

**РЕШЕНИЕ**  
**Именем Российской Федерации**

14 марта 2023 года

г. Ростов-на-Дону

Ростовский областной суд  
в составе председательствующего судьи Водяной В.Ю.,  
при ведении протокола секретарем судебного заседания Тахировым Т.Э.,  
рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении Ростовского областного суда  
административное дело по административному иску заместителя прокурора Ростовской  
области о признании недействующим решения Собрания депутатов Миллеровского  
городского поселения от 29 июня 2022 года №79 «О принятии Устава муниципального  
образования «Миллеровское городское поселение»,

установил:

Устав муниципального образования «Миллеровское городское поселение» (далее - Устав)  
принят решением Собрания депутатов Миллеровского городского поселения №79 «О  
принятии Устава муниципального образования «Миллеровское городское поселение» от 29  
июня 2022 года.

Решение Собрания депутатов Миллеровского городского поселения №79 от 29 июня  
2022 года (далее - решение № 79) опубликовано в официальном выпуске органов местного  
самоуправления Миллеровского городского поселения «Вести власти» №25 от 15 сентября  
2022 года (зарегистрировано в Главном управлении Минюста России по Ростовской области  
8 сентября 2022 года).

Заместитель прокурора Ростовской области в интересах неопределенного круга лиц  
обратился в Ростовский областной суд с административным иском с заявлением о  
признании недействующим со дня принятия решения Собрания депутатов Миллеровского  
городского поселения №79 от 29 июня 2022 года «О принятии Устава муниципального  
образования "Миллеровское городское поселение».

В обоснование административных исковых требований заместитель прокурора  
Ростовской области указал, что в ходе проведенной проверки соблюдения порядка принятия  
уставов муниципальных образований Миллеровского района выявлены нарушения  
требований федерального законодательства.

По утверждению административного истца, публичные слушания по проекту Устава  
муниципального образования "Миллеровское городское поселение" не проводились,  
нарушена процедура опубликования проекта Устава, а также результатов публичных  
слушаний, что привело к нарушению прав как неопределенного круга лиц жителей  
Миллеровского городского поселения на организацию и осуществление местного  
самоуправления для решения вопросов местного значения на данной территории, на  
утверждение и принятие в установленном порядке устава муниципального образования и  
систему муниципальных правовых актов в соответствии с ними, так и публичные интересы  
муниципального образования «Миллеровское городское поселение» на принятие устава в  
соответствии с предусмотренным законодательством порядком.

В судебном заседании прокурор отдела прокуратуры Ростовской области Ефремова  
Т.Н., а также старший прокурор отдела прокуратуры Ростовской области Емелина Е.А.  
поддержали заявленные требования, просили удовлетворить административный иск.

Председатель Собрания депутатов Миллеровского городского поселения Абакумов  
В.А., а также представители административного ответчика Калинина Е.С., Ветхалов В.Н.

просили в удовлетворении заявленных требований отказать, сославшись на соблюдение процедуры и порядка принятия Устава, а также на отсутствие доказательств нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца и лиц, в интересах которых подано заявление.

Представитель заинтересованного лица Администрации Миллеровского городского поселения Беницкий К.С. указал на необоснованность требований административного истца, представил письменные пояснения относительно отсутствия в администрации экземпляров официального выпуска органов местного самоуправления Миллеровского городского поселения «Вести власти», в которых опубликованы решение Собрания депутатов Миллеровского городского поселения от 27 мая 2022 года, заключение о проведении публичных слушаний 15 июня 2022 года, а также оспариваемое решение Собрания депутатов, указал, что в архиве администрации данных экземпляров нет, в связи с чем проведена служебная проверка.

От заместителя начальника Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ростовской области Олейник С.М. поступило ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие представителя, также указано, что при предварительном анализе Устава были выявлены недостатки, представленные документы были отозваны председателем Собрания депутатов Миллеровского городского поселения. При повторном поступлении 16 августа 2022 года в адрес Управления пакета документов для рассмотрения вопроса о государственной регистрации Устава, Управлением 8 сентября 2022 года принято решение о его государственной регистрации.

Изучив материалы административного дела, исследовав представленные доказательства, допросив свидетелей: депутатов Собрания Галушкину С.Б., Высоцкую Т.А., Полякову С.А., главного специалиста Собрания депутатов Джигир В.В., сотрудника Администрации Миллеровского городского поселения Андриянова С.А., заместителя Миллеровского межрайонного прокурора Куличенко А.В., выслушав участников процесса, посчитав возможным рассмотреть дело в отсутствие представителя заинтересованного лица Главного управления Минюста России по Ростовской области, суд приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон № 131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Закон N 131-ФЗ закрепляет общую систему муниципальных правовых актов, которую возглавляет устав муниципального образования (ч. 1 ст. 43 Закона).

