УИД 28OS0000-01-2021-000154-12

Дело № 3а-14/2022 (3а-124/2021)

Р Е Ш Е Н И Е

Именем Российской Федерации

07 февраля 2022 года                                                                 город Благовещенск

Амурский областной суд в составе:

председательствующего судьи Бушманова А.П.,

при секретаре Варанкиной А.В.,

с участием прокурора Дегтяренко А.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Железняковой В.В. к Тындинской городской Думе об оспаривании нормативного правового акта,

УСТАНОВИЛ:

Железнякова В.В. обратилась в Амурский областной суд с данным административным исковым заявлением, в обоснование, указав, что решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды» (далее - Решение Думы №374) утверждено Положение о финансовом управлении администрации города Тынды, Первоначальный текст Решения Думы №374 вместе с Положением №374 были опубликованы в газете «Авангард», №79 от 29 ноября 2011 года. Решением Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 №518 внесены изменения в Положение №374, текст Решения Думы №518 опубликован в газете «Авангард», №28, 03 июля 2012 года. В процессе самостоятельного проведения мониторинга муниципальной правовой базы города Тынды, содержащейся на сайте администрации города Тынды, административным истцом было выявлено, что в Положение №374 неоднократно вносились изменения. В частности, в абзаце первом пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII «О внесении изменений в Положение «О финансовом управлении администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 №374», указано, что в Решение №374 были внесены изменения также решениями от 12 февраля 2015 года №224 и от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI. При этом согласно подпункту 1 пункта 1 Решения Думы №371 раздел 3 Положения №374 (Полномочия Управления) изложен в новой редакции. Так, пунктом 3.41 раздела 3 Положения №374 (в редакции Решения Думы №371) определено, что к полномочиям финансового управления администрации города Тынды относится: «3.41.Осуществление внутреннего муниципального финансового контроля, выполнение функции уполномоченного органа по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля Администрации города Тынды. Финансовое Управление Администрации города Тынды как орган внутреннего муниципального финансового контроля проверяет (контролирует): соблюдение положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, в том числе устанавливающих требования к бухгалтерскому учету и составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности муниципальных учреждений; соблюдение положений правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдение условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, муниципальных контрактов; соблюдение условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, а также в случаях, предусмотренных БК РФ, условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения муниципальных контрактов; достоверность отчетов о результатах предоставления и (или) использования бюджетных средств (средств, предоставленных из бюджета), в том числе отчетов о реализации муниципальных программ, отчетов об исполнении муниципальных заданий, отчетов о достижении значений показателей результативности предоставления средств из бюджета». В производстве Тындинского районного суда находится административное дело №2а-1421/2021 по административному исковому заявлению Железняковой В.В. к контрольно-счетной палате города Тынды, председателю контрольно-счетной палаты города Тынды Голик Е.А., аудитору контрольно-счетной палаты города Тынды Морочило Л.Г., администрации города Тынды о признании действий председателя и аудитора контрольно-счетной палаты города Тынды, акта №3 от 17 марта 2021 года и представления №4 от 18 апреля 2021 года незаконными. Административный истец работала в администрации города Тынды, в которой имеются документы, связанные с ее прохождением муниципальной службы, оплатой труда, которые были предметом проверки контрольно-счетной палатой города Тынды, являющейся органом внешнего муниципального финансового контроля, полномочия которой закреплены в статье 86 Устава города Тынды. Полномочия органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определены статьями 268.1 и 269.2 БК РФ. Выявив, что в силу приведенных правовых предписаний, что осуществление внутреннего муниципального финансового контроля относится к полномочиям финансового управления администрации города Тынды, административный истец намеревалась обратиться в суд об обжаловании действий финансового управления администрации города Тынды. Однако в процессе проведения анализа муниципальной правовой базы города Тынды, регулирующей вопросы в финансовой, бюджетной и налоговой сфере, административным истцом выявлено, что Решение Думы №374 и Положение №374, а также все последующие решения Думы, которыми были внесены изменения в Положение №374, были подписаны только председателем Тындинской городской Думы. Вместе с тем, частью 13 статьи 35 Федерального закона №131-Ф3 установлен порядок подписания и обнародования нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования. Такой правовой акт направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. В силу пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона №131-Ф3 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. Согласно пункту 1 части 1 статьи 29 Устава города Тынды главой муниципального образования города Тынды является Мэр города Тынды. Частью 6 статьи 98 Устава города Тынды также установлено, что нормативный правовой акт, принятый Тындинской городской Думой, направляется Мэру города Тынды для подписания и обнародования. Согласно пункту 2 части 1 статьи 49 Устава города Тынды, осуществляя функции высшего должностного лица города Тынды, мэр города Тынды подписывает и обнародует в порядке, установленном Уставом города Тынды, нормативные правовые акты, принятые Тындинской городской Думой. Не подписание Решения Думы №374 и всех последующих решений мэром города Тынды противоречит вышеприведенным положениям Федерального закона №131-Ф3 и Устава города Тынды.

