ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 7 февраля 2018 г. N 5-АПГ17-146

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Зинченко И.Н.,

судей Калининой Л.А. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Галкина Игоря Александровича, Галкиной Ирины Анатольевны на решение Московского городского суда от 28 июня 2017 года об отказе в удовлетворении административного искового заявления об оспаривании отдельных положений регламента Совета депутатов муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 28 октября 2014 года N 85, в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 апреля 2016 года N 43.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения Галкина И.А., Галкиной И.А. и их представителя Аносовой Л.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы главы муниципального округа Головинский Архипцовой Н.В. и ее представителя Данько А.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Крючковой Ю.А., полагавшей решение суда первой инстанции частично подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Галкин Игорь Александрович и депутат Совета депутатов муниципального округа Головинский Галкина Ирина Анатольевна обратились в Московский городской суд с административным исковым заявлением о признании недействующими отдельных положений пунктов Регламента Совета депутатов муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 28 октября 2014 года N 85, в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 апреля 2016 года N 43, относительно пункта 5 статьи 14, пунктов 1, 2.1, 3 статьи 17, пункта 7 статьи 18, пункта 1 статьи 20, пунктов 2 и 4 статьи 21 в части исключения слов "(закрытого рассмотрения отдельных вопросов повестки дня)", "и копирования", статей 28 и 52 в части исключения особого мнения депутатов, пункта 4 статьи 52 в части слов ", если такие муниципальные правовые акты не размещены или не опубликованы в иных официальных источниках".

По мнению заявителей правовое регулирование в этой части, предусматривая возможность проведение закрытых заседаний Совета депутатов на основании протокольного решения по вопросам, доступ к которым не ограничен федеральным законодательством, направление депутатам незаблаговременно повестки дня и проектов решений, лишает права депутата вносить свои предложения в ходе собрания, по результатам обсуждения; введение запрета копировать

аудиовидеозаписи заседаний, размещенных в сети "Интернет", существенно ограничивает права как жителей муниципального округа Головинский, так и депутатов представительного органа муниципального округа Головинский на участие в осуществлении местного самоуправления, а равно и на получение информации о деятельности представительного органа, что не отвечает принципам гласности, открытости, учета общественного мнения в организации функционировании местного самоуправления, и противоречит статье 29, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, части 4 статьи 7, части 1 статьи 40, Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", частям 4 и 5 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", пункту 5 статьи 6, статье 15 Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", статье 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", пунктам 1 и 12 статьи 3, части 12 статьи 12 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве", пункту 4 статьи 2 Закона города Москвы от 25 ноября 2009 года N 9 "О гарантиях осуществления полномочий лиц, замещающих муниципальные должности в городе Москве", части 10 статьи 8 Устава муниципального образования Головинский.

Посчитав, что нормативный правовой акт принят компетентным органом в рамках дискреционных полномочий местного самоуправления; с соблюдением требований законодательства к порядку принятия и введения в действие нормативного правового акта; регулируя вопросы порядка проведения заседаний, правил и процедуры работы Совета депутатов, оспариваемые положения права заявителей не нарушают; Галкиной И.А., которая является депутатом Совета депутатов муниципального округа Головинский, и Галкину И.А., равно как и другим жителям округа предоставлена возможность получения информации о деятельности органов местного самоуправления при проведении заседаний в закрытом режиме в ином порядке, административные истцы не лишены права на получение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления иными способами, предусмотренным действующим законодательством, Московский городской суд решением от 28 июня 2017 года отказал в удовлетворении требований административного искового заявления.

В апелляционной жалобе Галкин И.А., Галкина И.А. просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

Изучив доводы, изложенные в апелляционной жалобе, проверив материалы дела, Судебная коллегия, не умаляет выводов суда о наличии имеющейся у представительного органа компетенции на утверждение Регламента.

Действительно, как следует из предписаний статей 35, 36 и 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятие решений по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (к которым по своей сути относится и утверждение регламента представительного органа) находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

На это указывает и часть 13 статьи 12 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве", в соответствии с которым порядок проведения заседаний, правила и процедуры работы представительного органа устанавливаются уставом муниципального образования или регламентом представительного органа.

Согласно Уставу муниципального округа Головинский в городе Москве порядок проведения заседаний, правила и процедура работы Совета депутатов утверждаются Регламентом Совета депутатов, утверждаемым муниципальным правовым актом Совета депутатов.

Вместе с тем Судебная коллегия не соглашается с суждениями суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении заявленных требований о признании недействующими пункта 5 статьи 14, пункта 7 статьи 18, пункта 1 статьи 20, пункта 4 статьи 21, а также пункта 3 статьи 28 в его взаимосвязи с пунктом 5 этой же статьи и пунктом 2 статьи 52 Регламента Совета депутатов муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 28 октября 2014 года N 85, в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 апреля 2016 года N 43, в соответствии с которыми вопросы повестки дня могут обсуждаться в закрытом режиме на основании протокольного решения в случае массового нарушения порядка лицами, присутствующими на заседании Совета депутатов; не допускается приобщение к протоколу особого мнения депутата, если оно имеется; не допускается копирование аудиовидеозаписи открытого заседания, размещенной в сети "Интернет".

