



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 9-КГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.,
Борисовой Л.В., Горчаковой Е.В.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению мэра города Дзержинска Нижегородской области Сопина В.Ф. об оспаривании решения органа местного самоуправления по кассационной жалобе представителя Сопина В.Ф. – Терещенко М.Ю. на постановление президиума Нижегородского областного суда от 24 октября 2012 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Пирожкова В.Н., объяснения представителя Городской Думы города Дзержинска Ненашкина Н.В., возражавшего против доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

мэр города Дзержинска Нижегородской области Сопин В.Ф. обратился в суд с заявлением о признании решения Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 12 апреля 2012 года № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» незаконным и возложении обязанности на Городскую Думу г. Дзержинска о его отмене. В обоснование заявления Сопин В.Ф. указал, что избран населением на должность главы городского округа город Дзержинск и 8 ноября 2010 года

приступил к исполнению должностных полномочий, в соответствии с требованиями закона направил в Городскую Думу г. Дзержинска ежегодный отчет о результатах деятельности администрации города за 2010 год и информацию по поставленным депутатами вопросам, по результатам заслушивания отчета Городской Думой 12 апреля 2012 года принято оспариваемое решение № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год», пунктом 1 которого постановлено: «Принять прилагаемый отчет о результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год и дать неудовлетворительную оценку». Оспариваемое решение Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области нарушает права заявителя как главы городского округа, принято Городской Думой с нарушением установленного Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом городского округа город Дзержинск Нижегородской области, Положением о Городской Думе города Дзержинска Нижегородской области порядка принятия правового акта об оценке деятельности администрации города.

Решением Дзержинского городского суда Нижегородской области от 29 июня 2012 года отказано в удовлетворении заявления мэра города Дзержинска Нижегородской области Сопина В.Ф. о признании решения Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 12 апреля 2012 года № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» незаконным и возложении обязанности на Городскую Думу г. Дзержинска о его отмене.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 2 октября 2012 года решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 29 июня 2012 года отменено в части отказа в удовлетворении требований о признании незаконным решения Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 12 апреля 2012 года № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» и в отмененной части принято новое решение, которым решение Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 12 апреля 2012 года № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» признано незаконным.

Постановлением президиума Нижегородского областного суда от 24 октября 2012 года апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 2 октября 2012 года отменено, решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 29 июня 2012 года оставлено в силе.

В кассационной жалобе представителя Сопина В.Ф. – Терещенко М.Ю., поданной в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, ставится вопрос об отмене постановления президиума Нижегородского областного суда от 24 октября 2012 года и оставлении в силе апелляционного определения судебной

коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 2 октября 2012 года.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы дело было истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2013 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы с делом в судебном заседании суда кассационной инстанции извещены надлежащим образом, в судебное заседание не явились Сопин В.Ф., его представитель. В соответствии с положениями статьи 385 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие указанных лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым отменить обжалуемое судебное постановление.

Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что президиумом Нижегородского областного суда при рассмотрении настоящего дела допущены такие существенные нарушения.

Судом установлено и подтверждается материалами дела, что глава городского округа – мэр города Дзержинска Нижегородской области Сопин В.Ф. приступил к исполнению должностных полномочий с 8 ноября 2010 года – дня публичного принесения им присяги.

13 марта 2012 года состоялось заседание Городской Думы г. Дзержинска, в повестку дня которого был включен отчет о результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год, докладчиком по данному вопросу указан Сопин В.Ф. - мэр города. Отчет Городской Думой был заслушан, докладчику были заданы вопросы о работе администрации города, проведено тайное голосование бюллетенями по оценке деятельности мэра и администрации города за 2010 год, проведено голосование о принятии проекта решения о результатах деятельности мэра и администрации города - проект решения принят за основу. Председательствующим было предложено принять проект решения «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» в следующей редакции: принять прилагаемый отчет о

результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год и дать неудовлетворительную оценку, в целом, голосование по данному вопросу было проведено, но решение не принято, поскольку за него не проголосовало большинство от числа присутствующих на заседании депутатов (из 30 депутатов, принявших участие в заседании, 14 депутатов проголосовали - за, против - 3, воздержались - 3 и 10 депутатов не голосовали).

12 апреля 2012 года состоялось заседание Городской Думы г. Дзержинска, в повестку дня которого вновь был включен вопрос о принятии решения по результатам отчета о результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год в целом. Голосование по данному вопросу было проведено и по результатам голосования принято решение, согласно которому деятельности мэра и администрации дана неудовлетворительная оценка.

Рассматривая дело в апелляционном порядке, судебная коллегия по гражданским делам Нижегородского областного суда пришла к выводу о наличии правовых оснований для удовлетворения апелляционной жалобы мэра города Дзержинска Сопина В.Ф. и отмены решения суда первой инстанции в указанной части.

