

ЧЕТВЕРТЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Нижний Новгород

14 мая 2020 года

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции в составе председательствующего Кузьмичева В.А., судей Бушминой А.Е., Калугина Д.М., при секретаре Глуховой М.А., рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Главы муниципального образования «Каракулинский район» Русинова С.В. о признании недействующим в части Устава муниципального образования «Каракулинский район», по апелляционной жалобе Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» на решение Верховного суда Удмуртской Республики от 13 февраля 2020 года, которым исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции Калугина Д.М., заключение прокурора отдела Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Гаврилова Д.А., судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции

у с т а н о в и л а :

решением Каракулинского районного Совета депутатов от 31 мая 2005 года №25/9-05 утвержден Устав муниципального образования "Каракулинский район" (далее также Устав).

Устав зарегистрирован в Президиуме Государственного Совета Удмуртской Республики 21 июня 2005 года №528-III. Опубликован в газете "Прикамская правда", №70, 21 сентября 2005 года, "Прикамская правда", №71, 23 сентября 2005 года

Решениями Каракулинского районного Совета депутатов от 15 июня 2006 года №31/9-06; от 15 марта 2007 года №5/4-07; от 23 мая 2008 года №15/5-08; от 14 мая 2009 года №21/1-09; 17 декабря 2009 года №25/4-09; от 24 мая 2012 года №5/2-12; от 23 мая 2013 года №11/4-13; от 19 декабря 2013 года №16/3-13; от 29 мая 2014 года №19/5-14; от 23 апреля 2015 года №27/4-15; от 02 июля 2015 года №28/2-15; от 02 июля 2015 года №28/2-15; от 28 июня 2016 года №36/2-16; от 13 апреля 2018 года №15/2-18 в Устав внесены изменения.

Пунктом 17 статьи 24 действующей редакции Устава предусмотрено, что в исключительной компетенции Районного Совета депутатов находятся согласование заключения трудовых договоров с заместителями главы

761
администрации района, Руководителем Аппарата Главы района, Районного Совета депутатов и администрации района.

Глава муниципального образования «Каракулинский район» обратился в суд с административным иском о признании недействующим пункта 17 статьи 24 Устава.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что оспариваемая норма противоречит частям 1 и 2 статьи 37 и части 1 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (далее также Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, Закон о местном самоуправлении), в силу того, что действующее федеральное законодательство не наделяет представительные органы местного самоуправления полномочиями по согласованию в какой-либо форме назначения должностных лиц администрации муниципального образования. Федеральный законодатель определил полномочия представительного органа местного самоуправления путем установления в части 10 статьи 35 Закон о местном самоуправлении исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в исключительной компетенции этого органа. Иными полномочиями представительные органы местного самоуправления могут быть наделены уставом только в том случае, если такие полномочия допускаются федеральными законами, однако подобный нормативный правовой акт отсутствует.

Решением Верховного суда Удмуртской Республики от 13 февраля 2020 административное исковое заявление удовлетворено.

Признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 17 статьи 24 Устава муниципального образования «Каракулинский район».

Не согласившись с решением суда, Совет депутатов муниципального образования «Каракулинский район» обратилось с апелляционной жалобой, в которой просит указанный судебный акт отменить, как принятый с нарушением норм права, и принять новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления отказать. Заявитель жалобы указывает на ненадлежащее извещение депутатов председателем Совета муниципального образования «Каракулинский район» о рассматриваемом судом административном иске. Полагает, что действующее федеральное законодательство не содержит запрета на согласование кандидатов на должности руководителей подразделений местной администрации, напротив, подобным образом представительный орган реализует свои полномочия по контролю исполнительных органов власти, что не противоречит принципу разделения властей. Подобный институт согласования широко применяется в органах государственной власти различных уровней; проведение подобного согласования не подменяет полномочия исполнительных органов власти, а входит в компетенцию представительного органа по формированию исполнительных органов местного самоуправления.

78

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокуратурой Удмуртской республики представлены возражения.

Лица (иные лица), участвующие в деле, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились, извещены в соответствии с требованиями положений главы 9 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Учитывая требования статьи 150 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ), положения статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующие равенство всех перед судом, в соответствии с которыми неявка лица в суд есть его волеизъявление, свидетельствующее об отказе от реализации своего права на непосредственное участие в разбирательстве, а потому не является преградой для рассмотрения дела, судебная коллегия считает возможным рассмотреть дело в отсутствие не явившихся по делу лиц.