На основании вышеизложенного, уточнив требования, просит:

- признать недействующим со дня принятия пункт 2 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды», которым было утверждено Положение о финансовом управлении администрации города Тынды;

- признать недействующим со дня принятия решение Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518 «О внесении изменений и дополнений в решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды»;

- признать недействующим со дня принятия решение Тындинской городской Думы от 12 февраля 2015 года №224 «О внесении изменений в Положение «О финансовом управлении администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374»;

- признать недействующим со дня принятия решение Тындинской городской Думы от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI «О внесении изменений в Положение о финансовом управлении администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374»;

- признать недействующим со дня принятия решение Тындинской городской Думы от 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII «О внесении изменений в Положение «О финансовом управлении администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374»;

- признать недействующим со дня принятия решение Тындинской городской Думы от 20 ноября 2021 №411-Р-ТГД-VII «О внесении изменений в Положение «О финансовом управлении администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374».

В судебном заседании административный истец Железнякова В.В. настаивала на заявленных требованиях, с учетом уточнений, поддержала доводы, изложенные в административном исковом заявлении и дополнениях к нему.

Представитель заинтересованного лица администрации города Тынды Панин А.В. полагал, что исковые требования не подлежат удовлетворению, поддержал доводы, изложенные в письменном отзыве на административный иск, указав, что административным истцом не указано когда и при каких обстоятельствах в отношении нее были применены нормы решений Тындинской городской Думы от 15 ноября 2011 года №359, от 13 декабря 2018 года №55-Р-ТГД-VII, является ли она субъектом этих правоотношений, и какие её права, свободы и законные интересы нарушены. Из административного искового заявления об оспаривании вышеуказанных правовых актов не следует, что данными актами, нарушаются либо затрагиваются права, свободы и законные интересы истца. Частью 3 статьи 41 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что, основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного, органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа в форме муниципального казенного учреждения и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В развитие вышеуказанной нормы статьей 55 Устава города Тынды установлено, что функции и полномочия органов администрации города Тынды и их структурных подразделений, а также организация и порядок их деятельности определяются положениями об органах администрации города Тынды и их структурных подразделениях, утверждаемыми правовыми актами - администраций города Тынды; для органов администрации города Тынды, являющихся, юридическими лицами, - правомочным органом местного самоуправления в соответствии с. настоящим Уставом. Уполномоченным органом местного самоуправления по утверждению положений об органах Администрации города Тынды, являющихся юридическими лицами, согласно пункту 12 части 3 етать31 Устава города Тынды, является Тындинская городская Дума (представительный орган). Пунктом 1 решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 определено: учредить отраслевой (функциональный) орган администрации города Тынды с правами юридического лица - финансовое управление администрации города Тынды» (далее - Управление). Согласно пункту 2 решения Тындинской городской Думы приложением 2 утверждено «Положение о Финансовом управление администрации города Тынды (далее - Положение)». Следовательно, Тындинская городская Дума при создании УМИЗО и утверждении его Положения выступила в качестве Учредителя. Согласно Положения Управление является - казенным учреждением, следовательно, является некоммерческой организацией. Особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов регулируются Федеральным закон от 12 января 1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В статье 14 Федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ раскрываются понятия «учредительные документы некоммерческой организации», «содержание учредительных документов». Так, этой статьей определено, что учредительными документами некоммерческих организаций являются устав либо в случаях, установленных законом, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, положение утвержденные соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, для казенного учреждения. Следовательно, Управление является казенным учреждением (некоммерческой организацией), функции и полномочия учредителя несет Тындинская городская Дума, которая учредила Управление и утвердила учредительные документы (Положение). Статьей 14 Федерального закона от 12 января 1996 года №7-ФЗ установлено, что в учредительных документах некоммерческой организации должны определяться наименование некоммерческой организации, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно-правовую форму, место нахождения некоммерческой организации, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности. То есть законодатель не установил требование к содержанию Положения (учредительного документа) такое, как «наличие в нем правовых норм, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений». Из вышеуказанного следует, что решение Тындинской городской Думы и утвержденное Положение являются решением учредителя и утвержденным учредительным документом соответственно не могут являться нормативным правовым актом. Пунктом 8 статьи 51 ГК РФ установлено, что юридическое лицо считается созданным, а данные о юридическом лице считаются включенными в единый государственный реестр юридических лиц со дня внесения соответствующей записи в этот реестр. Межрайонной ИФНС России №7 по Амурской области внесена запись в Единый