутатов, согласно пункту 2.2 Положения № 45, предусмотрена независимо от понесенных ими расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий и без представления документов, подтверждающих сумму понесенных расходов.

Таким образом, городским Советом народных депутатов установлена ничем не обусловленная обязанность по выплате депутатам Брянского городского Совета народных депутатов надбавки компенсационного характера независимо от понесенных ими расходов, что приводит к нарушению в сфере бюджетного процесса, а также к нарушению принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Неопределенность оспариваемой правовой нормы ведет к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства всех перед законом.

Исходя из изложенного сложившаяся судебная практика Верховного Суда Российской Федерации является внутренне непротиворечивой и свидетельствует о незаконности выплат депутатам, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе, если такие выплаты фактически имеют правовую природу скрытой оплаты труда (то есть имеют фиксированный размер, выплачиваются независимо от понесенных расходов и без предъявления документов, подтверждающих эти расходы). По мнению Верховного Суда Российской Федерации, указанным депутатам могут быть установлены только выплаты, имеющие компенсационную правовую природу.

5. Аналогичная судебная практика Верховного Суда Российской Федерации складывается в отношении фиксированных выплат депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленных на возмещение им расходов, связанных с депутатской деятельностью и не подтвержденных документально.

Так, апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2019 года по делу № 53-АПА19-15 оставлено без изменения решение Красноярского краевого суда от 10 января 2019 года, которым удовлетворены требования прокурора Красноярского края о признании недействующим пункта 5 статьи 20 Закона Красноярского края от 14 мая 2007 года № 1-18 «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края», в силу которого депутату Законодательного Собрания, работающему без отрыва от основной деятельности, ежемесячно возмещаются расходы, связанные с

депутатской деятельностью, в сумме, равной 10 минимальным размерам оплаты труда, без представления отчета о расходах.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечено, что законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена обязанность по предоставлению депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим свою деятельность на непостоянной основе, периодических выплат в фиксированном и едином для всех размере, производимых независимо от понесенных ими расходов в связи с осуществлением депутатских полномочий. Это, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, может приводить к нарушениям в сфере бюджетного процесса, а также к нарушению принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

6. Также судами общей юрисдикции признаются недействующими конкретные решения представительных органов муниципальных образований о выплате компенсаций, связанных с депутатской деятельностью и не подтвержденных документально.

Таким примером является апелляционное определение Алтайского краевого суда от 14 мая 2019 года по делу № 33-3500/2019, которым оставлено без изменения решение Завьяловского районного суда Алтайского края в части признания незаконными решений собрания депутатов. Истец (прокурор) по данному делу указал, что ежемесячная оплата труда осуществляется только депутатам, осуществляющим деятельность на постоянной основе, а выборное лицо местного самоуправления, осуществляющее свои полномочия на непостоянной основе, временно освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту работы на период осуществления его полномочий, следовательно, он вправе претендовать на возмещение расходов, связанных с осуществлением его полномочий, которые не могут носить ежемесячный характер. Указанным апелляционным определением Алтайского краевого суда отменено решение Завьяловского районного суда Алтайского края в части применения последствий недействительности ничтожных сделок и взыскания с К. в пользу бюджета муниципального образования денежных средств в сумме 864 474 рубля 42 коп., государственной пошлины в сумме 11 844 рубля 74 коп.

При этом Алтайский краевой суд указал, что «в нарушение действующего законодательства из бюджета муниципального образования района были израсходованы средства на оплату К. расходов, не подлежащих оплате, то судебная коллегия соглашается с выводом суда о нарушении в связи с данным обстоятельством публичных интересов граждан и юридических лиц муниципального образования и ничтожности данных договоров».

Учитывая изложенное, законопроектом предлагается скорректировать механизм предоставления компенсации как отдельной, самостоятельной гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления.

1. Согласно законопроекту исходя из судебной практики Верховного Суда Российской Федерации устанавливаемые представительными органами конкретные виды расходов депутатов, подлежащих компенсации, должны иметь взаимосвязь с осуществляемыми депутатскими полномочиями. Для получения компенсации депутаты и главы муниципальных образований, исполняющие полномочия председателей представительных органов, в обязательном порядке должны подтвердить понесенные ими расходы.

По предложениям представительных органов муниципальных образований Архангельской области законопроектом определяется перечень ориентировочных (примерных) расходов, подлежащих компенсации, на основании которых представительные органы муниципальных образований Архангельской области вправе определить конкретные расходы, обусловленные депутатской деятельностью и подлежащие компенсации.

Аналогичный подход к правовому регулированию оснований возникновения права на компенсацию и определения ее размера, исходя из конкретных фактически понесенных расходов, связанных с депутатской деятельностью, используется в законодательстве субъектов Российской Федерации применительно к компенсации расходов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В постановлениях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

указывается закрытый перечень направлений расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности и возмещаемых за счет компенсационной выплаты;

определяется размер компенсации, исходя из показателей месячных или годовых расходов;

содержится порядок выплаты компенсации, включая перечень документов, представляемых депутатами для подтверждения понесенных ими расходов, связанных с депутатской деятельностью.

