



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №1-АПГ12-15

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 декабря 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

Председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Анишиной В.И. и Еременко Т.И.,
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению заместителя прокурора Архангельской области о признании недействующими пунктов 52 и 53 Регламента организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области, утвержденного постановлением Правительства Архангельской области от 23 августа 2011 г. № 295-ПП по апелляционной жалобе Правительства Архангельской области на решение Архангельского областного суда от 17 сентября 2012 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Губернатора Архангельской области Кузьменко М.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

23 августа 2011 г. Правительством Архангельской области принято постановление № 295-ПП «Об утверждении регламента организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» (далее – Постановление).

Первоначальный текст документа опубликован в издании «Волна» 6 сентября 2011 г., № 39.

Пунктом 1 постановления утвержден Регламент организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области (далее – Регламент).

Согласно пункту 52 Регламента при выявлении в муниципальном акте положений, не соответствующих законодательству, экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в орган или должностному лицу местного самоуправления муниципального образования Архангельской области, принявшим акт.

Орган или должностное лицо местного самоуправления муниципального образования Архангельской области, получивший экспертное заключение, в 30-дневный срок со дня его получения принимает меры по устранению выявленных нарушений, о чем информирует правовой департамент (пункт 53 Регламента).

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими пунктов 52 и 53 Регламента, ссылаясь на их противоречие статьям 21 и 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», поскольку возложение полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на иные исполнительные органы не допускается. Не установлены федеральным законодательством сроки, в течение которых орган или должностное лицо местного самоуправления со дня получения экспертного заключения обязано совершить действия по устранению замечаний, отраженных в нем.

Решением Архангельского областного суда от 17 сентября 2012 г. заявление заместителя прокурора Архангельской области удовлетворено.

В апелляционной жалобе Правительство Архангельской области просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился представитель Правительства Архангельской области.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о

возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В силу подпунктов «а» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации обеспечение соответствия законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, Конституции Российской Федерации и федеральным законам, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно подпункту 64 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Частью 2 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Статьей 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что муниципальные нормативные правовые акты, в том числе

оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение статьи 43.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Правительством Российской Федерации принято Постановление от 10 сентября 2008 г. № 657, которым утверждено Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – Положение), которое определяет порядок ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее - регистр).

В соответствии с пунктами 2 и 3 Положения регистр ведется в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями, состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В целях реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 657 Министерством юстиции Российской Федерации издан приказ от 19 декабря 2008 г. № 298, которым утверждена Методика ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – Методика).

Согласно пункту 8 Методики в регистр включаются в качестве дополнительных сведений экспертные заключения уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации на муниципальные акты.

Если к включенному в регистр муниципальному акту не имеется дополнительных сведений о его противоречии действующему законодательству и уставу муниципального образования, в регистре содержится запись, что данный муниципальный акт «соответствует

федеральному законодательству, законодательству субъектов Российской Федерации и уставу муниципального образования» (пункт 10 Методики).

Проанализировав приведенное выше законодательство, учитывая положения подпункта «е» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, согласно которому высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что федеральное законодательство не предусматривает возможности наделения органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов, полномочиями, в соответствии с которыми он при выявлении в муниципальном акте положений, не соответствующих законодательству, может направлять экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений в орган или должностному лицу местного самоуправления муниципального образования, принявшим акт. Не наделен такой орган и полномочиями возлагать на орган или должностное лицо местного самоуправления муниципального образования, получившего такое экспертное заключение, дополнительную, не предусмотренную федеральным законодательством, обязанность в 30-дневный срок со дня его получения принять меры по устранению выявленных нарушений, о чем информировать правовой департамент.

Процедуры проверки муниципальных правовых актов при ведении реестра, проведение экспертизы, юридическая сила и последствия дачи экспертного заключения, предусмотрены федеральным законодательством. Оспариваемые положения нормативного правового акта субъекта Российской Федерации фактически установили иные нормы, вводящие императивный порядок обязательного пересмотра муниципального правового акта органом, принявшим его, в соответствии с направленным экспертным заключением. Тем самым экспертному заключению придана не предусмотренная федеральным законом юридическая сила императивного основания для пересмотра муниципального правового акта органом, его принявшим, установлен срок для устранения выявленных недостатков и возложена обязанность сообщить о принятом решении в правовой департамент как орган, давший экспертное заключение, что недопустимо, поскольку муниципальные правовые акты, направляемые для включения в регистр муниципальных правовых актов являются нормативными правовыми актами, принятыми органами местного самоуправления в установленном

порядке и вступившими в силу, соответственно, подлежат пересмотру или проверке в установленном законом порядке, в том числе, в порядке гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции.

Не основан на законе и довод представителя Губернатора Архангельской области о том, что в таком порядке (п.п.52,53 Регламента) в Архангельской области реализовано полномочие органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренное положениями подпункта «е» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, согласно которому высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также вправе обратиться в суд, поскольку из текста оспариваемых норм с очевидностью следует, что их положения не могут быть расценены как реализация указанных полномочий ни по форме имеющихся предписаний, ни по существу правовых последствий для муниципального акта, в отношении которого дано экспертное заключение. Более того, суду не представлены нормативные акты Архангельской области, которые регламентировали бы такую передачу правомочий Правительства Архангельской области правовому департаменту, дающему заключение по муниципальным правовым актам при внесении их в регистр муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области.

Таким образом, разрешая дело, суд, учитывая положения статьи 21 и подпункта 64 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, части 2 статьи 6 и статьи 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, подпунктов 8 и 10 Методики, пунктов 2, 3 и 45 Регламента, согласно которым уполномоченным исполнительным органом государственной власти Архангельской области по ведению регистра является администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области; ведение регистра возлагается на правовой департамент администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, пришел к правильному выводу о противоречии пунктов 52 и 53 Регламента федеральному законодательству, поскольку установил, что оспариваемые положения обязывают орган или должностное лицо местного самоуправления муниципального образования Архангельской области, принявших правовой акт, рассмотреть экспертное заключение и принять меры по устранению выявленных нарушений в определенный срок.

Мотивы, по которым суд пришел к указанным выводам, исчерпывающим образом изложены в решении суда и являются обоснованными.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Архангельского областного суда от 17 сентября 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Архангельской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи