

## Использование формата ВКС в работе представительных органов муниципальных образований: особенности правоприменительной практики\*

Шугрина Екатерина Сергеевна, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор  
eshugrina@yandex.ru

В статье исследуются материалы правоприменительной практики по вопросу проведения заседания представительного органа с использованием средств видео-конференц-связи. Несмотря на определенную противоречивость судебной практики, в статье показывается, что в условиях пандемии и режима повышенной готовности суды склонны рассматривать подобное участие депутатов в заседаниях представительных органов как надлежащее, поскольку формат видео-конференц-связи позволяет им свободно выражать свою позицию, участвовать в голосовании.

**Ключевые слова:** видео-конференц-связь, дистанционное голосование, личное присутствие, электронное голосование, заседание представительного органа, достоверность волеизъявления, учет мнения депутатов.

### The Use of the Video Conference Communication Format in the Activities of Representative Bodies of Municipal Entities: Specific Features of Law Enforcement Practice

Ekaterina S. Shugrina

Head for Research of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of the Yugra State University, LL.D., Professor

The article studies the materials of law enforcement practice on the issue of meetings of the representative body using the video conference communication means. Despite some contradictions in the judicial practice, the article shows that in the conditions of the pandemic and high-alert regime the court tend to consider such participation of deputies in the meetings of representative bodies as appropriate, because the video conference communication format makes it possible to freely express one's position, participate in voting.

**Keywords:** video conference communication, remote voting, personal attendance, electronic voting, meeting of a representative body, accurate expression of the will, taking into account the opinion of deputies.

1. В 2018 г. Думой Чукотского автономного округа был внесен проект федерального закона № 431216-7, которым, в частности, попытались предусмотреть возможность использования формата видео-конференц-связи (далее — ВКС) при проведении заседаний представительного органа муниципального органа (Постановление Думы Чукотского автономного округа от 12 февраля 2018 г. № 460). Причем предлагалось использовать формат ВКС на территориях с низкой плотностью населения, в отдаленных и труднодоступных местностях. Законопроектом фактически предусматривалось несколько режимов голосования — очный формат, формат видео-конференц-связи, формат аудиоконференции, голосование путем заполнения листа голосования. 24 июля 2018 г. законопроект № 431216-7 был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы (Протокол № 138).

Предлагаемые в законопроекте формулировки были действительно неоднозначны и могли создать многозначное толкование. Отрицательные заключения были получены из Правительства и профильного комитета Государственной Думы.

В Заключении комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока признаются определенные

сложности, обусловленные природно-климатическими особенностями территорий. Однако обращается внимание на то, что:

— коллегиальный характер деятельности представительного органа местного самоуправления предполагает, что отнесенные к его компетенции вопросы должны решаться входящими в состав данного органа депутатами совместно на заседаниях представительного органа;

— механизмы должны обеспечивать достоверность волеизъявления депутатов представительных органов; приведенный перечень способов учета мнения депутатов подлежит дополнительному обсуждению с точки зрения перспектив адекватного правового, организационного, информационного и материально-технического обеспечения;

— могут возникнуть дополнительные расходные обязательства, связанные с необходимостью организационного и материально-технического обеспечения проведения предлагаемых процедур (например, доступом к наземным сетям связи на основе волоконно-оптических линий в настоящее время обеспечены менее 30% населенных пунктов Дальнего Востока. Вследствие отсутствия наземной инфраструктуры связи и дороговизны спутниковой связи, стоимость услуг которой выше примерно

\* Все судебные решения и нормативные правовые акты получены с помощью правовой базы СПС «КонсультантПлюс».

в 20 раз по сравнению со связью на основе волоконно-оптических линий, наиболее критична ситуация в Чукотском автономном округе, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Камчатском крае, а также Курильских островах Сахалинской области).