Законность и обоснованность решения суда первой инстанции проверена судебной коллегией с учетом части 1 статьи 308 КАС РФ, по смыслу которой суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Заслушав заключение прокурора, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на нее, оценив имеющиеся в деле доказательства, судебная коллегия приходит к следующему.

Положения статей 208, 213 и 215 КАС РФ лица, в отношении которых применен нормативный правовой акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании такого нормативного правового не действующим полностью или в части, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим полностью или в части, если установлено его противоречие (несоответствие) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Как усматривается из материалов дела, оспариваемый нормативный правовой акт издан уполномоченным органом в установленной форме и официально опубликован, что не оспаривается участниками процесса.

Проверяя соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и удовлетворяя заявленные административные иски требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что действующее правовое регулирование содержит исчерпывающей перечень полномочий представительного органа местного самоуправления, не включающего в себя право в какой-либо форме участвовать в исполнительно-распорядительных действиях главы муниципального образования или администрации местного

763
самоуправления.

Такой вывод суда основан на правильном толковании материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится в том числе установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления установлены Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (часть 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (часть 1 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и

264

выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования в том числе находятся: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку (пункты 2, 8, 9, 10 части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Кроме того, в соответствии с частью 8 статьи 37 того же закона представительный орган местного самоуправления вправе по представлению главы местной администрации утвердить структуру местной администрации

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).

Правовой статус главы муниципального образования определен статьей 36 Федерального закона от 6 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 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Частью 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ определены полномочия главы муниципального образования.

Глава муниципального образования представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (пункты 1 - 5 части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ установил, что

268

исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, имеющим в соответствии с уставом муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения, руководит глава на принципах единоначалия, которым является либо глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности (части 1 и 2 статьи 37).

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (часть 5 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ).

Наименования, порядок избрания и формирования, а также правовой статус органов местного самоуправления, закреплены в Законе Удмуртской Республики от 13 июля 2005 года №42-РЗ "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" (далее также Законе Удмуртской Республики от 13 июля 2005 года №42-РЗ), определяющим, что данные вопросы также регулируются уставами муниципальных образований, а также уставами муниципальных образований (статьи 1.1., 1.2., 2.1., 2.2., 3.1. Закона Удмуртской Республики от 13 июля 2005 года №42-РЗ).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в муниципальном образовании Каракулинский район Удмуртской Республики определены Уставом муниципального образования «Каракулинский район».

Структуру органов местного самоуправления муниципального образования «Каракулинский район» составляют: представительный орган муниципального образования - Совет депутатов муниципального образования "Каракулинский район" (Каракулинский районный Совет депутатов); Глава муниципального образования - Глава муниципального образования "Каракулинский район" (Глава Каракулинского района); Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) - Администрация муниципального образования "Каракулинский район" (Администрация Каракулинского района); Контрольный счетный орган муниципального образования "Каракулинский район" (далее - Контрольно-счетный орган) (часть 1 статьи 20 Устава).

Районный Совет депутатов - представительный орган муниципального района, обладающий правом представлять интересы населения района и принимать от его имени решения, действующие на всей территории муниципального района (часть 1 статьи 22 Устава).

Глава района является высшим должностным лицом муниципального района и наделяется настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава района избирается Районным Советом депутатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет администрацию района и исполняет полномочия главы администрации района (части 1, 2 статьи 28 Устава).

Администрация района - исполнительно-распорядительный орган

265

муниципального района, наделенный настоящим Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района федеральными законами и законами Удмуртской Республики.

Администрацией района руководит Глава муниципального образования на принципах единоначалия.

Администрация района формируется Главой муниципального образования в соответствии с настоящим Уставом (части 1, 2, 3 статьи 31 Устава).

Органы местного самоуправления муниципального образования «Каракулинский район» обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (статьи 24, 25, 30, 35 Устава).

Глава муниципального образования как должностное лицо, возглавляющее администрацию района и исполняющее полномочия главы администрации района возглавляет администрацию района на принципах единоначалия, руководит деятельностью администрации района; организует осуществление администрацией района полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Удмуртской Республики, несет ответственность перед населением и Районным Советом депутатов за деятельность администрации района в порядке, предусмотренном настоящим Уставом; разрабатывает и представляет на утверждение Районного Совета депутатов структуру администрации района, формирует штат администрации района в пределах утвержденных в местном бюджете средств на ее содержание; утверждает структуру Аппарата Главы муниципального образования, Районного Совета депутатов и администрации района, утверждает расходы на обеспечение деятельности Аппарата Главы муниципального образования, Районного Совета депутатов и администрации района; утверждает Положение об Аппарате Главы муниципального образования, Районного Совета депутатов и администрации района, положения об иных структурных подразделениях (органах) администрации района, утверждает штатное расписание администрации района; назначает на должность и освобождает от должности первого заместителя, заместителей главы администрации района, руководителей структурных подразделений (органов) администрации района, работников Аппарата Главы муниципального образования, Районного Совета депутатов и администрации района, иных работников администрации района, в соответствии с законодательством применяет к ним меры поощрения и налагает на них взыскания (части 1, 3, 6, 7, 8, 9 статьи 30 Устава).