В частности, суд, ссылаясь на пункт 3 части 4 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", в обоснование своего решения указал, что проведение заседания Совета депутатов в закрытом режиме являясь исключительной мерой, направленной на обеспечение порядка, безопасности и нормального функционирования представительного органа местного самоуправления, не нарушает права жителей муниципального округа Головинский на получение информации о деятельности органов местного самоуправления, поскольку такая информация доступна в ином порядке.

Однако содержание статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" 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 нарушение общественного правопорядка не делает конфиденциальными вопросы, подлежащие рассмотрению на заседании коллегиального органа, то оно и не может являться основанием для проведения закрытого заседания представительного органа, как это установлено органом местного самоуправления.

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

Между тем Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" прямо указывает на публичность и открытость деятельности органов местного

самоуправления в качестве основополагающего принципа противодействия коррупции.

Это означает, что представительным органом местного самоуправления не должны приниматься решения, отменяющие принцип открытости, либо иным образом его нарушающие и, как следствие, ограничивающие, с одной стороны, право депутата донести свою позицию по вопросу, включенному в повестку дня, в том числе приобщить к протоколу заседания особое мнение по этому вопросу, а с другой - право граждан присутствовать на заседаниях представительного органа и излагать свою позицию в открытом заседании коллегиального органа в порядке, предусмотренном регламентом, в том числе по вопросу правотворческой инициативы, и тем самым ограничивающие право граждан на участие в местном самоуправлении; наконец, и депутаты, и граждане вправе получать общедоступную информацию о деятельности представительного органа местного самоуправления в сети "Интернет", обеспечивающей не только просмотр изображений средствами веб-обозревателя или официального сайта представительного органа, но и допускающей копирование и сохранение информации.

Именно из этого исходит Федеральный закон от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", говоря о том, что 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). Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться не только путем обнародования (опубликования) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации, путем размещения такой информации в сети "Интернет", в помещениях, занимаемых указанными органами, в иных отведенных местах для этих целей, но и присутствием граждан (физических лиц), в том числе, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления (статья 6). 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).

Более того, суду надлежало учесть положения Федерального закона от 6 октября 2003 года

N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которыми признается и гарантируется местное самоуправление в Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 40 этого Федерального закона депутату должны обеспечиваться условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что и депутаты, и граждане осуществляют правотворческую инициативу, в этом случае и депутату, и представителям инициативной группы должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции в открытом заседании коллегиального органа при рассмотрении представленного ими проекта муниципального правового акта (статья 26 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ, статьи 2 и 3 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве").

Право жителей муниципального образования присутствовать на заседаниях представительного органа провозглашается московским законодателем в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления (часть 12 статьи 12 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве").

Что же касается выводов суда о непротиворечии федеральному законодательству пунктов 1, 2.1 и 3 статьи 17, пункта 4 статьи 52 регламента, эти выводы являются верными.

Как видно из содержания указанных пунктов, определение сроков доведения до сведения депутатов повестки очередного заседания, сроков направления депутатами в администрацию своих предложений по проектам решений, способов ознакомления с информацией проекта повестки очередного заседания, условие, при котором предоставляются заверенные копии муниципальных правовых актов, в полной мере согласуется с принципами организации и функционирования местного самоуправления и не может расцениваться как снижение уровня прав граждан на участие в местном самоуправления, на чем настаивают административные истцы.

В связи с изложенным, руководствуясь статьями 307, 308, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Московского городского суда от 28 июня 2017 года в части отказа в удовлетворении заявленных требований об оспаривании пункта 5 статьи 14, пункта 7 статьи 18, пункта 1 статьи 20, пункта 4 статьи 21, пункта 3 статьи 28 регламента Совета депутатов муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 28 октября 2014 года N 85, в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 апреля 2016 года N 43, отменить.

Принять по делу в этой части новое решение, которым признать не действующими со дня вступления решения в законную силу: пункт 5 статьи 14 в части слов "В случаях, предусмотренных статьей 18 могут проводиться закрытые заседания на основании протокольного решения."; пункт 7 статьи 18 в части слов "или продолжить заседание Совета

депутатов в закрытом режиме на основании протокольного решения"; пункт 1 статьи 20 в части слов "Вопросы повестки дня могут обсуждаться в закрытом режиме в случаях и порядке, предусмотренном статьей 18 настоящего Регламента."; пункт 4 статьи 21 в той мере, в какой не допускается возможность копирования аудиовидеозаписей заседаний Совета депутатов, размещенных в сети "Интернет"; пункт 3 статьи 28 в той мере, в какой исключается возможность приобщения к протоколу заседания особого мнения депутата, регламента Совета депутатов муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 28 октября 2014 года N 85, в редакции решения Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 апреля 2016 года N 43.

В остальной части решение Московского городского суда от 28 июня 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Галкина Игоря Александровича и Галкиной Ирины Анатольевны - без удовлетворения.