Отменяя апелляционное определение и оставляя в силе решение суда первой инстанции, президиум Нижегородского областного суда исходил из того, что в соответствии с требованиями законодательства мэр города, возглавляющий администрацию города, представляет в Городскую Думу ежегодный отчет, содержащий в обязательном порядке информацию о его деятельности как главы муниципального образования по реализации собственных полномочий по решению вопросов местного значения и информацию о деятельности возглавляемой им местной администрации, при этом глава муниципального образования должен представлять отчет о своей деятельности вне зависимости от периода нахождения на занимаемой должности. Для правильного разрешения настоящего дела не имеет правового значения то обстоятельство, что заявитель исполнял должностные обязанности в качестве главы муниципального образования с 8 ноября 2010 года, у Городской Думы имелись законные основания для оценки результатов его деятельности как мэра города за отчетный период – 2010 год. Оспариваемое решение принято Городской Думой г. Дзержинска с соблюдением установленной Положением о Городской Думе города Дзержинска процедуры.

Однако с такими выводами президиума Нижегородского областного суда Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласиться не может.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты 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.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии со статьей 36 указанного Федерального закона собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (части 1, 5, 5.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

По смыслу части 5.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ особенностью ежегодного отчета, представляемого главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, является то, что такой отчет, прежде всего, касается деятельности местной администрации и иных подведомственных главе органов. В то же время в отчете должны находить отражение и выполняемые главой функции высшего должностного лица муниципального образования, а также функции по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Вышеуказанной норме корреспондируют положения статьи 74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в силу которой представительный орган муниципального образования в соответствии с данным Федеральным законом вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования. Основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является в том числе неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Статья 74.1 названного Федерального закона предусматривает удаление в отставку именно главы муниципального образования, неудовлетворительная оценка должна быть дана дважды отчету именно главы муниципального образования о результатах его деятельности.

Из анализа приведенных правовых норм следует, что отчет главы муниципального образования носит регулярный, плановый характер – один

раз в каждом календарном году, предоставляет информацию о деятельности лица в данной должности за истекшие 12 месяцев работы.

Глава муниципального образования городской округ город Дзержинск (мэр города) в соответствии с Уставом городского округа город Дзержинск Нижегородской области избирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию города. В соответствии с положениями части 5.1 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 53 Устава городского округа город Дзержинск мэр города представляет Городской Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Городской Думой.

С учетом положений действующего законодательства, специфики муниципального управления и правовых последствий, связанных с представлением ежегодного отчета главы муниципального образования и результатами оценки данного отчета, а также установленных судом обстоятельств дела, а именно того, что мэр города Дзержинска Сопин В.Ф. в 2010 году исполнял свои обязанности в данной должности менее года (с 8 ноября 2010 года по 31 декабря 2010 года), у Городской Думы отсутствовали правовые основания для оценки деятельности мэра города Сопина В.Ф. за отчетный календарный период - 2010 год.

Кроме того, заслуживают внимания доводы кассационной жалобы об обоснованности выводов суда апелляционной инстанции о том, что оспариваемое решение № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» было принято Городской Думой г. Дзержинска с нарушением установленного порядка принятия решения.

Устав городского округа город Дзержинск Нижегородской области предусматривает, что порядок созыва, подготовки и проведения заседания, рассмотрения и принятия решений, участия в работе заседания комитетов, комиссий, групп и фракций, должностных лиц администрации города, депутатов других органов местного самоуправления, органов государственной власти, представителей общественности, населения, а также правила организационно-технического обеспечения работы заседания устанавливаются Положением о Городской Думе (статья 38).

Положение о Городской Думе города Дзержинска, регламентирующее порядок принятия Городской Думой оспариваемого решения, утверждено Постановлением Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 1 ноября 2006 года № 129 (далее – Положение).

Статьей 40 Положения, посвященной порядку заслушивания отчета мэра города на заседании Городской Думы, установлено, что мэр города представляет в Городскую Думу ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности администрации города, в том числе о решении вопросов, поставленных Городской Думой. Отчет мэра города содержит информацию об основных и дополнительных показателях оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденных Указом Президента Российской Федерации и распоряжением

Правительства Российской Федерации. Отчет представляется в Городскую Думу в письменном виде не позднее чем за две недели до заседания. Отчет публикуется администрацией города в официальных средствах массовой информации. Отчет мэра города обсуждается на заседаниях всех комитетов Городской Думы. Не позднее чем за три дня до заседания Городской Думы, мэру города в письменной форме направляются вопросы и предложения от депутатов, комитетов и депутатских групп. На заседании Городской Думы мэр города оглашает тезисы отчета и отвечает на вопросы, поступившие от депутатов, комитетов и депутатских групп. По результатам ежегодного отчета мэра города Городская Дума принимает решение, содержащее оценку деятельности мэра города и администрации города за истекший год.