государственный реестр юридических лиц в отношении Финансового управления администрации города Тынды. То есть с этого момента Управление обладает всеми правами, предусмотренными в отношении юридических лиц. Письмом ФНС России от 12 июля 2005 года №ЧД-6-09/559@ «О государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц» утверждены методические рекомендации для территориальных органов ФНС России при осуществлении ими государственной регистрации юридических лиц и ведении Единого государственного реестра Юридических Лиц» Пунктом 2.1 методических рекомендаций определено, что в структуру органов местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (п. 8 ст. 37 Закона №131-ФЗ). Пункт 3 ст. 41 Закона №131-ФЗ предусматривает, что основаниями для регистрации органов Местной администрации в качестве юридических лиц является решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования. В случае наделения органов местной администрации правами юридического лица в соответствии с законом и уставом регистрация указанных органов осуществляется на основании Заявления по форме №Р11001, Представление положения о вышеуказанных юридических лицах в качестве учредительного документа при государственной регистрации допускается с момента вступления в силу Закона №131-ФЗ. Методическими рекомендациями не установлены дополнительные требования для регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц (таких как: наличие подписи главы муниципального образования, публикация текста Положения в СМИ и т.д.), так как для государственной регистрации требуется только решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования. В систему муниципальных правовых актов согласно статьи 43 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местком референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования. Пунктом 12 части 3 статьи 31 Устава города Тынды определено, что «Тындинская городская Дума уполномочена «принимать решения об учреждении органов администрации города Тынды и утверждении положений об органах администрации города Тынды, являющихся юридическими лицами, в соответствии с действующим законодательством». А в статье 98 Устава закреплено, что 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 решений по вопросам организации деятельности Тындинской городской Думы и по иным вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Амурской области, Уставом города Тынды». Как уже было указано выше Положение является учредительным документом и не устанавливает «правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования», следовательно, Положение не должно приниматься в форме нормативного правового акта, а должно приниматься, как указано в статье 98 Устава города Тынды в форме решения Тындинской городской Думы. На основании абзаца 2 части 7 статьи 98 Устава города Тынды решение Тындинской городской Думы, не имеющее нормативного характера, вступает в силу со дня его подписания председателем Тындинской городской Думы, если самим решением не предусмотрено иное, а не со дня его подписания главой муниципального образования города Тынды (Мэра города Тынды). Просит отказать в удовлетворении административных исковых требований.

Административный ответчик председатель Тындинской городской Думы Магарламов И.Ю. в письменных возражениях на иск возражал против удовлетворения заявленных требований, указав, что решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении Финансового Управления Администрации города Тынды опубликовано в газете «Авангард» №79 от 29 ноября 2011 года. Решение Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518 «О внесении изменений и дополнений в решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении Финансового Управления Администрации города Тынды» опубликовано в печатном издании газете «Авангард» № 28 от 03 июля 2012 года. Решение Тындинской городской Думы от 12 февраля 2015 года №224 «О внесении изменений в Положение «О финансовом Управлении Администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374» опубликовано в печатном издании газете «Авангард» № 6(8361) от 17 февраля 2015 года. Решение Тындинской городской Думы от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI «О внесении изменений в Положение «О финансовом Управлении Администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374» опубликовано в печатном издании газете «Авангард» №75 (8480) от 18 октября 2016 года. Решение Тындинской городской Думы от 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД- VII «О внесении изменений в Положение «О финансовом Управлении Администрации города Тынды», утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374» опубликовано в печатном издании газете «Авангард» № 12(56) от 15 июня 2021 года. В административном исковом заявлении истца сведения о применении в отношении него оспариваемых актов отсутствуют, как и не указаны какие права, свободы и законные интересы нарушены оспариваемым актом, или о том, что существует реальная угроза их нарушения. В структуру органов местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (п. 8 ст. 37 Закона №131-ФЗ). Пунктом 9.1 части 3 статьи 30 Устава города Тынды, утвержденного решением муниципального Совета города Тынды от 27 июня 2005 года №266, действующий на момент принятия решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении Финансового Управления Администрации города Тынды» (утративший силу решением Тындинской юродской Думы от 26 декабря 2014 года №221-Р-ТГД-VI) было установлено, что Тындинская городская Дума по решению вопросов местного значения принимает решения об учреждении органов администрации города Тынды и утверждении положений об органах администрации города Тынды, являющихся юридическими лицами, в соответствии с действующим законодательством. В законодательстве не содержится указаний на то, что утверждение положений об органах администрации производится в форме нормативного правого акта, подлежащего направлению для подписания Мэру города, в связи, с чем Тындинская городская Дума полагает, что оспариваемые решения приняты в соответствии с действующим законодательством.

Представитель административного ответчика Тындинской городской Думы в судебное заседание не явился, о времени и месте рассмотрения административного дела извещен надлежащим образом, о причинах неявки не сообщил, об отложении судебного заседания не просил. При данных обстоятельствах на основании статьи 150, части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ) административное дело рассмотрено судом в отсутствие неявившегося административного истца.

Выслушав пояснения участвующих в деле лиц, заключение прокурора, полагавшего, требования подлежащими удовлетворению, 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 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает, что с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в суд 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 материалам дела, Тындинской городской Думой издано решение № 374 от 22 ноября 2011 года «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды», согласно которому, утверждено Положение о финансовом управлении администрации города Тынды, администрации города Тынды рекомендовано привести свои правовые акты по вопросам работы с финансовым управлением администрации города Тынды в соответствие настоящему решению; обеспечить государственную регистрацию финансового управления администрации города Тынды в соответствии с действующим законодательством.

Поскольку Железнякова В.В. являлась работником администрации города Тынды оспариваемое решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 374, с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII затрагивает её права и интересы, поскольку Управление создано в целях решения вопросов местного значения от имени муниципального образования г. Тынды в финансовой, бюджетной и налоговой сфере, управлении и координации деятельности в указанной сфере муниципальных учреждений, а в администрации города Тынды имеются документы, связанные с прохождением Железняковой В.В. муниципальной службы, оплатой труда.

Таким образом, Железнякова В.В. вправе обратиться в суд с настоящим административным исковым заявлением.

Рассматривая заявленные требования по существу, суд приходит к следующему.

Положение о финансовом управлении администрации города Тынды, утвержденное решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 определяет цели и задачи Управления, Управление является отраслевым (функциональным) органом администрации города Тынды (далее - Администрация города), уполномоченным осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность на территории города Тынды в финансовой, бюджетной и налоговой сфере, управление и координацию деятельности в указанной сфере муниципальных учреждений (п.1.1), Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законодательством Амурской области, Уставом г. Тынды, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления г. Тынды и настоящим Положением (п. 1.2), Управление осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и во взаимодействии с органами местного самоуправления г. Тынды и иных муниципальных образований, органами государственной власти Российской Федерации и Амурской области, организациями независимо от формы собственности и организационно-правовой формы (п. 1.3)

Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

К числу признаков, характеризующих нормативный правовой акт, согласно правовой позиции, изложенной в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. №50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", относится наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы.

Анализ Положения о финансовом управлении администрации города Тынды, утвержденного решением Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года № 374, с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII позволяет сделать вывод, что его нормы обладают всеми существенными признаками нормативного правового акта, от которых зависит возможность реализации определенных прав и свобод неопределенного круга лиц.

Тындинская городская Дума является представительным органом города Тынды (пункт 2 части 1 статья 29 Устава города Тынды от 26 декабря 2014 года №42-НПА, принятым решением Тындинской городской Думы от 26 декабря 2014 года №221-Р-ТГД-VI).

К компетенции представительного органа муниципального образования относятся полномочия, содержащиеся в части 10 статьи 35 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (часть 11 статьи 35 Федерального закона от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ).

Кроме того, согласно части 13 статьи 35 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, 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.

Правовой статус главы муниципального образования определен статьей 36 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 36 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ).

Глава муниципального образования представляет муниципальное образование, подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования (пункт 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Согласно ч. 1 ст. 94. Устава города Тынды муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения населением города Тынды непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий настоящим Уставом.

