

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Новосибирск

2 июня 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Знаменщикова Р.В.,

судей Рожнецовой Ю.В., Никитиной Г.Н.,

при секретаре Кадочниковой А.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-19/2022 по административному исковому заявлению Фомина Александра Кузьмича об оспаривании нормативных правовых актов в части

с апелляционной жалобой администрации города Тынды на решение Амурского областного суда от 14 февраля 2022 года, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Рожнецовой Ю.В., объяснения представителя заинтересованных лиц администрации города Тынды и мэра города Тынды Силаевой Ю.Е., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения представителя административного истца Железняковой В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гурлевой О.В., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

## УСТАНОВИЛА:

Фомин А.К. обратился в Амурский областной суд с административным иском заявлением об оспаривании нормативных правовых актов в части, в обоснование заявленных требований указал, что решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 «Об учреждении Комитета по культуре администрации города Тынды» утверждено Положение о Комитете по культуре администрации города Тынды. В указанное решение были внесены изменения решением Тындинской городской Думы от 17 мая 2012 года № 486 и решением Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII. В начале ноября 2021 года административный истец обратился с запросом в адрес начальника Управления культуры, искусства, кинофикации и архивного дела о выдаче ему архивной справки о работе в период 1986-1987 годов в Тындинском АТП. 13 ноября 2021 года он получил ответ за подписью директора МБУ «Архив г. Тынды», то есть от руководителя другого юридического лица, к которому он не обращался. Не согласившись с ответом, он намеревался обратиться в суд для обжалования действий начальника Управления. В процессе проведения анализа муниципальной правовой базы города Тынды, регулирующей вопросы культуры, им было выявлено, что полномочия Управления культуры закреплены в Положении, которое по своему содержанию относится к нормативному правовому акту. Вместе с тем, решение

Тындинской городской Думы № 377 подписано только председателем Тындинской городской Думы, аналогичным образом подписаны решения Тындинской городской Думы № 486 и № 51-Р-ТГД-VII, что противоречит положениям части 13 статьи 35, пункту 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 2 части 1 статьи 49, части 6 статьи 98 Устава города Тынды. С учетом уточнений Фомин А.К. просил признать недействующими с момента принятия: пункт 2 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды» и приложение к пункту 2 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 (Положение о Комитете по культуре Администрации города Тынды); пункт 1 решения Тындинской городской Думы от 17 мая 2012 года № 486 «О внесении изменений в решение Тындинской городской Думы от 22.11.2011 № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды»; подпункт «б» пункта 2 части 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII «О внесении изменений в решение Тындинской городской Думы от 22.11.2011 № 377 «Об учреждении Комитета по культуре администрации города Тынды» и приложение к решению Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII (Положение об Управлении культуры, искусства, кинофикации и архивного дела Администрации города Тынды).

Решением Амурского областного суда от 14 февраля 2022 года административное исковое заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе администрация города Тынды просит решение суда отменить и вынести новое решение об отказе в удовлетворении административного иска, полагая, что выводы суда первой инстанции основаны на неправильном применении норм материального и процессуального права и не соответствуют обстоятельствам дела. По мнению апеллянта, решение Тындинской городской Думы и утвержденное им Положение являются решением учредителя и утвержденным учредительным документом, соответственно, не могут являться нормативным правовым актом. Суд не принял это во внимание, равно как не принял во внимание доводы об отсутствии нарушения прав и законных интересов административного истца, также не дал оценку тому обстоятельству, что Управление как орган администрации города Тынды выступает как публично-правовое образование, наделенное полномочиями по обеспечению исполнения вопросов местного значения и как юридическое лицо, осуществляющее финансово-хозяйственную деятельность, обладающее правоспособностью и дееспособностью во взаимоотношениях с юридическими, физическими лицами. Признание оспариваемых правовых актов со дня их принятия влечет правовые последствия как в части осуществления Управлением полномочий по решению вопросов местного значения, так и во взаимоотношениях, связанных с финансированием муниципальных программ, деятельности Управления.

Относительно изложенных в апелляционной жалобе доводов представителем административного истца и участвующим в деле прокурором

представлены возражения, в которых они просят решения суда оставить без изменения.

В судебном заседании представитель заинтересованных лиц администрации города Тынды и мэра города Тынды Силаева Ю.Е. доводы апелляционной жалобы поддержала. Представитель административного истца Железнякова В.В. возражала против удовлетворения жалобы.

Иные лица, участвующие в деле, в заседание суда апелляционной инстанции не явились, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещались надлежащим образом.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации дело рассмотрено в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы административного дела, изучив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, заслушав объяснения лиц, участвующих в судебном заседании суда апелляционной инстанции, заключение прокурора, полагавшего решение суда подлежащим отмене в части с прекращением производства по делу, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

В ходе судебного разбирательства установлено, что решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 учрежден отраслевой (функциональный) орган администрации города Тынды с правами юридического лица - Комитет по культуре администрации города Тынды, а также утверждено положение о Комитете по культуре администрации города Тынды.

17 мая 2012 года Тындинской городской Думой принято решение № 486 «О внесении изменений в решение Тындинской городской Думы от 22.11.2011 № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды», в соответствии с которым из раздела 1 Положения исключен пункт 1.17.