При этом в соответствии со статьей 21 Положения основными элементами процедуры рассмотрения вопросов на заседаниях являются: включение вопроса в повестку дня; доведение проектов правовых актов и материалов к ним до сведения депутатов; доклад, содоклад; вопросы докладчику (содокладчику) и ответы на вопросы; прения по обсуждаемому вопросу; выступления по мотивам голосования и принятие проекта за основу или в первом чтении; внесение поправок к принятому за основу проекту или в первом чтении; выступления по мотивам голосования и принятие документа в целом.

Если проект правового акта на заседании Городской Думы не принят за основу или в первом чтении, то он считается отклоненным и направляется инициатору внесения проекта правового акта на доработку с перечнем замечаний, высказанных депутатами. Инициатор внесения правового акта, осуществив его доработку с учетом замечаний, вправе повторно внести доработанный проект правового акта на рассмотрение Городской Думы. Рассмотрение проекта такого правового акта проводится в установленном порядке. В случае, если замечания в отношении проекта правового акта не были высказаны, инициатор его внесения вправе в течение месяца со дня отклонения проекта правового акта внести его повторно в том же виде на заседание Городской Думы. Не принятый за основу или в первом чтении проект правового акта не может рассматриваться депутатами в рабочем порядке (кроме того, согласно пункту 3 части 5 статьи 38 Положения в рабочем порядке не может рассматриваться проект правового акта по вопросу досрочного прекращения полномочий мэра города).

Отменяя решение суда первой инстанции в указанной части, суд апелляционной инстанции, оценив в установленном Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации порядке имеющиеся в деле и дополнительно представленные доказательства, исходил из того, что 13 марта 2012 года на заседании Городской Думы проект оспариваемого решения был включен в повестку дня и депутаты путем голосования приняли его за основу, затем было проведено голосование за принятие документа в целом, в результате которого решение не было принято в связи с недостаточностью голосов за его принятие, т.е. данный проект отклонен,

замечаний по нему высказано не было. Решение о повторном голосовании Городской Думой не принималось.

12 апреля 2012 года проект оспариваемого решения был вновь включен в повестку дня как вопрос «О принятии решения «Отчет о результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» в целом». Голосование по данному вопросу было проведено, по результатам голосования решение принято. При этом не была соблюдена необходимая в случае повторного внесения проекта правового акта на заседание Городской Думы общая процедура рассмотрения вопросов на заседаниях.

Таким образом, суд второй инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что в нарушение установленной процедуры фактически было проведено повторное голосование по одному и тому же вопросу – отчету о результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год.

При изложенных обстоятельствах, оспариваемое решение Городской Думы г. Дзержинска Нижегородской области от 12 апреля 2012 года № 279 «О результатах деятельности мэра и администрации города за 2010 год» принято без соблюдения установленного порядка, в силу чего не может быть признано законным, вывод президиума Нижегородской областной суд об отсутствии нарушений при принятии Городской Думой данного правового акта основан на неправильном толковании норм материального права и не соответствует материалам дела.

Следует отметить, что суждения президиума Нижегородского областного суда по существу сводятся к переоценке выводов суда апелляционной инстанции, ссылок на существенные нарушения судебной коллегией по гражданским делам Нижегородского областного суда при рассмотрении настоящего дела в апелляционном порядке норм материального права или норм процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, не содержат.

Действующим процессуальным законом суду кассационной инстанции не предоставлены полномочия по переоценке установленных судами первой и второй инстанций фактических обстоятельств дела и представленных участвующими в деле лицами доказательств.

Одним из принципов верховенства права является принцип правовой определенности, который предусматривает недопустимость пересмотра окончательного решения суда исключительно в целях проведения повторного слушания по делу и постановления нового решения. Пересмотр окончательного решения суда возможен лишь с целью исправления судебных ошибок при неправильном применении правовых норм. Отклонение от данного принципа допустимо исключительно при наличии существенных и неоспоримых обстоятельств.

Таким образом, при принятии оспариваемого постановления судом кассационной инстанции были допущены существенные нарушения норм материального и норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита

нарушенных прав и публичных интересов, в связи с чем обжалуемое постановление президиума Нижегородского областного суда от 24 октября 2012 года подлежит отмене.

Руководствуясь статьями 387, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление президиума Нижегородского областного суда от 24 октября 2012 года отменить, апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Нижегородского областного суда от 2 октября 2012 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи