

## Решение

Именем Российской Федерации

13 февраля 2020 года

г. Ижевск Удмуртской Республики

Верховный суд Удмуртской Республики в составе судьи Соловьева В.А., при секретаре Пенькиной Н.В., с участием прокурора Грибова И.В., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Главы муниципального образования «Каракулинский район» Русинова С.В. о признании недействующим в части Устава муниципального образования «Каракулинский район»,

установил:

Глава администрации муниципального образования «Каракулинский район» Русинов С.Н. обратился в Верховный суд Удмуртской Республики с административным иском о признании недействующими отдельных положений Устава муниципального образования «Каракулинский район». Свои требования мотивировал тем, что пунктом 17 статьи 24 Устава к исключительной компетенции Совета депутатов МО «Каракулинский район» отнесено согласование заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации района, руководителем аппарата главы муниципального образования, районного совета депутатов и администрации района. Согласно частям 1 и 2 статьи 37 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местной администрацией, являющейся исполнительно-распорядительным органом муниципального образования в имеющей в соответствии с Уставом муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения, руководит глава местной администрации 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. Действующее федеральное законодательство не наделяет представительные органы местного самоуправления полномочиями по согласованию в какой-либо форме назначения должностных лиц администрации муниципального образования. Уставом муниципального образования, согласно части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны определяться, в том числе, структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. Из этого правового предписания не следует, что представительный орган местного самоуправления, который наряду с главой муниципального образования, местной администрацией (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и иными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального образования и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, составляет структуру органов местного самоуправления, вправе закрепить по своему усмотрению любые полномочия. Федеральный законодатель определил полномочия представительного органа местного самоуправления путем установления в части



10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в исключительной компетенции этого органа, предусмотрев в части 11 положение, согласно которому иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Из буквального толкования приведенных федеральных норм следует, что иными полномочиями представительные органы местного самоуправления могут быть наделены уставом только в том случае, если такие полномочия допускаются федеральными законами. На федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, предоставляющий право представителю органа местного самоуправления каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях главы муниципального образования или администрации местного самоуправления. Таким образом, Совет депутатов муниципального образования «Каракулинский район» не вправе был относить к своим полномочиям принятие решений о согласовании заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации района и руководителем аппарата главы района, районного совета депутатов и администрации района. Просил суд признать недействующим, пункт 17 статьи 24 Устава муниципального образования «Каракулинский район».

Административный истец, представитель административного ответчика в судебное заседание не явились, заказным письмом с уведомлением о вручении были извещены о времени и месте рассмотрения дела, дело рассмотрено в их отсутствие по представленным доказательствам.

Прокурор в заключении пояснил, что заявленный административный иск подлежит удовлетворению, поскольку оспариваемые положения Устава муниципального образования «Каракулинский район» противоречат положениям Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Выслушав заключение прокурора, исследовав представленные сторонами доказательства, суд приходит к выводу, что требования административного истца подлежат удовлетворению, по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 и 3 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) с административным иском 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.

С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.



Решением Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» от 28 сентября 2016 года № 1/3-16 Русинов Сергей Николаевич избран Главой муниципального образования «Каракулинский район».

Устав муниципального образования «Каракулинский район» (далее Устав) утвержден решением Каракулинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики от 31 мая 2005 г. N 25/9-05, зарегистрирован в Президиуме Государственного Совета Удмуртской Республики 21.06.2005 N 528-III, опубликован в изданиях "Прикамская правда", N 70, 21.09.2005, "Прикамская правда", N 71, 23.09.2005.

Пунктом 17 статьи 24 Устава к исключительной компетенции Совета депутатов МО «Каракулинский район» отнесено согласование заключения трудовых договоров с заместителями Главы Администрации района, Руководителем Аппарата Главы района, Районного Совета депутатов и администрации района.

Указанные положения Устава административный истец считает не соответствующими нормативно-правовым актам, имеющим большую силу.

В силу ч.9 ст. 213 КАС РФ административный ответчик должен доказать:

- соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов;

б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты;

в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) 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;

- соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Однако по данному делу административным ответчиком не представлено доказательств соответствия оспариваемых положений устава муниципального образования «Каракулинский район» нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Выясняя вопросы, указанные в ч. 8 ст. 213 КАС РФ, суд установил следующее.