Решением Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII внесены изменения в решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды», в соответствии с которыми Комитет переименован в Управление культуры, искусства, кинофикации и архивного дела администрации города Тынды. Положение изложено в новой редакции.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливает Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

Структуру органов местного самоуправления согласно части 1 статьи 34 указанного Федерального закона составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления,

предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со статьями 29, 30 Устава г. Тынды Тындинская городская Дума является представительным органом муниципального образования, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения городского округа.

Содержание изложенных норм свидетельствует о правильности вывода суда первой инстанции о принятии оспариваемых решений представительным органом в пределах своей компетенции. В свою очередь, данные нормативные правовые акты органа местного самоуправления должны быть приняты с соблюдением порядка их принятия и введения в действие.

При рассмотрении административно-правового спора по существу судом сделан обоснованный вывод о том, что оспариваемые решения Думы отвечают признакам нормативности, предусмотренным пунктом 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее - Постановление № 50), поскольку они вопреки доводам апелляции содержат нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование отношений в сфере культуры, искусства, кинофикации, дополнительного образования и архивного дела.

Как следует из материалов дела, в ноябре 2021 года Фомин А.К. обратился с запросом на имя начальника Управления культуры, искусства, кинофикации и архивного дела о выдаче ему архивной справки о работе в период 1986-1987 годов в Тындинском АТП. 13 ноября 2021 года получил ответ за подписью директора МБУ «Архив г. Тынды», после чего обжаловал действия начальника Управления, полагая, что последним не соблюден порядок рассмотрения его обращения.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, судебная коллегия приходит к выводу, что в отношении Фомина А.К. применено решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII.

Доказательства применения к административному истцу и нарушения его прав решениями Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 и от 17 мая 2012 года № 486 в материалах дела отсутствуют и суду не представлены.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд, в том числе, выясняет,

нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

При этом суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта не следует, что этими актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 3 части 1 статьи 128, пункт 1 части 1 статьи 194, часть 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Поскольку решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 и от 17 мая 2012 года № 486 не применялись к административному истцу и не нарушали его прав, основания для судебной проверки указанных нормативных правовых актов отсутствовали.

С учетом изложенного решение суда от 14 февраля 2022 года в части признания недействующими со дня принятия пункта 2 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды» и приложения к решению Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 (Положение о Комитете по культуре Администрации города Тынды), пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 17 мая 2012 года № 486 «О внесении изменений в решение Тындинской городской Думы от 22.11.2011 № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды» подлежит отмене с прекращением производства по делу в указанной части.

Проверяя решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд первой инстанции исходил из следующего.

Согласно частям 1 и 4 статьи 7, частям 1 и 2 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ принимаемые по вопросам местного значения нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В силу пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 данной статьи, подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования.

Порядок подписания и обнародования нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, установлен частью 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой такой нормативный правовой акт направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной

администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Аналогичные положения установлены частью 6 статьи 98 Устава г. Тынды.

Как верно указал суд в обжалуемом решении, такое регулирование направлено на обеспечение баланса полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, не ограничивает их самостоятельность в решении вопросов местного значения. При этом окончательное юридическое оформление принятый представительным органом местного самоуправления нормативный правовой акт получает только после подписания и обнародования его главой муниципального образования, который до его подписания главой муниципального образования не может быть обнародован и обрести юридическую силу.

Вместе с тем, судом установлено и подтверждается материалами дела, что оспариваемое решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII не подписано главой муниципального образования, что противоречит вышеприведенным положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Согласно положениям статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и разъяснениям, изложенным в пунктах 34 и 40 Постановления № 50 несоблюдение порядка введения в действие нормативного правового акта свидетельствует об отсутствии у него юридической силы, поэтому установление судом данных нарушений является достаточным для признания оспариваемого акта недействующими.

С учетом установленного нарушения приведенных норм федерального законодательства при принятии решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII суд первой инстанции правомерно признал его недействующим со дня принятия.

Доводы апелляционной жалобы в указанной части являются несостоятельными, основанными на неверном толковании закона.

Таким образом, оснований для отмены решения суда в части признания недействующим решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года № 51-Р-ТГД-VII не имеется.

Руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

**ОПРЕДЕЛИЛА:**

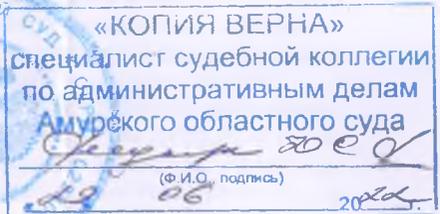
решение Амурского областного суда от 14 февраля 2022 года в части признания недействующими со дня принятия пункта 2 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды» и приложения к решению Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 377 (Положение о Комитете по культуре Администрации города Тынды), пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 17 мая 2012 года № 486 «О внесении изменений в решение Тындинской городской Думы от 22.11.2011 № 377 «Об учреждении Комитета по культуре Администрации города Тынды» отменить и производство по административному делу в указанной части прекратить.

В остальной части решение Амурского областного суда от 14 февраля 2022 года оставить без изменения.

На апелляционное определение могут быть поданы кассационные жалоба, представление через Амурский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения в Девятый кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи



Мотивированное апелляционное определение составлено 10 июня 2022 года.

Амурский областной суд
Пронумеровано _____ и _____
печатью _____ листов _____
Подпись _____