В соответствии со ст. 98 Устава города 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 (ч. 1). Председатель Тындинской городской Думы издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности Тындинской городской Думы, подписывает решения Тындинской городской Думы (ч. 2). Решения принимаются в коллегиальном порядке. (ч. 3). 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» (ч. 4). Решения о досрочном прекращении полномочий Тындинской городской Думы в случае ее самороспуска, об удалении мэра города Тынды в отставку принимаются не менее чем двумя третями голосов от установленной численности депутатов (ч. 5). Иные решения Тындинской городской Думы принимаются в порядке, установленном Регламентом Тындинской городской Думы, принятым в соответствии с частью 9 статьи 32 настоящего Устава (ч. 5.1). Нормативный правовой акт, принятый Тындинской городской Думой, направляется мэру города Тынды для подписания и опубликования в течение 10 дней. Мэр города Тынды имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом города Тынды. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в Тындинскую городскую Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если мэр города Тынды отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается Тындинской городской Думой. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов Тындинской городской Думы, он подлежит подписанию мэром города Тынды в течение семи дней и обнародованию (ч. 6). Нормативные правовые акты, принятые Тындинской городской Думой, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после дня их официального опубликования, если самим актом не предусмотрено иное. Решение Тындинской городской Думы, не имеющее нормативного характера, вступает в силу со дня его подписания председателем Тындинской городской Думы, если самим решением не предусмотрено иное (ч. 7).

Обращаясь в суд с заявленными требованиями, административный истец указывает, что оспариваемые решения Тындинской городской Думы были вынесены с нарушением требования Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Устава города Тынды.

Как установлено судом первой инстанции, решение Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374, которым утверждено Положение о финансовом управлении администрации города Тынды с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII хотя было принято в пределах полномочий, однако после принятия не были направлены мэру города Тынды для подписания и обнародования, а были подписаны председателем Тындинской городской Думы и опубликованы в официальном издании.

Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Законе №131-ФЗ общие правовые, территориальные и организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии его осуществления (преамбула).

Частями 1 и 4 статьи 7 названного закона установлено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, указанному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 43 Закона №131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят, в том числе, нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.

Частью 13 статьи 35 Закона №131 установлен порядок подписания и обнародования нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования. Такой 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.

В силу пункта 2 части 4 статьи 36 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.

Такое регулирование направлено на обеспечение баланса полномочий представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования, не ограничивает их самостоятельность в решении вопросов местного значения.

Таким образом, окончательное юридическое оформление принятый представительным органом местного самоуправления нормативный правовой акт получает только после фактического подписания и обнародования его главой муниципального образования. До подписания главой муниципального образования этот акт не может быть обнародован и обрести юридическую силу.

Доводы административного ответчика об отсутствии нарушений при принятии, подписании и обнародовании оспариваемого акта не могут быть приняты во внимание, так как противоречат Федеральному закону от 06 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Уставу муниципального образования.

Согласно пункту 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", при проверке соблюдения порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта суд выясняет, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида. При этом надлежит иметь в виду, что положения нормативного правового акта, регламентирующие данный порядок, не могут противоречить положениям нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, регулирующим эти же процедурные вопросы.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в частности, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта (подпункт "в" пункта 2 части 3 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Как разъяснено в пункте 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. №50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной), не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия, вывод, о чем должен содержаться в резолютивной части судебного акта.

В связи с изложенным, суд приходит к выводу, что при принятии решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374, с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII, подписанными председателем Тындинской городской Думы, нарушены положения пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и части 6 статьи 98 Устава города Тынды.

Таким образом, пункт 2 с приложением решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды», с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII подлежит признанию недействующим полностью независимо от иных оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении, со дня его принятия.

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

Руководствуясь статьями 175-180 КАС РФ, суд

РЕШИЛ:

Административное исковое заявление Железняковой В.В.

Признать недействующим со дня принятия пункт 2 с приложением решения Тындинской городской Думы от 22 ноября 2011 года №374 «Об учреждении финансового управления администрации города Тынды», которым утверждено Положение о финансовом управлении администрации города Тынды (с последующими изменениями, внесёнными решениями Тындинской городской Думы от 28 июня 2012 года №518, 12 февраля 2015 года №224, от 13 октября 2016 года №471-Р-ТГД-VI, 11 июня 2021 года №371-Р-ТГД-VII, 20 ноября 2021 года №411-Р-ТГД-VII).

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

На решение суда может быть подана апелляционная жалоба (представление) в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции (630005, г. Новосибирск, ул. Ломоносова, д. 57а) через Амурский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Решение в окончательной форме принято 18 февраля 2022 года.

Председательствующий                                           А.П. Бушманов