В официальном отзыве Правительства Российской Федерации (далее также — РФ) дополнительно подчеркивается, что вопросы внутренней организации деятельности представительного органа муниципального образования должны определяться регламентом его работы или иным муниципальным нормативным правовым актом, определяющим порядок работы и проведения заседаний представительных органов муниципальных образований. Иными словами, федеральное правовое регулирование в данном случае, по мнению Правительства РФ, не требуется.

Необходимо дать дополнительные пояснения к ситуации в целом. В Чукотском автономном округе в 2018 г. проходили судебные разбирательства, которые закончились появлением единственного по данной категории дел решения Верховного Суда РФ<sup>1</sup>. Позиции судов будут изложены чуть позже. А пока нужно привести описание фактической ситуации, которая сложилась в регионе и подробно описывается в данных судебных решениях.

Транспортная схема в Чукотском муниципальном районе Чукотского автономного округа не позволяет гражданам, в том числе и депутатам, оперативно прибыть из удаленных труднодоступных национальных сел в районный центр, а также убыть к месту своего жительства. Единственным регулярным видом транспортного сообщения между районным центром и другими селами района является воздушный транспорт — вертолеты. При этом частота рейсов в национальные села составляет от 12 до 17 рейсов в год. Принимая во внимание, что заседания Совета депутатов проводятся не реже одного раза в три месяца, с учетом погодных условий, которые могут повлечь задержку выполнения авиарейсов, депутаты из национальных труднодоступных сел, в случае их явки на заседание Совета депутатов, будут на длительное время убывать из места своего жительства, не смогут выполнять свои трудовые функции по месту работы, а также будут на длительное время покидать свои семьи и менять привычный образ жизни. В бюджете Совета депутатов заложены средства на оплату проезда депутатов на заседания и обратно, а также на проживание и оплату суточных. Однако депутаты не желают приезжать из труднодоступных сел на заседания по изложенным выше причинам, а механизма заставить

их лично являться на заседания у Совета депутатов не имеется<sup>2</sup>.

Вышеописанное привело к тому, что в Чукотском муниципальном районе сложилась устойчивая практика при принятии решений, в силу которой депутаты, не сумевшие по объективным причинам лично прибыть на заседание, могут принимать в нем участие с использованием факсимильной или электронной связи, голосование осуществляется с использованием листов голосования (именных бюллетеней). Более того, подобное предусматривалось и Регламентом Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, утвержденным решением от 15 июня 2006 г. № 120, в ч. 6 ст. 30 которого предусматривалось, что с учетом специфики Севера и его территориальных особенностей, в случаях, не терпящих отлагательства, решение Совета депутатов может быть принято путем заполнения депутатами Совета депутатов опросных листов (листов согласования) или именных бюллетеней.

При вынесении решения Судом Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 г. по делу № 3А-3/2018-М-22/2017 была использована позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в Постановлении от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Позиция Конституционного Суда РФ была обусловлена следующим: в Регламенте Государственной Думы не предусматривается возможность для депутата, находящегося вне Государственной Думы даже по уважительным причинам, выразить свою волю, передать свой голос другому депутату; подобная практика превратилась в сложившуюся, устойчивую практику и признается всеми участниками процесса, включая Президента РФ; результаты голосования никем не оспорены; признание оспариваемого Закона не соответствующим Конституции Российской Федерации по порядку принятия в связи с нарушением депутатами Государственной Думы принципа личного участия в голосовании давало бы возможность поставить под сомнение конституционность и других ранее принятых федеральных законов. При этом Конституционный Суд РФ сделал оговорку: принцип личного участия депутата в голосовании не исключает того, чтобы на случай таких обстоятельств, как чрезвычайные ситуации на местах, болезнь, направление в командировку, необходимую для выполнения функций палаты, и других обстоятельств

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 августа 2018 г. № 94-АПГ18-2 (Чукотский автономный округ); Решение Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 г. по делу № 3А-3/2018-М-22/2017.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 августа 2018 г. № 94-АПГ18-2 (Чукотский автономный округ); Решение Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 г. по делу № 3А-3/2018-М-22/2017.

экстраординарного характера в Регламенте Государственной Думы была закреплена процедура передачи депутатом своего голоса другому депутату с указанием, как им распорядиться при голосовании.

В Решении Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 г. по делу № 3А-3/2018~М-22/2017 констатируется, что федеральное законодательство не содержит нормативное определение термина «присутствие на заседании» и не содержит указаний на то, в какой форме это присутствие необходимо для правомочности заседания. По мнению Суда, процедура принятия решения представительного органа, основанного на возможности заочного (дистанционного) голосования, выраженного в голосовании по листам голосования (именным бюллетеням), не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Верховный Суд РФ занял иную позицию. Во главу угла Суд поставил принцип личного участия в заседаниях, обратив внимание на то, что депутаты Совета депутатов муниципального образования Чукотский муниципальный район, реализовавшие свое конституционное право, предусмотренное ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, быть избранными в органы местного самоуправления, обязаны учитывать последствия своего избрания депутатами, в том числе заключающиеся в обязательном их участии в заседаниях представительного органа муниципального образования.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 15 августа 2018 г. № 94-АПГ18-2 решение Суда Чукотского автономного округа от 4 апреля 2018 г. было отменено и вынесено новое решение, которым был признан недействующим документ, принятый с использованием процедуры заочного голосования.

Председателем Совета депутатов Чукотского муниципального района направлялся запрос в Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, который в своем ответе на обращение указал, что вопрос о применении заочного голосования в настоящее время окончательно не решен, но с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной при рассмотрении схожих правоотношений в Постановлении от 20 июля 1999 г. № 12-П, исключать подобную возможность нельзя. Совет депутатов обратился в Думу Чукотского автономного округа с предложением о внесении изменений в ч. 1.1 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющую правомочность заседания представительного органа. Результаты

рассмотрения данной инициативы приведены в самом начале статьи.

Чтобы закончить кейс Чукотского автономного округа, необходимо привести извлечение из обозначенной выше позиции Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, размещенное на сайте Комитета<sup>3</sup>: положения Федерального закона № 131-ФЗ, а также назначение этого органа предусматривают личное присутствие депутатов на заседаниях, что исключает формы заочного (дистанционного) голосования. Таким образом, заседания должны проводиться исключительно в очной форме (дистанционное «присутствие» депутата на заседании с использованием средств видео-конференц-связи, аудиоконференции или путем заполнения депутатом листа голосования в представительный орган муниципального образования не тождественны его фактическому присутствию на заседании). По мнению сотрудников аппарата Комитета, представительные органы муниципальных образований не могут вносить в устав или в свой регламент норму, предусматривающую заочное (дистанционное) голосование на заседаниях представительного органа муниципального образования. Сказанное не относится к заседаниям комитетов и комиссий представительных органов.

Следует еще раз подчеркнуть, что вышеописанные события, позиции Верховного Суда РФ, комитетов Государственной Думы имели место в допандемийный период. Однако их значение является существенным.

2. В условиях пандемии COVID-19, режима повышенной готовности и вводимых ограничений субъекты РФ, муниципальные образования вынуждены были довольно оперативно самостоятельно регулировать вопрос об использовании режима ВКС при проведении заседаний представительных органов. Особенно остро данная проблема встала в сельских поселениях с небольшими по численности представительными органами<sup>4</sup>.

Необходимость соблюдения режима самоизоляции всеми гражданами, в том числе и депутатами, ставит в ряде случаев под угрозу проведение заседаний представительных органов муниципальных образований — депутаты, будучи здоровыми, но находящиеся на самоизоляции из-за болезни родственников или близких, не могут физически при-

<sup>3</sup> Размещена на сайте Комитета <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Organy-i-dolzhnostnye-lica-mestnogo-samo/Predstavitelnyj-organ-municipalnogo-obra/item/23838139/>.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Пахомов А.В. Местное самоуправление в вопросах и ответах / под ред. И.Н. Цецерского. Вып 1. М., 2021; Шугрина Е.С. Цифровизация местного самоуправления // Муниципальный вестник. 2021. № 1. С. 9–10.

существовать на заседаниях представительных органов. Это ставит под угрозу кворум и правомочность заседания. Одновременно с этим сохраняют свое действие нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) о том, что непроведение правомочных заседаний в течение более чем трех месяцев является основанием для роспуска представительного органа (ст. 73). Кроме того, представительный орган является органом власти, действующим на основе принципа открытости, что означает реальную возможность присутствия граждан на его заседаниях. В условиях ограничений, действующих в целях предупреждения распространения на территории субъектов РФ (муниципальных образований) коронавирусной инфекции, это может представлять реальную угрозу безопасности граждан.

В ряде субъектов РФ стали появляться разъяснения органов прокуратуры о том, что в исключительных случаях, т.е. во время действия на территории субъекта РФ (муниципального образования) режима функционирования повышенной готовности, возможно проведение заседаний представительных органов с использованием систем видео-конференц-связи. При этом депутат, принимающий участие в заседании в режиме удаленного доступа, должен иметь возможность участвовать в обсуждении вопросов, свободно выражать свою позицию, участвовать в голосовании. Такой депутат считается присутствующим на заседании. Эта позиция изложена, например, в информационном письме прокурора Иркутской области от 30 апреля 2020 г. № 22/1-08-2020.

В Республике Карелия пунктом 11 распоряжения Главы Республики Карелия от 14 марта 2020 г. № 145 предусмотрено, что проведение совещаний возможно только преимущественно в режиме видео-конференц-связи, введены обязательные требования к местам проведения совещаний. Письмом Министерства национальной и региональной политики Республики Карелия от 23 апреля 2020 г. № 1766/11-17ММП-и прописаны особенности проведения заседаний представительных органов местного самоуправления в период сложной эпидемиологической ситуации, где также указано о проведении заседаний Совета дистанционно с использованием видео-конференц-связи<sup>5</sup>.

В письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26 января 2021 г. № 74/2-101-2020 говорится, что действующее законодательство не содержит запрета на проведение заседания представительного органа местного самоуправления в режиме

видеоконференции. Таким образом, использование названного режима допустимо при наличии надлежащей регламентации в уставе муниципального образования, принятом в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с соблюдением требований к правомочности заседания и при обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления.

В письме Минюста России от 2 февраля 2021 г. № 08-9883/21 констатируется, что возможность проведения заседаний представительных органов муниципальных образований в дистанционном режиме предусмотрена регламентами некоторых представительных органов и в целом не противоречит действующему законодательству. В 2020 г. дистанционные форматы работы представительных органов муниципальных образований получили соответствующее распространение в связи со сложившейся эпидемиологической обстановкой. По общему правилу, очное заседание представительного органа (в частности, проводимое в дистанционном режиме) является правомочным при условии присутствия на нем более 50 процентов от числа избранных депутатов, а также соответствия фактического порядка его проведения требованиям, установленным соответствующим уставом муниципального образования, а также регламентом представительного органа.

3. По данным СПС «КонсультантПлюс», к началу 2022 г. уже принято несколько десятков судебных решений, в которых исследуются отдельные аспекты использования ВКС в работе представительных органов. По субъектам РФ получается следующая картина: Республика Дагестан<sup>6</sup>; Республика Карелия<sup>7</sup>; Республика Тыва<sup>8</sup>; Забайкальский край<sup>9</sup>; Красноярский край<sup>10</sup>; Пермский край<sup>11</sup>; Ленинград-

<sup>6</sup> Решение Буйнакского городского суда Республики Дагестан от 6 июня 2017 г. по делу № 2А-359/2017-М-269/2017.

<sup>7</sup> Апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 23 ноября 2021 г. № 66а-1356/2021; Решение Верховного суда Республики Карелия от 25 августа 2021 г. № 3а-132/2021; Решение Верховного суда Республики Карелия от 27 мая 2021 г. № 3а-109/2021; Решение Лахденпохского районного суда Республики Карелия от 14 декабря 2020 г. по делу № 2а-330/2020; Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 18 июня 2020 г. по делу № 2а-598/2020.

