



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 16-АПГ18-3

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

4 апреля 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Водолазко Николая Григорьевича на решение Волгоградского областного суда от 4 декабря 2017 года, которым отказано в удовлетворении административного иска Водолазко Н.Г. о признании незаконным постановления Губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 года № 756 «Об отрешении от должности главы Плотниковского сельского поселения Даниловского муниципального района Волгоградской области Н.Г. Водолазко».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения представителя Губернатора Волгоградской области Сучкова В.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Губернатора Волгоградской области от 15 ноября 2017 года № 756 (далее – Постановление № 756), Водолазко Н.Г. отрешён от должности главы Плотниковского сельского поселения, входящего в состав Даниловского муниципального района Волгоградской области (далее – глава муниципального образования).

Водолазко Н.Г. обратился в суд с административным иском заявлением об отмене постановления, мотивируя тем, что губернатором

области незаконно в качестве оснований для отрешения его от должности главы муниципального образования указано нарушение прав граждан и неисполнение им, как должностным лицом, вступившего в законную силу решения Даниловского районного суда Волгоградской области от 28 марта 2017 года об удовлетворении административного иска прокурора Даниловского района Волгоградской области к администрации Плотниковского сельского поселения Даниловского муниципального района Волгоградской области о понуждении совершить действия по организации уличного освещения.

По мнению административного истца, при принятии Постановления № 756 нарушены положения статьи 74 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку его действия не являлись предметом оценки в судебном решении и обязанности по совершению определённых действий на него, как на главу муниципального образования, не возлагались.

Кроме того, на момент принятия оспариваемого акта он уже не являлся главой поселения, так как 13 ноября 2017 года подал заявление об отставке.

Решением Волгоградского областного суда от 4 декабря 2017 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Водолазко Н.Г. просит судебный акт отменить, как постановленный с нарушением норм процессуального и материального права, принять новое решение об удовлетворении заявленных требований.

Относительно апелляционной жалобы участвующим в деле прокурором, представителем Губернатора Волгоградской области поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного решения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание административный истец не явился.

На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в его отсутствие.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе и возражениях относительно жалобы (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё, Судебная коллегия не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Отказывая в удовлетворении требований, суд пришёл к верному выводу, что Постановление № 756 принято уполномоченным лицом, с соблюдением установленной законом процедуры, а также при наличии оснований, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Позиция суда основана на правильном применении и толковании норм материального права, регулирующих спорные отношения.

В соответствии со статьёй 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1); 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 (пункт 5 части 4).

Глава муниципального образования действует во взаимосвязи с иными должностными лицами местного самоуправления, а именно, как следует из части 2 названной статьи, глава муниципального образования, по общему правилу, либо исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, либо возглавляет местную администрацию, что согласуется с положениями статьи 37 указанного закона, согласно которым местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Из приведённых законоположений следует, что глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого её структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несёт персональную ответственность за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина.

Согласно статье 20 Устава Плотниковского сельского поселения Даниловского муниципального района Волгоградской области, принятого решением Совета депутатов названного муниципального образования от 23 сентября 2014 года № 5/1 (далее – Устав), глава поселения возглавляет администрацию и Совет депутатов муниципального образования.

К вопросам местного значения городского поселения относится, в том числе утверждение правил благоустройства территории поселения, организация благоустройства территории поселения, включая освещение улиц (пункт 19 части 1, часть 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, глава муниципального образования Водолозко Н.Г., осуществляющий руководство местной администрацией на принципах единоначалия, наделён полномочиями по организации благоустройства территории поселения, в том числе принятие мер по обеспечению уличного освещения.

Как видно из материалов административного дела, на основании обращения жителей Плотниковского сельского поселения в декабре 2015 года по факту отсутствия уличного освещения на территории сельского поселения прокуратурой Даниловского района Волгоградской области проведены проверки, подтвердившие обоснованность жалоб.

По результатам проверок прокурором Даниловского района Волгоградской области в адрес главы поселения вносились представления об устранении нарушений законодательства в сфере благоустройства и принятии мер к устранению выявленных нарушений закона, причин и условий им способствующих, которые главой муниципального образования не исполнены, освещение улиц на территории поселения не организовано.

Решением Даниловского районного суда Волгоградской области от 28 марта 2017 года, вступившим в законную силу, административный иск прокурора Даниловского района Волгоградской области к администрации Плотниковского сельского поселения об оспаривании бездействия, выразившегося в непринятии мер по организации уличного освещения, удовлетворён.

Между тем по состоянию на 5 октября 2017 года судебный акт, установивший нарушение прав и законных интересов жителей муниципального образования, не исполнен, что подтверждается актом проверки прокуратуры Даниловского района Волгоградской области.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ основанием для привлечения главы муниципального образования, главы местной администрации к ответственности является совершение соответствующим должностным лицом действий, в том числе влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 16 января 2018 года № 12-О указал, что хотя приведённое законоположение увязывает наступление ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации с их действиями, влекущими определённые неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, это само по себе не может пониматься таким образом, что прямо не упомянутое в норме бездействие должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия, выведено за рамки и не подлежит пресечению посредством конкретной меры государственно-правового принуждения. Такой вывод находит своё дополнительное подтверждение в том, что основанием отрешения соответствующего должностного лица являются не сами допущенные им нарушения, а непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым такое нарушение установлено, то есть пассивная форма противоправного поведения.

