



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 43-АПГ16-14

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 октября 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Зинченко И.Н.
судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пушкарева В. [] А. [] к Городской Думе города Ижевска о признании недействующими частей 4 и 5 статьи 52 Устава муниципального образования «Город Ижевск» в редакции, принятой решением Городской Думы города Ижевска от 19 декабря 2014 года № 699, по апелляционной жалобе Пушкарева В.А. на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 27 мая 2016 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления Пушкарева В. [] А. [].

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., представителя Пушкарева В.А. – Ильина А.Г., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., полагавшего решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Решением Городской Думы города Ижевска от 16 июня 2005 года № 333 принят Устав муниципального образования «Город Ижевск» (Устав города Ижевска), который официально опубликован в издании «Известия Удмуртской

Республики» 01 июля 2005 года. В настоящее время Устав города Ижевска действует в редакции, принятой решениями Городской думы г. Ижевска от 19 декабря 2014 года № 699 и от 17 декабря 2015 года № 71.

Согласно части 4 статьи 52 Устава города Ижевска обнародование решения Городской думы осуществляется Главой муниципального образования «Город Ижевск» путем его размещения (опубликования) на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.izh.ru) в порядке, предусмотренном частью 5 настоящей статьи.

В соответствии с частью 5 статьи 52 Устава города Ижевска официальным опубликованием решения Городской думы считается первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - официальный сайт).

Решение Городской думы в течение трех дней с момента его подписания направляется Главой муниципального образования «Город Ижевск» для его размещения (опубликования) на официальном сайте.

Размещение (опубликование) решений Городской думы на официальном сайте осуществляется в течение десяти дней со дня их подписания Главой муниципального образования «Город Ижевск».

Официальное сообщение об ошибках, допущенных при официальном опубликовании решения Городской думы, производится в течение десяти дней со дня размещения (опубликования) решения Городской думы на официальном сайте с указанием правильного прочтения.

Пушкарев В.А. обратился в суд с административным иском с заявлением об оспаривании частей 4 и 5 статьи 52 Устава города Ижевска, установивших порядок опубликования нормативных правовых актов муниципального образования путем размещения их на официальном сайте и не предполагающих размещение принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов в средствах массовой информации. В обоснование заявленных требований административный истец сослался на то, что оспариваемые нормы противоречат федеральному законодательству: части 4 статьи 7, части 3 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, пункту 13 Методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденной Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 декабря 2008 года № 298, и нарушают его права на получение информации о принятых муниципальных правовых актах, поскольку он не обладает как познаниями в области использования сети «Интернет», так и специальным оборудованием для технического присоединения к этой сети.

Решением Верховного Суда Удмуртской Республики от 27 мая 2016 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Пушкаревым В.А. поставлен вопрос об отмене решения суда как незаконного и необоснованного, принятии нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Пушкарев В.А., представители администрации города Ижевска, Городской Думы города Ижевска, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Удмуртской Республике, надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения административного дела в апелляционном порядке, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации проверила законность оспариваемого судебного акта в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда первой инстанции подлежащим отмене в связи с нарушением судом норм материального права.

Согласно частям 1 и 2 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) в систему муниципальных правовых актов входят устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования.

Статьей 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено, что по вопросам местного значения органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты (часть 1). Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (часть 4).

Аналогичные правила содержатся в частях 1 и 2 статьи 49 Устава города Ижевска. Частью 1 статьи 50 данного Устава к системе муниципальных правовых актов отнесены нормативные и иные правовые акты – решения Городской думы, порядок подготовки, принятия и официального опубликования (обнародования) которых регламентированы нормами статей 51, 52, 53 Устава.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и

обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Частью 3 статьи 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Статья 52 «Порядок принятия и официального опубликования (обнародования) решений Городской думы» Устава города Ижевска в действующей редакции регламентирует порядок принятия, подписания, обнародования и вступления в силу муниципальных правовых актов, принимаемых Городской думой города Ижевска.

Так, в части 4 статьи 52 Устава города Ижевска предусмотрено, что обнародование решения Городской думы осуществляется Главой муниципального образования «Город Ижевск» путем его размещения (опубликования) на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.izh.ru) в порядке, предусмотренном частью 5 настоящей статьи.

Официальным опубликованием решения Городской думы считается первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 5 статьи 52 Устава города Ижевска).

Установленный статьей 52 Устава города Ижевска порядок принятия, подписания и обнародования не применяется при официальном опубликовании (обнародовании) решений Городской думы, в отношении которых федеральным законом установлен иной порядок официального опубликования (обнародования) (часть 8 статьи 52 Устава города Ижевска).

Раскрывая понятие официального опубликования нормативного правового акта, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» в пункте 21 разъяснил, что официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста на государственном языке Российской Федерации (то есть на русском языке) в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов, принятых данным органом или должностным лицом.

Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, порядок обнародования акта

должен обеспечивать возможность доведения его до сведения населения и ознакомления с его содержанием.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции мотивировал свой вывод тем, что действующее законодательство, возлагая на органы местного самоуправления обязанность по установлению в уставах муниципальных образований порядка вступления в силу муниципальных правовых актов, порядка их опубликования, не содержит обязательного условия по опубликованию муниципальных правовых актов в печатных средствах массовой информации, а установленный оспариваемой нормой порядок обнародования является общедоступным способом размещения информации и обеспечивает доступ населения муниципального образования к информации о принятых представительным органом местного самоуправления нормативных правовых актах.