<sup>8</sup> Решение Барун-Хемчикского районного суда Республики Тыва от 3 декабря 2018 г. по делу № 2А-621/2018-М-627/2018; Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 9 апреля 2019 г. по делу № 33а-350/2019; Решение Барун-Хемчикского районного суда Республики Тыва от 19 июня 2019 г. № 2а-189/2019.

<sup>9</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 33-1082/2012.

<sup>10</sup> Решение Рыбинского районного суда Красноярского края от 5 октября 2020 г. № 2а-524/2020-М-420/2020.

<sup>11</sup> Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 88а-19751/2021; Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 июля 2021 г. № 66а-2195/2021;

<sup>5</sup> Документы Республики Карелия воспроизведены по тексту судебного решения: Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 18 июня 2020 г. по делу № 2а-598/2020.

ская область<sup>12</sup>; Московская область<sup>13</sup>; Нижегородская область<sup>14</sup>; Свердловская область<sup>15</sup>; Тамбовская область<sup>16</sup>; Челябинская область<sup>17</sup>. Среди других выделяется решение Томского областного суда от 14 декабря 2021 г. № 3а-257/2021, поскольку в нем говорится об использовании ВКС в работе Законодательной Думы Томской области.

В большинстве судебных решений речь идет об использовании видео-конференц-связи при проведении заседаний представительных органов; значительно реже — при проведении заседаний постоянных комиссий или рабочих органов представительного органа<sup>18</sup>; конкурсных комиссий по выборам главы муниципального образования<sup>19</sup>; публичных слушаний (общественных обсуждений), проведение которых необходимо в силу прямого указания в ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ<sup>20</sup>.

Несколько решений было принято судами в период до пандемии. Первое решение появилось в 2012 г. в Забайкальском крае<sup>21</sup>. В период до пандемии

суды, как правило, исследовали порядок информирования депутатом о невозможности личного участия в заседании (заявительный, разрешительный или уведомительный) и, как правило, констатировали наличие нарушений<sup>22</sup>. Вместе с тем даже в этот период суды признавали, что современные решения видео-конференц-связи, обладающие высокой функциональностью и доступностью, существенно расширяют коммуникативные возможности органов местного самоуправления<sup>23</sup>.

Сейчас, в условиях пандемии, вводимых режимов повышенной готовности судам, как правило, достаточно того, что в регламенте или ином муниципальном правовом акте предусмотрена возможность использования ВКС при проведении заседания представительного органа; в этом случае участие депутата рассматривается как надлежащее<sup>24</sup>. Более того, при анализе возможности использования ВКС при проведении заседания представительного органа суды нередко ограничиваются констатацией того, какое количество депутатов участвовало с использованием технических средств в формате ВКС.

Любопытно, что, анализируя одни и те же нормы Федерального закона № 131-ФЗ, суды приходят к прямо противоположным выводам:

— в действующем законодательстве запрета нет, значит, использовать ВКС для проведения заседания представительного органа можно<sup>25</sup>;

Решение Пермского краевого суда от 13 апреля 2021 г. по делу № 3а-611/2021; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 3 марта 2021 г. по делу № 2а-5820/2020, 33а-1545/2021; Решение Ленинского районного суда города Перми от 2 декабря 2020 г. по делу № 2а-5820/2020.

<sup>12</sup> Решение Волховского городского суда Ленинградской области от 20 июля 2021 г. по делу № 2а-1117/2021; Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 15 апреля 2021 г. по делу № а-4549/2021.

<sup>13</sup> Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13 декабря 2021 г. № 88а-30402/2021; Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 июля 2021 г. по делу № 66а-3341/2021; Решение Московского областного суда от 14 апреля 2021 г. по делу № 3а-479/2021; Решение Московского областного суда от 9 сентября 2021 г. по делу № 3а-937/2021.

<sup>14</sup> Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 7 сентября 2020 г. по делу № 66а-1795/2020; Решение Нижегородского областного суда от 25 августа 2020 г. по делу № 3а-762/2020; Решение Нижегородского областного суда от 20 августа 2020 г. по делу № 3а-588/2020.

<sup>15</sup> Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 88а-11846/2020; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 мая 2021 г. по делу № 33а-7251/2021; Решение Режевского городского суда Свердловской области от 1 марта 2021 г. по делу № 2а-141/2021.

<sup>16</sup> Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 сентября 2021 г. № 66а-3706/2021; Решение Тамбовского областного суда от 14 мая 2021 г. № 3а-122/2021.

<sup>17</sup> Решение Челябинского областного суда от 12 августа 2020 г. по делу № 3а-105/2020.

<sup>18</sup> См., напр.: Решение Нижегородского областного суда от 20 августа 2020 г. по делу № 3а-588/2020; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 88а-11846/2020.

<sup>19</sup> Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 88а-11846/2020; Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30 сентября 2021 г. № 66а-3706/2021; Решение Тамбовского областного суда от 14 мая 2021 г. № 3а-122/2021.

<sup>20</sup> Решение Челябинского областного суда от 12 августа 2020 г. по делу № 3а-105/2020; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 июля 2021 г. № 88а-5577/2021; Решение Вилюйского районного суда Республики Саха (Якутия) от 30 декабря 2020 г. по делу № 2а-337/2020.

<sup>21</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 33-1082/2012.

<sup>22</sup> Решение Буйнакского городского суда Республики Дагестан от 6 июня 2017 г. по делу № 2А-359/2017~М-269/2017; Решение Барун-Хемчикского районного суда Республики Тыва от 3 декабря 2018 г. по делу № 2А-621/2018~М-627/2018; Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 9 апреля 2019 г. по делу № 33а-350/2019; Решение Барун-Хемчикского районного суда Республики Тыва от 19 июня 2019 г. № 2а-189/2019.

<sup>23</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 33-1082/2012.

<sup>24</sup> Решение Лахденпохского районного суда Республики Карелия от 14 декабря 2020 г. по делу № 2а-330/2020; Решение Волховского городского суда Ленинградской области от 20 июля 2021 г. по делу № 2а-1117/2021; Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 13 декабря 2021 г. № 88а-30402/2021; Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 июля 2021 г. по делу № 66а-3341/2021; Решение Московского областного суда от 14 апреля 2021 г. по делу № 3а-479/2021; Решение Нижегородского областного суда от 20 августа 2020 г. по делу № 3а-588/2020; Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 7 сентября 2020 г. по делу № 66а-1795/2020; Решение Нижегородского областного суда от 25 августа 2020 г. по делу № 3а-762/2020; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 3 марта 2021 г. по делу № 2а-5820/2020, 33а-1545/2021; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 88а-19751/2021; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 18 мая 2021 г. по делу № 33а-7251/2021.

<sup>25</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 33-1082/2012; Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 18 июня 2020 г. по делу № 2а-598/2020; Решение Рыбинского районного суда Красноярского края от 5 октября 2020 г. № 2а-524/2020~М-420/2020; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 88а-19751/2021.

— в действующем законодательстве не предусмотрена возможность проведения заседания представительного органа с использованием средств ВКС, представительные органы муниципальных образований не могут вносить в устав или в свой регламент норму, предусматривающую заочное (дистанционное) голосование на заседаниях представительного органа муниципального образования<sup>26</sup>.

Наиболее детальный анализ использования ВКС в работе представительного органа приводится в апелляционном определении Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 23 ноября 2021 г. № 66а-1356/2021. Суд обратил внимание на то, что в соответствии с нормами Федерального закона № 131-ФЗ очное заседание предполагает исключительно физическое (телесное) присутствие участников на какой-либо определенной территории. Коллективность работы представительного органа предполагает такую работу, когда каждый депутат на основе имеющейся информации может иметь возможность принимать участие в деловом обсуждении вопросов, в голосовании, имеет право решающего голоса при проведении голосования. В целях реализации данного принципа коллегиальности каждый депутат вправе свободно выражать свою позицию, мнение, настаивать на своих убеждениях, не противоречащих правовым и этическим нормам. Формат участия депутатов с применением видео-конференц-связи либо иных информационных технологий позволяет депутатам в полном объеме реализовать свои полномочия, связанные с участием в заседании представительного органа: обеспечивает возможность видеть участников заседания, слышать их выступления и высказать свое мнение по обсуждаемым вопросам, т.е. взаимодействовать и воздействовать друг на друга путем непосредственного участия в дискуссии. Голосование путем поднятия рук позволяет участникам заседания контролировать процесс голосования, правильность подсчета голосов, знать о результатах голосования. Следовательно, дистанционный формат участия с применением информационных технологий в полной мере отвечает требованию о присутствии депутата на заседании представительного органа местного самоуправления.

Подобная позиция содержится и в кассационном определении Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2021 г. № 88а-19751/2021. Дистанционный формат участия с применением видео-конференц-связи позволяет депутатам в полном объеме реализовать свои полномочия, связанные с участием в заседании представительного органа: обеспечивает возможность видеть участников заседания, высказать каждому депутату свое мнение

по обсуждаемым вопросам и слышать выступления других депутатов. Голосование поднятием рук или карточек позволяет участникам заседания контролировать процесс голосования, правильность подсчета голосов, знать о результатах голосования и принятых Думой решениях, что равносильно присутствию депутата на заседании представительного органа местного самоуправления. Проведение заседаний Думы с применением видео-конференц-связи равносильно присутствию депутата на заседании представительного органа местного самоуправления, т.е. является способом обеспечения очного проведения заседания представительного органа местного самоуправления; использование данного технического способа позволяет обеспечить выполнение требования о коллегиальном принятии решений с участием каждого депутата в открытом обсуждении вопросов повестки заседания и условия беспрепятственного осуществления депутатами своих полномочий (ст. 40 Федерального закона № 131-ФЗ)<sup>27</sup>.

Фактически в условиях пандемии, введения режима повышенной готовности возникла необходимость отграничения способа принятия решения (очное/заочное или открытое/тайное голосование) и очной формы проведения заседания с использованием средств видео-конференц-связи. В зависимости от рассматриваемого на заседании вопроса суды могут признать заседание, организованное с использованием ВКС, правомочным, но решение — непринятым (например, при выборах руководящих органов предусматривается процедура тайного голосования, что в условиях ВКС сделать невозможно)<sup>28</sup>.

В отдельных судебных решениях упоминаются программные продукты, используемые для организации ВКС (ZOOM, TrueConf, Skype и др.), но для суда это не имеет существенного значения<sup>29</sup>. Более важным является то, какому количеству жителей данная программа позволяет участвовать — дополнительное внимание судами уделяется исследованию вопроса о возможности присутствия жителей на заседаниях, проводимых с использованием ВКС<sup>30</sup>. Суды обращают внимание на:

<sup>26</sup> Решение Верховного суда Республики Карелия от 27 мая 2021 г. № 3а-109/2021; Решение Пермского краевого суда от 13 апреля 2021 по делу № 3а-611/2021.

<sup>27</sup> Ранее эта позиция была изложена в Апелляционном определении Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 июля 2021 г. № 66а-2195/2021; Решении Пермского краевого суда от 13 апреля 2021 г. по делу № 3а-611/2021.

<sup>28</sup> Решение Ленинского районного суда города Перми от 2 декабря 2020 г. по делу № 2а-5820/2020.

<sup>29</sup> Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 33-1082/2012; Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 15 апреля 2021 г. по делу № а-4549/2021; Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 21 июля 2021 г. № 66а-2195/2021; Решение Пермского краевого суда от 13 апреля 2021 г. по делу № 3а-611/2021; Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 апреля 2021 г. № 88а-5577/2021.

