Дело № 3а-41/2022

Р Е Ш Е Н И Е

Именем Российской Федерации

09 февраля 2022 года                                                                 город Благовещенск

Амурский областной суд в составе:

председательствующего судьи Костыревой Е.Л.,

при секретаре Барановой В.А.

с участием административного истца Железняковой В.В., прокурора отдела прокуратуры Амурской области Сабуцкой Т.С.,

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

УСТАНОВИЛ:

Железнякова В.В. обратилась в Амурский областной суд с данным административным исковым заявлением, в обоснование требований указала, в производстве Амурского областного суда находится административное дело №3а-118/2021 по административному исковому заявлению Железняковой В.В. к Тындинской городской Думе об оспаривании решения Тындинской городской Думы от 16 октября 2006 года №95, которым были утверждены Положение комиссии по Уставу г.Тынды и Регламент работы комиссии по Уставу г.Тынды. В ходе судебного заседания по рассмотрению административного дела №3а-118/2021 было выявлено, что решением Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII были отменены отдельные решения Тындинской городской Думы, в том числе, оспариваемые в рамках административного дела №3а-118/2021 решения Тындинской городской Думы от 16 октября 2006 года №95 «Об утверждении Положения комиссии по Уставу г.Тынды и Регламента работы комиссии»; от 1 декабря 2006 года №127 «О протесте Тындинского городского прокурора на решение Тындинской городской Думы №95 от 16 октября 2006 года», которые относятся к нормативным правовым актам города Тынды. Вместе с тем решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» было подписано только председателем Тындинской городской Думы, не было опубликовано в газете «Авангард», что подтверждается пунктом 2 оспариваемого решения. Считает, что при принятии решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» были нарушены положения части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 2 части 1 статьи 49, части 6 статьи 98 Устава города Тынды. Отмененные оспариваемым актом решения Тындинской городской Думы применялись в отношении нее, так как регламентировали действия комиссии по Уставу г.Тынды, членом которой она являлась, определяли их права и обязанности, таким образом были созданы препятствия административному истцу Железняковой В.В. по осуществлению ее прав и интересов как члена комиссии по Уставу г.Тынды.

Просила признать недействующими с момента принятия подпункты 1 и 2 пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы».

В письменных возражениях председатель Тындинской городской Думы Магарламов И.Ю. выразил несогласие с заявленными требованиями, поскольку оспариваемое решение принято уполномоченным органом, с соблюдением требований законодательства к его форме и виду, процедуре принятия и правилам введения в действие. Указал, что оспариваемое решение было размещено на официальном сайте администрации г. Тынды в сети «Интернет»: gorod.tynda.ru. Считает, что решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» не является нормативным правовым актом, поскольку не содержит признаков, характерных для нормативного правового акта. Указал, что проект решения Тындинской городской Думы «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» был согласован с административным истцом, замещающей на момент согласования должность руководителя аппарата администрации г.Тынды.

В судебном заседании административный истец Железнякова В.В. поддержала требования административного искового заявления.

Представитель административного ответчика – Тындинской городской Думы, представитель заинтересованного лица – администрации города Тынды, мэр города Тынды, явка которых не была признана судом обязательной, в судебное заседание не явились, о времени и месте рассмотрения административного дела извещены надлежащим образом, о причинах неявки не сообщили, об отложении судебного заседания не просили. При данных обстоятельствах на основании статьи 150, части 5 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное дело рассмотрено судом в отсутствие неявившихся лиц.

Выслушав пояснения лица, участвующего в деле, заключение прокурора, полагавшего требования административного истца обоснованными и подлежащими удовлетворению, исследовав материалы административного 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 КАС Российской Федерации предусматривает, что 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.

В ходе судебного разбирательства установлено, что решением Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII отменены отдельные решения Тындинской городской Думы.

Сведения о том, что решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII опубликовано в газете «Авангард», отсутствуют.

Из решения Тындинской городской Думы от 18 декабря 2013 года №60-Р-ТГД-VI следует, что Железнякова В.В. входила в состав комиссии по Уставу города Тынды как руководитель экспертно-правового сектора – юрист аппарата Тындинской городской Думы.

Решением Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII отменены решения Тындинской городской Думы, в том числе от 16 октября 2006 года №95 «Об утверждении Положения комиссии по Уставу                       г.Тынды и Регламента работы комиссии», от 1 декабря 2006 года №127 «О протесте Тындинского городского прокурора на решение Тындинской городской Думы №95 от 16 октября 2006 года», которые устанавливали правомочия и регламентировали действия комиссии по Уставу г.Тынды, членом которой являлась Железнякова В.В. до момента увольнения с муниципальной службы 23 ноября 2020 года.

Поскольку пункты оспариваемого решения приняты в отношении решений, которые непосредственно регулировали правоотношения с участием административного истца Железняковой В.В., она была вправе обратиться в суд с настоящим административным исковым заявлением.

Рассматривая заявленные требования по существу, суд исходит из следующих обстоятельств.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Федеральный законодатель, реализуя возложенные на него Конституцией Российской Федерации полномочия, установил в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 Федерального 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.

Пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочиями по изданию муниципальных правовых актов.

В соответствии с пунктом 2 части 1, пунктом 3 статьи 43 указанного Федерального закона в систему муниципальных правовых актов входят нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.

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.

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

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относятся полномочия, указанные в части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 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 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В силу части 1 статьи 98 действующего 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.

Таким образом, оспариваемое решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII принято административным ответчиком в пределах своих полномочий, установленных статьями 35, 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 98 Устава города Тынды.

Рассматривая возражения административного ответчика о ненормативном характере оспариваемого решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII, суд находит их несостоятельными.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 96 действующего Устава города Тынды в систему муниципальных правовых актов входят нормативные и иные правовые акты Тындинской городской Думы.

В соответствии с частью 1 статьи 54 Нормативного правового акта города Тынды от 13 марта 2014 года №3-НПА «Регламент Тындинской городской Думы» (принят решением Тындинской городской Думы от 13 марта 2014 года №82-Р-ТГД-VI) принятие нормативного правового акта оформляется соответствующим решением Думы по форме, утвержденной правовым актом Думы.

В соответствии с разъяснениями, содержащимися в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ 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», 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.

Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений и служить основанием для отказа в рассмотрении дела по правилам главы 21 КАС Российской Федерации, главы 23 АПК Российской Федерации.

Положение о комиссии по Уставу г.Тынды и Регламент работы комиссии по Уставу г.Тынды приняты управомоченным представительным органом – Тындинской городской Думой в пределах ее компетенции, как следует из анализа содержания Положения и Регламента, они устанавливают правила поведения для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений, возникающих в связи с подготовкой проектов нормативно-правовых актов о внесении изменений и дополнений в Устав г.Тынды, в частности комиссия в соответствии с Положением разрабатывает и предварительно рассматривает проекты решений городской Думы о внесении изменений и дополнений в Устав г.Тынды, направляет по вопросам своей компетенции запросы и обращения в органы местного самоуправления, к должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, также комиссия в соответствии с Регламентом определяет правила организации и порядок деятельности комиссии, регулирует вопросы взаимодействия с Тындинской городской Думой, иными органами местного самоуправления, депутатами Тындинской городской Думы, начальниками управлений, отделов, руководителей подведомственных служб администрации г.Тынды, вопросы организации рассмотрения предложений по проектам нормативно-правовых актов о внесении изменений и дополнений в Устав г.Тынды и т.д.

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу, что Положение о комиссии по Уставу г.Тынды и Регламент работы комиссии по Уставу г.Тынды, утвержденные как Приложение 1 пунктом 1 и Приложение 2 пунктом 2 Тындинской городской Думы от 16 октября 2006 года №95, а, следовательно, и решение Тындинской городской Думы от 1 декабря 2006 года №127 «О протесте Тындинского городского прокурора на решение Тындинской городской Думы №95 от 16 октября 2006 года», а также оспариваемые подпункты 1 и 2 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» имеют нормативно-правовой характер, в связи с чем требования об их оспаривании подлежат рассмотрению в порядке, установленном главой 21 КАС РФ, и относятся к подсудности областного суда в качестве суда первой инстанции (пункт 2 части 1 статьи 20 КАС РФ).

Согласно подпунктам «в», «г» пункта 8 статьи 213 КАС Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд в частности выясняет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу.

Из разъяснений, содержащихся в пункте 29 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», следует, что 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.

Частью 13 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 указанного Федерального закона 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.

В соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 29 действующего Устава города Тынды главой муниципального образования города Тынды является мэр города Тынды, представительным органом города Тынды – Тындинская городская Дума.

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 (часть 6 статьи 98 действующего Устава города Тынды).

Согласно пункту 2 части 1 статьи 49 действующего Устава города Тынды, осуществляя функции высшего должностного лица города Тынды, мэр города Тынды подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые Тындинской городской Думой.

Такое правовое 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.

Согласно части 2 статьи 103 действующего Устава города Тынды источником опубликования муниципальных правовых актов города Тынды является официальное периодическое печатное издание города Тынды газета «Авангард».

Вместе с тем, как установлено судом, оспариваемое административным истцом решение Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII не подписано мэром города Тынды и не опубликовано в официальном периодическом печатном издании города Тынды, что противоречит вышеприведенным положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставу города Тынды.

Как разъяснено в пункте 40 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», 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 подпунктов 1 и 2 пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» нарушены положения части 13 статьи 35, пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункта 2 части 1 статьи 49, части 6 статьи 98 Устава города Тынды.

Таким образом, подпункты 1 и 2 пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» подлежат признанию недействующими полностью независимо от иных оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении, со дня его принятия.

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».

Руководствуясь ст.175-180, 215 КАС РФ, суд

РЕШИЛ:

административные исковые требования административного истца Железняковой В.В. удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия подпункт 1 пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» об отмене решения Тындинской городской Думы от 16 октября 2006 года №95 «Об утверждении Положения комиссии по Уставу г.Тынды и Регламента работы комиссии».

Признать недействующим со дня принятия подпункт 2 пункта 1 решения Тындинской городской Думы от 13 декабря 2018 года №60-Р-ТГД-VII «Об отмене отдельных решений Тындинской городской Думы» об отмене решения Тындинской городской Думы от 1 декабря 2006 года №127 «О протесте Тындинского городского прокурора на решение Тындинской городской Думы №95 от 16 октября 2006 года».

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 (630005, г.Новосибирск,                    ул.Ломоносова, д.57а) через Амурский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Председательствующий                                                Е.Л. Костырева

Решение в окончательной форме принято 18 февраля 2022 года.

Председательствующий судья                                      Е.Л. Костырева