Судебная коллегия не может согласиться с таким выводом суда первой инстанции в связи с неправильным применением норм материального права, полагая его основанным на неприменении закона, подлежащего применению, и неправильном истолковании закона.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ), регулирующий отношения, связанные с обеспечением доступа пользователей информацией, в том числе граждан, организаций и общественных объединений, к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (пункт 3 статьи 1 и часть 1 статьи 2), закрепляет основные принципы обеспечения доступа к такой информации, относя к ним, в частности, ее открытость и доступность, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом, свободу поиска, получения, передачи и распространения информации (пункты 1 и 3 статьи 4).

Перечень способов обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления, предусмотренный статьёй 6 вышеназванного Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, не является исчерпывающим и предусматривает (в том числе) такие способы доступа к информации как обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации, размещение органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет», размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах.

Согласно части 3 статьи 12 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации, законодательством

субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами в порядке их официального опубликования.

Статьей 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ установлен перечень необходимой информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», включающий информацию о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе: нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации (подпункт «а» пункта 2 части 1).

Таким образом, действующее законодательство предусматривает возможность официального опубликования нормативных правовых актов на соответствующем интернет-портале органа местного самоуправления, поэтому само по себе включение в оспариваемую часть Устава положения о возможности опубликования муниципального нормативного правового акта на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» не противоречит федеральному законодательству, поскольку такой способ опубликования нормативных правовых актов, наряду с опубликованием в периодических печатных изданиях, допускается федеральным законодателем.

Между тем, применение такого способа опубликования нормативных правовых актов, обусловленное объективным изменением структуры информационного пространства в современных условиях, должно обеспечивать оповещение населения о принятии тех или иных нормативных правовых актов и ознакомления с ними в целях их обнародования в контексте требования статьи 15 (части 3) Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ предусматривает не только создание органами местного самоуправления официальных сайтов в сети «Интернет» для размещения информации о своей деятельности (включающей размещение текстов нормативных муниципальных правовых актов, изданные органом местного самоуправления), но и проведение мероприятий, направленных на обеспечение права неограниченного круга лиц на доступ к размещенной на официальном сайте информации.

Так, в части 2 статьи 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ государственным органам и органам местного самоуправления федеральным законодателем предписано в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, указанной в части 1 настоящей статьи, создание пунктов подключения к сети «Интернет» в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах).

Следовательно, использование новых информационных технологий в качестве способа официального опубликования нормативных правовых актов возможно при условии обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к такому роду информации.

В ходе судебного разбирательства установлено, что на территории муниципального образования «Город Ижевск» пункты и сеть центров бесплатного доступа граждан к официальной информации с использованием к сети «Интернет», как это предусмотрено частью 2 статьи 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, не созданы.

Анализ законодательства, регулирующего правоотношения в сфере опубликования нормативных правовых актов, позволяет сделать вывод о том, что введение оспариваемыми нормами в качестве единственного, безальтернативного источника официального опубликования нормативных актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, опубликование на сайте муниципального органа путем размещения данных актов в электронном виде на соответствующем интернет-портале, в ситуации, когда на территории муниципального образования отсутствуют условия, обеспечивающие доступность подключения неограниченному кругу лиц к сети «Интернет», противоречит федеральному законодательству – части 2 статьи 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, а также основным принципам обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренным пунктами 1 и 3 статьи 4 этого же Федерального закона – открытости и доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободе поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом.

Данное обстоятельство свидетельствует о нарушении права граждан, предусмотренного частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, на ознакомление с текстами правовых актов органов местного самоуправления, действующих на конкретной территории.

С учетом изложенного, доводы административного ответчика об отсутствии противоречий оспариваемой нормы федеральному законодательству и общедоступности установленного оспариваемой нормой порядка обнародования способа размещения информации, обеспечивающим доступ населения муниципального образования к информации о принятых представительным органом нормативных правовых актах, являются ошибочными и не могут быть приняты.

В силу положений пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью, если оспариваемый нормативный правовой акт признается не соответствующим иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части.

При таких обстоятельствах, решение суда первой инстанции не может быть признано законным и обоснованным, так как судом неправильно применены нормы материального права, и подлежит отмене по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 3 части 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, с принятием нового решения об удовлетворении требований административного истца.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 27 мая 2016 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления Пушкарева В. [REDACTED] А. [REDACTED].

Признать не действующими части 4 и 5 статьи 52 Устава муниципального образования «Город Ижевск» в редакции, принятой решением Городской Думы города Ижевска от 19 декабря 2014 года № 699, в той мере, в которой оспариваемыми положениями не обеспечивается официальное опубликование нормативных правовых актов муниципального образования «Город Ижевск» для всеобщего сведения.

Возложить на Городскую Думу города Ижевска обязанность опубликовать данное решение суда на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» <http://www.izh.ru> и в издании «Известия Удмуртской Республики».

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]