К примеру, в Порядке возмещения депутатам Государственного Совета Удмуртской Республики расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, утвержденном постановлением Государственного Совета Удмуртской Республики от 13 декабря 2017 года № 97-VI (далее – Порядок № 97-VI), перечислены следующие расходы депутатов, подлежащие возмещению в связи с осуществлением ими своих полномочий:

расходы по проезду в пределах Удмуртской Республики железнодорожным, автомобильным транспортом, в том числе принадлежащим депутату Государственного Совета Удмуртской Республики, для участия в работе Государственного Совета Удмуртской Республики, его органов, а также для осуществления депутатской деятельности в соответствии со статьей 9 Закона Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 года № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики»;

расходы на оплату услуг проводной и мобильной телефонной связи, доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в том

числе для обеспечения деятельности помощников депутата Государственного Совета Удмуртской Республики;

расходы по оплате временного владения и (или) временного пользования нежилым помещением в целях организации работы депутата Государственного Совета Удмуртской Республики с избирателями, в том числе в целях организации деятельности общественной приемной депутата Государственного Совета Удмуртской Республики;

расходы, связанные с изготовлением и размещением печатной, аудиовизуальной и иной продукции в целях информирования избирателей о деятельности депутата Государственного Совета Удмуртской Республики, в том числе расходы, связанные с размещением (публикацией) информации о деятельности депутата Государственного Совета Удмуртской Республики в средствах массовой информации и сетевых изданиях;

расходы на приобретение компьютерной и оргтехники, программного обеспечения, справочных правовых систем, мебели, сувенирной продукции, подарков, цветов для осуществления депутатской деятельности в соответствии со статьей 9 Закона Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 года № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики», а также расходы на обслуживание данной компьютерной и оргтехники, обновление данного программного обеспечения, справочных правовых систем;

расходы на оказание материальной помощи гражданам и организациям для осуществления депутатской деятельности в соответствии со статьей 9 Закона Удмуртской Республики от 29 февраля 2008 года № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики»;

почтовые расходы;

расходы на приобретение канцелярских товаров и принадлежностей, периодических изданий, печатной продукции, открыток, почтовых конвертов и марок, необходимых для осуществления депутатской деятельности;

расходы по оплате работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или организациями депутату Государственного Совета Удмуртской Республики и необходимых для осуществления депутатской деятельности.

Согласно пункту 4 Порядка № 97-VI:

возмещение расходов осуществляется на основании письменного отчета депутата Государственного Совета Удмуртской Республики о произведенных расходах;

в отчете депутата Государственного Совета Удмуртской Республики о произведенных расходах отражаются произведенные за отчетный месяц расходы с указанием суммы средств по каждому указанному направлению расходов;

к отчету депутата Государственного Совета Удмуртской Республики о произведенных расходах прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие произведенные расходы: копии договоров, счета, счета-фактуры, накладные на получение товаров, товарные и (или) кассовые чеки, акты о выполнении работ (оказании услуг), маршрутные листы, проездные документы, расходные кассовые ордера, расписки граждан о получении

денежных средств или ведомости с подписью граждан о получении денежных средств в счет оплаты работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами депутату Государственного Совета Удмуртской Республики, а также иные документы, подтверждающие произведенные расходы.

Аналогичные правила компенсации расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, предусмотрены:

в Положении о порядке возмещения депутатам Государственного Совета Чувашской Республики расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий, утвержденном постановлением Государственного Совета Чувашской Республики от 20 октября 2016 года № 75;

в Положении о компенсационной выплате для возмещения расходов, связанных с осуществлением депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания своих полномочий, утвержденном постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 5 ноября 2019 года № 345;

в Положении о порядке и условиях возмещения расходов депутата Законодательного Собрания Амурской области, связанных с осуществлением депутатской деятельности, утвержденном постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 26 апреля 2019 года № 35/219;

в Положении о порядке возмещения дополнительных расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, утвержденном постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 26 июня 2013 года № 543;

в Перечне расходов, связанных с осуществлением деятельности депутата Ивановской областной Думы, и порядка их возмещения, утвержденном постановлением Ивановской областной Думы от 30 ноября 2017 года № 264;

в Порядке возмещения расходов, связанных с обеспечением деятельности депутата Законодательного Собрания Омской области, утвержденном постановлением Законодательного Собрания Омской области от 22 декабря 2016 года № 163;

в Порядке компенсации расходов депутатов Думы, осуществленных ими в целях участия в собраниях Думы, заседаниях комитетов, на проезд воздушным, водным, железнодорожным, автомобильным транспортом в пределах Томской области и оплату проживания, Порядке и предельном размере возмещения иных расходов депутатов Думы, связанных с осуществлением депутатской деятельности, утвержденных постановлением Законодательной Думы Томской области от 24 ноября 2016 года № 113;

в Перечне видов расходов и Порядке возмещения расходов, связанных с осуществлением деятельности депутата Законодательного Собрания Еврейской автономной области, утвержденных постановлением Законодательного Собрания Еврейской автономной области от 21 февраля 2018 года № 79.

В решении представительного органа муниципального образования Архангельской области могут быть предусмотрены представительские расходы выборных лиц местного самоуправления. В отличие от выплаты компенсации представительские расходы депутатов обеспечиваются посредством централизованных закупок представительных органов муниципальных

образований, осуществляемых в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2. Доработанным законопроектом сняты ограничения по предельному месячному размеру компенсации для депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов Архангельской области, глав городских округов и муниципальных районов Архангельской области, исполняющих полномочия председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов Архангельской области и осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе. Данные ограничения сохранены в отношении депутатов представительных органов поселений Архангельской области, глав поселений Архангельской области, исполняющих полномочия председателей представительных органов поселений Архангельской области и осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе.

Это означает, что месячный размер компенсации для депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов Архангельской области, глав городских округов и муниципальных районов Архангельской области, исполняющих полномочия председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов Архангельской области и осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, устанавливается представительными органами городских округов и муниципальных районов Архангельской области самостоятельно исходя из возможностей местных бюджетов городских округов и муниципальных районов и баланса публичных и частных интересов.

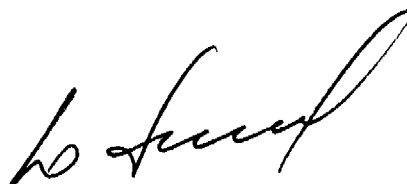
3. Законопроектом не исключаются какие-либо гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления. Областной закон от 24 июня 2009 года № 37-4-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» (далее – областной закон № 37-4-ОЗ) содержит разные перечни гарантий для выборных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе (пункт 1 статьи 3), и для выборных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе (пункт 3 статьи 3). Выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, в частности, гарантируется транспортное обслуживание, в том числе компенсация расходов за использование личного автотранспорта в служебных целях (подпункт 6 пункта 1 статьи 3 и пункт 4 статьи 6 областного закона № 37-4-ОЗ), и обеспечение услугами связи (подпункт 7 пункта 1 статьи 3 и пункт 5 статьи 6 областного закона № 37-4-ОЗ). Согласно законопроекту аналогичные гарантии, включая обеспечение услугами связи, предоставляются выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе.

При определении механизма компенсации расходов исключены риски возникновения дублирующих гарантий осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления. Соответственно, законопроектом предусмотрено, что компенсация расходов, связанных с осуществлением полномочий выборных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной и непостоянной основе, не может дублировать гарантии, предусмотренные для них в рамках транспортного обслуживания и обеспечения услугами связи.

4. В настоящее время обеспечение услугами связи гарантируется только выборным лицам местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе (подпункт 7 пункта 1 статьи 3 и пункт 5 статьи 6 областного закона № 37-4-ОЗ). Учитывая, что при осуществлении своих полномочий этими услугами пользуются также выборные лица местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на непостоянной основе, законопроектом предлагается предусмотреть для них отдельную гарантию по обеспечению услугами связи.

Принятие законопроекта позволит избежать установления в решениях представительных органов фиксированного размера компенсации, представляющей собой постоянную выплату за осуществление депутатских полномочий, и учесть правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации по указанному вопросу.

**Губернатор
Архангельской области**



И.А. Орлов

Финансово-экономическое обоснование
проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон
«О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных
органов муниципальных образований, членов иных выборных органов
местного самоуправления, выборных должностных лиц местного
самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Принятие проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» не повлечет дополнительных расходов областного бюджета или изменений финансово-бюджетных обязательств Архангельской области.

Губернатор
Архангельской области



И.А. Орлов

Перечень

областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области, отмены или изменения которых потребует принятие областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Принятие областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» не потребует отмены или изменения областных законов и иных нормативных правовых актов Архангельской области.

**Губернатор
Архангельской области**



И.А. Орлов

**АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ
седьмого созыва (шестнадцатая сессия)**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 2020 года №

О проекте областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Областное Собрание депутатов ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области» в первом чтении.

2. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель областного
Собрания депутатов

Е.В. Прокопьева

АРХАНГЕЛЬСКОЕ ОБЛАСТНОЕ СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ
седьмого созыва (сессия)

ПО С Т А Н О В Л Е Н И Е

от 2020 года №

Об областном законе «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области»

Областное Собрание депутатов **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Принять областной закон «О внесении изменений в областной закон «О гарантиях осуществления полномочий депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области».
2. Направить закон Губернатору Архангельской области для подписания и официального опубликования.
3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель областного
Собрания депутатов

Е.В. Прокопьева