Суд первой инстанции, установив, что Водолазко Н.Г. в пределах полномочий главы сельского поселения и главы администрации сельского поселения не принял мер по обеспечению населения Плотниковского муниципального образования уличным освещением во исполнение судебного

решения, правильно признал Постановление № 756 законным и обоснованно отказал в удовлетворении административного искового заявления.

С учётом изложенного не имеет правового значения довод административного истца о том, что действия главы поселения не являлись предметом судебного разбирательства и решением суда на него как главу муниципального образования никаких обязанностей совершить конкретные действия не возлагалось.

Конституция Российской Федерации признаёт и гарантирует местное самоуправление как одно из основ конституционного строя (статья 1; статья 3, часть 2; статьи 12, 130 и 131), самостоятельность которого проявляется в том числе в определённой степени правовой автономии, самостоятельном решении органами местного самоуправления вопросов местного значения (статья 12, часть 1 статьи 132), предполагает достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него публичных функций и задач, связанных, прежде всего, с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, и вместе с тем исходит из того, что эта самостоятельность определяет степень ответственности местного самоуправления, призванного осуществлять свои полномочия на основе верховенства права и прямого действия Конституции Российской Федерации, признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения общих интересов местного сообщества в целом. Это коррелирует с положениями пункта 1 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года), определяющими местное самоуправление как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Таким образом, отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ, решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права, поскольку названные должностные лица субъекта Российской Федерации, входя в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, и в этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2013 года № 1219-О).

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

При таких обстоятельствах суд первой инстанции, правильно применив нормы материального права, пришёл к верному заключению, что вмешательство Губернатора Волгоградской области в деятельность органов местного самоуправления не являлось чрезмерным, было осуществлено в целях защиты прав и законных интересов населения Плотниковского муниципального образования.

Правомерно суд первой инстанции признал несостоятельной позицию административного истца о недопустимости принятия в отношении него Постановления № 756, поскольку его полномочия были прекращены 15 ноября 2017 года в связи с заявлением о сложении полномочий по собственному желанию.

Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливая в пункте 2 части 6 статьи 36 возможность прекращения полномочий главы муниципального образования досрочно в случае отставки по собственному желанию, одновременно предусмотрел, что уставом муниципального образования должны определяться не только срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, но и основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц (пункт 7 части 1 статьи 44).

Согласно абзацам шестнадцатому и семнадцатому пункта 6 статьи 20 Устава в случае отставки по собственному желанию соответствующее заявление главой муниципального образования подаётся в Совет депутатов Плотниковского сельского поселения, который принимает решение в течение 10 дней со дня поступления заявления.

Между тем такое решение по заявлению Водолазко Н.Г. от 13 ноября 2017 года не принималось, срок его рассмотрения не истёк, следовательно, в силу приведённых выше правовых предписаний административный истец на момент принятия Постановления № 756 юридически являлся главой муниципального образования.

Не является основанием для отмены по существу правильного судебного акта ошибочность вывода, что правовой акт губернатора об отрешении главы муниципального образования от должности является нормативным правовым актом, так как это не повлекло принятие незаконного решения.

Действительно, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 16 января 2018 года № 12-О, решение вопроса об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности - при отсутствии иных,

специальных оговорок в законе - должно осуществляться посредством издания такого правового акта, который по своей природе носит ненормативный характер и его законность проверяется в порядке производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти (глава 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Однако данное обстоятельство не свидетельствует об обоснованности утверждения в апелляционной жалобе о нарушении подсудности рассмотрения заявленных требований.

Глава муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления наряду с представительным органом муниципального образования (часть 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

Административные дела о признании неправомочным состава представительного органа муниципального образования в силу пункта 13 части 1 статьи 20 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в качестве суда первой инстанции рассматривают верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного округа.

Поскольку предметом судебной проверки является акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, влекущий аналогичное правовое последствие, а именно прекращение деятельности органа местного самоуправления, эта категория административных дел в соответствии с частью 4 статьи 2 поименованного кодекса (в случае отсутствия нормы процессуального права, регуливающей отношения, возникшие в ходе административного судопроизводства, суд применяет норму, регулиющую сходные отношения (аналогия закона) также подсудна перечисленным выше судам.

Иные доводы жалобы, как основанные на неправильном толковании норм материального и процессуального права, выводов суда не опровергают, поводом к отмене судебного акта не являются.

В связи с изложенным, руководствуясь статьями 307-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Волгоградского областного суда от 4 декабря 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Водолазко Николая Григорьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