<sup>30</sup> Решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 15 апреля 2021 г. по делу № а-4549/2021; Решение

— техническую возможность участия граждан в заседании (некоторые программные продукты имеют ограничения по количеству участвующих), зависимость участия от наличия качественного интернета;

— порядок участия граждан в заседаниях представительных органов; суды считают, что в этом случае должен быть заявительный порядок.

Редко, но встречаются решения, в которых суды анализируют способ голосования — должно ли открытое голосование проводиться только с использованием специальной системы голосования или достаточно поднятия депутатом руки и проведения визуального подсчета голосов<sup>31</sup>. Как правило, суды сталкиваются с тем, что детальное правовое регулирование отсутствует, а здравый смысл подсказывает, что подобные нарушения если и есть, то вряд ли являются существенными — волеизъявление каждого депутата достаточно очевидно.

4. Анализ муниципальных нормативных правовых актов показывает, что в настоящее время принято и действует значительное количество муниципальных нормативных правовых актов, в которых урегулированы вопросы использования ВКС в работе представительных органов муниципальных образований.

По данным СПС «КонсультантПлюс», подобные документы приняты в подавляющем числе субъектов РФ; наибольшее количество зафиксировано в Московской области, Кировской области, Свердловской области, Ханты-Мансийском автономном округе. Чаще всего это регламенты представительных органов муниципальных образований, однако встречаются и иные документы:

— устав муниципального образования (Республика Марий Эл, Республика Тыва, Хабаровский край, Самарская область);

— порядок проведения заседаний представительного органа, а также его комиссий и рабо-

чих групп посредством видео-конференц-связи (Московская область);

— регламент проведения совещаний с использованием системы видео-конференц-связи (Республика Бурятия).

В муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих особенности организации и проведения заседаний представительных органов с использованием ВКС, урегулированы следующие вопросы:

— основания или условия использования ВКС (только режим повышенной готовности или что-то иное);

— особенности идентификации участников заседания и их регистрации;

— название программного продукта или платформы, на основе которой происходит подключение (есть различия в российских и иностранных продуктах, способах защиты информации, количестве подключаемых и т.п.);

— особенности присутствия или участия жителей в заседаниях представительных органов;

— особенности трансляции заседаний;

— процедура предоставления слова докладчику, иному выступающему;

— форма голосования и особенности принятия решения, в том числе при проведении заседания в смешанном формате (есть примеры того, что предусматривается возможность проведения тайного голосования при достаточном количестве лично присутствующих депутатов; депутаты, участвующие в заседании с помощью ВКС, в процедуре тайного голосования не участвуют);

— особенности ведения видеозаписи и аудиозаписи, стенографирования, ведения протокола и иных документов.

Сейчас уже со всей очевидностью можно сказать, что пандемия ускорила процесс цифровизации на разных уровнях деятельности публичной власти. Существенные коррективы внесены и в работу органов местного самоуправления. Поэтому необходимо предпринимать меры, направленные на то, чтобы имеющееся на муниципальном уровне правовое регулирование отражало фактически сложившиеся отношения, было достаточным, полным и непротиворечивым.

Челябинского областного суда от 12 августа 2020 г. по делу № 3а-105/2020; Решение Вилюйского районного суда Республики Саха (Якутия) от 30 декабря 2020 г. по делу № 2а-337/2020.

<sup>31</sup> Апелляционное определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 7 сентября 2020 г. по делу № 66а-1795/2020; Решение Нижегородского областного суда от 25 августа 2020 г. по делу № 3а-762/2020.

## Литература

1. Шугрина Е.С. Местное самоуправление в вопросах и ответах / Е.С. Шугрина, А.В. Пахомов ; под редакцией И.Н. Цецерского. Вып 1. Москва, 2021. 62 с.
2. Шугрина Е.С. Цифровизация местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальный вестник. 2021. № 1. С. 9–10.