Из анализа содержания статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, регламентирующей в том числе содержание устава муниципального образования, в пункте 4 части 1 которой предусмотрено определение уставом структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, закрепляющей в части 2 возможность регулирования

268

уставом иных вопросов организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, следует, что иные, прямо не предусмотренные положениями данной статьи, вопросы могут быть закреплены в уставе муниципального образования при условии, что это предусмотрено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Как правильно указано судом первой инстанции, федеральный законодатель ограничил полномочия представительного органа местного самоуправления утверждением структуры местной администрации, ни в одном из своих правовых актов не предусмотрев право каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях главы муниципального образования или администрации местного самоуправления.

Не предусмотрена передача подобных полномочий и региональным законодательством Удмуртской республики.

Исходя из приведенных федеральных и региональных законоположений, полномочий Главы муниципального образования «Каракулинский район», установленных Уставом, вывод суда первой инстанции об обоснованности заявленных требований является правильным, решение о признании оспариваемого положения Устава недействующим - незаконным, поскольку наделение Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» полномочием согласовывать заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации района, Руководителем Аппарата Главы района, Районного Совета депутатов и администрации района не соответствует имеющим большую силу нормативным правовым актам.

С учетом изложенного, доводы апелляционной жалобы о наличии подобных полномочий у заявителя жалобы и отсутствии законодательного запрета на согласование представительным органом муниципалитета кандидатов на должности руководителей подразделений местной администрации, отклоняются судебной коллегией как основанные на неверном толковании норм действующего законодательства. В свою очередь полномочия по контролю исполнительных органов власти может осуществляться заявителем жалобы в иной, предусмотренной законом форме, в том числе путем заслушивания ежегодного отчета главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов поставленных представительным органом муниципального образования (часть 11.1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, пункт 10 статьи 25 Устава).

Также несостоятельна ссылка заявителя жалобы на применение института подобного согласования органами государственной власти в силу того, что на указанные органы не распространяется законодательство об органах местного самоуправления.

Кроме того, из материалов дела следует, что Совет депутатов

муниципального образования «Каракулинский район» был надлежащим образом извещен о времени и месте проведения судебного заседания (л.д. 57, 70). От лица наделенного правом действовать в интересах административного ответчика без доверенности (часть 2 статьи 21 Устава) в суд поступило отзыв на административное заявление (л.д. 59), однако пользоваться правом непосредственного участия в судебном заседании административный ответчик не стал, в связи с чем суд первой инстанции обоснованно посчитал возможным рассмотреть дело по существу в отсутствие неявившихся лиц, обсудив данный вопрос с участниками процесса, явившимися в судебное заседание (л.д. 59). Заявленное апеллянтном нарушение председателем Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» регламента данного совета, вопреки доводам апелляционной жалобы, не свидетельствует о ненадлежащем извещении административного ответчика.

При таких обстоятельствах выводы суда первой инстанции о том, что при принятии оспариваемого нормативного – правового акта административным ответчиком не учтены изложенные выше требования норм федерального законодательства, соответствуют обстоятельствам дела, что влечет признание оспариваемой нормы недействующей.

Ссылка заявителя жалобы на закон о безопасности движения и Методические указания ФАС России, отклоняются судебной коллегией как основанные на неверном толковании норм закона.

Принимая во внимание, что судом правильно установлены обстоятельства дела, в соответствии со статьей 62 КАС РФ исследованы и оценены имеющиеся в деле доказательства, применены нормы материального права, подлежащие применению в данном споре, и нормы процессуального права при рассмотрении дела не нарушены, обжалуемое решение суда является законным и обоснованным и отмене не подлежит.

Судебная коллегия по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила :

решение Верховного суда Удмуртской Республики от 13 февраля 2020 оставить без изменения, апелляционную жалобу Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» - без удовлетворения.

Определение суда апелляционной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в Шестой кассационный суд общей юрисдикции (г. Самара) по правилам, установленным главой 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, через Верховный суд Удмуртской Республики.

Председательствующий

Судьи

