Дело № 3а-115/2019

Р Е Ш Е Н И Е

именем Российской Федерации

« 2 » октября 2019 года                                                                  город Благовещенск

Амурский областной суд в составе:

председательствующего судьи Никитина В.Г.,

при секретаре Габриелян Д.А.,

с участием прокурора отдела прокуратуры Амурской области Дегтяренко А.А., представителя Тындинской городской Думы Железнякова И.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Амурской области Щербакова А.В. к Тындинской городской Думе об оспаривании нормативного правового акта,

УСТАНОВИЛ:

первый заместитель прокурора Амурской области Щербаков А.В. обратился в суд с данным административным исковым заявлением, в обоснование указав, что 18 марта 2019 года Тындинской городской Думой был принят нормативный правовой акт, которым были внесены изменения в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI». Настоящий нормативный правовой акт принят с существенным нарушением установленного порядка и противоречит нормам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно части 4 статьи 98 Устава г. Тынды решения Тындинской городской Думы, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории города Тынды, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не установлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем, за принятие оспариваемого нормативного правового акта не проголосовало большинство депутатов (10 из 20).

Кроме того, исходя из положений статей 7 и 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок принятия муниципальных правовых актов определяется исключительно уставом муниципального образования.

В данном случае оспариваемым нормативным правовым актом в Регламент Тындинской городской Думы были внесены изменения, в соответствии с которыми решения Думы считаются принятыми, если за них проголосовало не менее половины от установленной численности. Данная норма по существу противоречит части 4 статьи 98 Устава города Тында.

Пунктом 3 статьи 2 оспариваемого нормативного правового акта неправомерно определено вступление в силу изменений в положение о порядке принятия решений Думы с 4 февраля 2015 года, то есть за четыре года до принятия данного акта, что противоречит основным принципам стабильности правового регулирования, может повлечь нарушение прав граждан, ввиду необоснованного пересмотра итогов голосования и принятия (либо) отказа в принятии нормативных актов, изданных до 18 марта 2019 года.

На основании изложенного, первый заместитель прокурора Амурской области просит признать недействующим нормативный правовой акт города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА «О внесении изменений в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI», с момента его принятия.

В письменных возражениях председатель Тындинской городской Думы Магарламов И.Ю. выразил несогласие с заявленными требованиями. Указал, что в силу части 9 статьи 32 Устава г. Тынды вопросы организации деятельности Тындинской городской Думы, не урегулированные законодательством и Уставом, определяется Регламентом Тындинской городской Думы. Полагает, что требования прокурора заявлены в интересах руководителя фракции ЛДПР Тындинской городской Думы седьмого созыва Шаталова Ю.И. При этом право прокурора действовать в защиту прав, свобод и интересов конкретного гражданина не является неограниченным и постановлено в зависимость от наличия обстоятельств, объективно препятствующих самостоятельному обращению в суд.

В письменном отзыве представитель администрации города Тынды Чернощекова О.Г. полагала, что заявленные прокурором требования не подлежат удовлетворению.

В судебном заседании прокурор отдела прокуратуры Амурской области Дегтяренко А.А. настаивала на заявленных требованиях, поддержала доводы административного искового заявления.

В судебном заседании представитель Тындинской городской Думы Железняков И.А. просил отказать в удовлетворении заявленных требований. Указал, что круг лиц, на который распространяется действие Регламента Тындинской городской Думы, является ограниченным. В силу части 5 статьи 1 Регламента, он обязателен для исполнения депутатами и аппаратом Думы. Кроме того, ни Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни Уставом г. Тынды не установлено, что решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования принимается большинством голосов от установленной численности депутатов.

Иные лица в судебное заседание не явились, были извещены надлежащим образом, об отложении рассмотрения дела не просили. В силу части 5 статьи 213 КАС Российской Федерации их неявка не является препятствием к рассмотрению административного дела.

Выслушав пояснения сторон, изучив материалы дела, суд приходит к следующим выводам.

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1); решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (часть 2).

Исходя из взаимосвязанных положений статей 17 (часть 2), 18, 21 и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации государство, реализуя утверждаемый Конституцией Российской Федерации приоритет личности и ее прав, обязано охранять достоинство личности во всех сферах, а гражданин и организация вправе защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами, из чего следует, что право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, а его нормативное содержание включает право обжалования принятых органами государственной власти, должностными лицами решений, причем такое обжалование может преследовать не только индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, но и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка.

Конкретизируя приведенные положения Конституции Российской Федерации, часть 3 статьи 208 КАС Российской Федерации предусматривает, что с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции.

В ходе судебного разбирательства установлено, что нормативный правовой акт города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА «О внесении изменений в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI» принят решением Тындинской городской Думы от 18 марта 2019 года № 90-Р-ТГД-VII.

Указанное решение опубликовано в газете «Авангард» № 20 от 20 марта 2019 года.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Частью 3 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

В силу пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования должны определяться, в том числе виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Согласно части 1 статьи 98 Устава г. Тынды Тындинская городская Дума по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Амурской области, настоящим Уставом, принимает нормативные правовые акты, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решения об удалении мэра города Тынды в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности Тындинской городской Думы и по иным вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Амурской области, Уставом города Тынды.

Решения Тындинской городской Думы, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории города Тынды, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не установлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (часть 4 названной статьи Устава).

Таким образом, порядок принятия муниципальных правовых актов должен определяться исключительно уставом муниципального образования, тогда как оспариваемый нормативный правовой акт вносит изменения в абзац первый части 2 статьи 19 Регламента Тындинской городской Думы, которым в нарушение указанного требования устанавливается, что решения Думы считаются принятыми, если за них проголосовало не менее половины от установленной численности (пункт 5 статьи 1 нормативного правового акта города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА).

Такое определение порядка принятия решений Тындинской городской Думы, установленное Регламентом с учетом вносимых изменений, создает правовую неопределенность и противоречит нормам, обладающим большей юридической силой.

Кроме того, пункт 5 статьи 1 нормативного правового акта города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА, содержанием которого определяется порядок принятия решений представительным органом местного самоуправления, также противоречит требованиям пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 1, 4 статьи 98 Устава города Тынды, поскольку названный порядок принятия решений Тындинской городской Думы, как указывалось выше, не может определяться Регламентом.

Поскольку правоотношения по порядку принятия решений представительным органом не подлежат урегулированию в ином муниципальном правовом акте, кроме как в уставе соответствующего муниципального образования, установление такого регулирования в Регламенте не соответствует требованиям приведенного законодательства.

Положениями подпункта «в» пункта 2 части 8 статьи 213 КАС Российской Федерации предусмотрено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в том числе, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого правового акта.

В соответствии со статьей 32 Устава города Тынды Тындинская городская Дума состоит из 20 депутатов, избранных на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Тындинская городская Дума правомочна, если на ее заседании присутствует не менее 50% от числа избранных депутатов Тындинской городской Думы.

Таким образом, Тындинская городская Дума состоит из 20 депутатов и большинство голосов от 20 депутатов составляет 11.

Из протокола № 8 внеочередного заседания Тындинской городской Думы от 18 марта 2019 года следует, что на заседании присутствовало 13 депутатов из установленной Уставом численности.

По четвертому вопросу повестки дня внеочередного заседания Тындинской городской Думы за принятие нормативного правового акта города Тынды «О внесении изменений в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI» проголосовало 10 депутатов, против – 3 депутата.

Поскольку за принятие оспариваемого нормативного правового акта не проголосовало большинство депутатов от установленной численности, оспариваемый нормативный правовой акт нельзя признать принятым с соблюдением процедуры принятия, предусмотренной частью 4 статьи 98 Устава города Тынды. Указанное нарушение процедуры принятия решения представительного органа местного самоуправления является существенным.

В этой связи суд находит обоснованными доводы прокурора о том, что нормативный правовой акт города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА «О внесении изменений в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI» противоречит уставу муниципального образования и нормам федерального законодательства.

Помимо этого суд принимает во внимание, что пунктом 3 статьи 2 оспариваемого нормативного правового акта определен момент вступления в силу изменений в положение о порядке принятия нормативных актов с 4 февраля 2015 года, то есть за четыре года до принятия данного акта.

Подобный подход не соответствует принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям органов власти, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

В силу пункта 2 части 1 статьи 215 КАС Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Принимая во внимание изложенные обстоятельства, требования прокурора подлежат удовлетворению в полном объеме.

Исходя из части 4 статьи 215 КАС Российской Федерации в резолютивной части решения суда следует указать на необходимость опубликования сообщения о принятии настоящего решения в газете «Авангард».

Определяя момент, с которого оспариваемый нормативный правовой акт в соответствующей части должен быть признан недействующим, суд руководствуется пунктом 1 части 2 статьи 215 КАС Российской Федерации и учитывает, что по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение о признании его не действующим полностью или в части со дня принятия или с иной определенной судом даты. Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку оспариваемый нормативный правовой акт был принят с существенным нарушением установленной процедуры и по своему содержанию противоречит нормам, имеющим большую юридическую силу, он подлежит признанию недействующим с момента его принятия.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 175-180 КАС Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

требования первого заместителя прокурора Амурской области Щербакова А.В. удовлетворить.

Нормативный правовой акт города Тынды от 18 марта 2019 года № 6-НПА «О внесении изменений в нормативный правовой акт города Тынды от 13 марта 2014 года № 3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы», принятый решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года № 82-Р-ТГД-VI» признать недействующим с момента его принятия.

Сообщение о настоящем решении суда в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу подлежит опубликованию в газете «Авангард».

Настоящее решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции через Амурский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Решение в окончательной форме принято 8 октября 2019 года.

Председательствующий                                                Никитин В.Г.