В соответствии с пунктом "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает и определяет Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ).

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, названному выше Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 7 Федерального закона N 131-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона N 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 выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В силу положений пункта 1 части 1 статьи 17, пункта 1 части 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2013 г. N 131-ФЗ принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона N 131-ФЗ к полномочиям органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопроса по организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона N 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться, помимо прочего, структура и порядок формирования органов местного самоуправления, что в силу части 2 этой же статьи уставом могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 44 названного федерального закона иные, прямо не предусмотренные положениями данной статьи вопросы, закрепляемые в уставе муниципального образования, не должны противоречить федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Статья 44 Федерального закона N 131-ФЗ об уставе муниципального образования не предоставляет право представительному органу муниципального образования установить обязательность согласования заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации и руководителем аппарата главы муниципального образования и районного совета депутатов и администрации района.

Действительно, пункт 5 части 1 статьи 44 Федерального закона N 131-ФЗ предусматривает обязательность установления в уставе муниципального образования наименования и полномочий выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Однако из этого правового предписания не следует, что представительный орган местного самоуправления, который наряду с главой муниципального образования, местной администрацией (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и иными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального



образования и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, составляет структуру органов местного самоуправления (часть 1 статьи 34 Федерального закона N 131-ФЗ), вправе закрепить по своему усмотрению любые полномочия.

Федеральный законодатель в статье 34 Федерального закона N 131-ФЗ четко определил границы правового регулирования, содержащегося в уставе, закрепив перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны найти отражение в уставе. Именно в пределах, обозначенных в названной норме вопросов, возможно правовое регулирование, которое не должно противоречить федеральному законодательству.

Федеральный законодатель определил полномочия представительного органа местного самоуправления путем установления в части 10 статьи 35 Федерального закона N 131-ФЗ исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в исключительной компетенции этого органа, предусмотрев в части 11 положение, согласно которому иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Из буквального толкования приведенных федеральных норм следует, что иными полномочиями представительные органы местного самоуправления могут быть наделены уставом только в том случае, если такие полномочия допускаются федеральными законами.

Вместе с тем на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, предоставляющий право представительному органу местного самоуправления каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях главы муниципального образования или администрации местного самоуправления.

Федеральный закон N 131-ФЗ установил, что местной администрацией, являющейся исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и имеющей в соответствии с уставом муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения, руководит глава местной администрации 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).

Представительный орган местного самоуправления вправе по представлению главы местной администрации утвердить структуру местной администрации, иных полномочий по формированию местной администрации не предоставлено (часть 8 статьи 37 Федерального закона N 131-ФЗ).

По указанным выше основаниям следует признать пункт 17 статьи 24 Устава МО «Каракулинский район», не соответствующим нормативным правовым актам, имеющим большую силу - положениям статей 35 и 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается в том числе решение об удовлетворении заявленных требований



полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Поскольку оспариваемые положения Устава муниципального образования «Каракулинский район» применялись и на их основании реализовывались права граждан, то суд признает их недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

С учетом изложенного, суд считает необходимым административный иск удовлетворить, признав пункт 17 статьи 24 Устава муниципального образования «Каракулинский район» не действующими со дня вступления решения суда в законную силу.

С учетом положений ч. 4 ст. 215 КАС РФ сообщение о принятии решения судом подлежит опубликованию после вступления решения в законную силу в официальном печатном издании либо на официальном сайте муниципального образования «Каракулинский район»

Руководствуясь статьями 175 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление Главы администрации муниципального образования «Каракулинский район» Русинова С.Н. удовлетворить.

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

Возложить обязанность на Совет депутатов муниципального образования «Каракулинский район» опубликовать сообщение о принятии настоящего решения суда в официальном печатном издании или на официальном сайте муниципального образования «Каракулинский район» в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано в четвертый апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его изготовления в окончательной форме, путем подачи апелляционной жалобы в Верховный суд Удмуртской Республики. Решение в окончательной форме изготовлено 13 февраля 2020 года.

Судья

Соловьев В.А.