Устав муниципального образования - основной документ, определяющий структуру органов местного самоуправления и особенности осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Принятие устава муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (часть 10 статьи 35 Закона №131-ФЗ).

В соответствии с Уставом муниципального образования «Миллеровское городское поселение», принятым решением Собрания депутатов Миллеровского городского поселения от 29 апреля 2019 года № 136, представительным органом данного муниципального образования является Собрание депутатов Миллеровского городского поселения (далее - Собрание депутатов), к исключительной компетенции которого относится принятие Устава муниципального образования (часть 1 статьи 23, пункт 1 части 1 статьи 24 Устава).

Из приведенных положений следует, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом.

В данной части порядок принятия нормативного правового акта административным истцом не оспаривался.

Проверяя соблюдение процедуры принятия Устава, судом установлено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 28 Закона 131-ФЗ для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Проект устава муниципального образования должен выноситься на публичные слушания (пункт 1 части 3 статьи 28 Закона 131-ФЗ). Такая же норма содержалась в пункте 1 части 3 статьи 13 Устава муниципального образования «Миллеровское городское поселение», принятого 29 апреля 2019 года и действовавшего на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 4 статьи 28 Закона 131-ФЗ).

Как установлено по делу, проект решения Собрания депутатов Миллеровского городского поселения «О принятии Устава муниципального образования «Миллеровское городское поселение» направлен главой Администрации Миллеровского городского поселения председателю Собрания депутатов - главе Миллеровского городского поселения, что подтверждается сопроводительным письмом от 22 апреля 2022 года (том 1 л.д. 168).

Решением Собрания депутатов «Миллеровского городского поселения» № 67 от 27 мая 2022 года назначены публичные слушания по проекту Устава муниципального образования «Миллеровское городское поселение» на 15 июня 2022 года в 10:00 в зале заседаний Администрации Миллеровского городского поселения по адресу г. Миллерово, ул. Ленина, 6.

Данное решение размещено на сайте администрации и опубликовано в официальном выпуске органов местного самоуправления Миллеровского городского поселения «Вести власти» от 27 мая 2022 года №15 (том 2 л.д. 1-24). В названном выпуске опубликован проект Устава, содержащий 73 статьи.

В материалах дела имеется протокол № 1 публичных слушаний от 15 июня 2022 года (том 2 л.д. 203).

Председателем Собрания депутатов на основании определения суда представлен протокол публичных слушаний, отличающийся от копии протокола, приложенной к административному иску, в качестве докладчика по вопросу повестки дня о проекте Устава указана Полякова С.А. (депутат Собрания), а не заведующий юридического сектора Администрации Миллеровского городского поселения Андриянов С.А. (том 3 л.д. 154-157). Однако, впоследствии даны пояснения, что этот вариант протокола распечатан ошибочно в результате технического сбоя (том 3 л.д. 185).

В дальнейшем в материалы дела приобщен протокол публичных слушаний от 15 июня 2022 года аналогичный по содержанию заверенной копии протокола, представленной прокурором, однако, на этом экземпляре отсутствует подпись секретаря Кугут В.А. (том 3 л.д. 180-183).

Как следует из текста протокола публичных слушаний, депутат Галушкина С.Б. выступила с предложением внести дополнения в проект Устава, изложенные в девяти пунктах. Дополнения коснулись, в том числе, закрепления статей о знаке почета Миллеровского городского поселения, старосте сельского населенного пункта, о помощнике депутата, а также предоставления возможности главе поселения и 10 % депутатов осуществлять свои полномочия как на постоянной, так и на непостоянной основе.

Проверяя доводы административного истца об отсутствии факта проведения публичных слушаний, суд установил следующее.

Из содержания протокола публичных слушаний следует, что при их проведении присутствовало 59 человек, включая 5 членов комиссии по проведению публичных слушаний (председатель Собрания депутатов Абакумов В.А., депутаты Кугут В.А., Калинина Е.С., Галушкина С.Б., Полякова С.А.), а также 15 депутатов Собрания депутатов

Миллеровского городского поселения (Аракелян Э.В., Большенко И.В., Высоцкая Т.А., Лихачева А.С., Любомищенко А.Е., Наконечный Н.А., Некрасов А.С., Осадченко П.Н., Осадченко А.Н., Орлова Г.И., Петрич А.Е., Пономарев Н.И., Токарев Е.Г., Шевченко А.А.). В протоколе указано, что приглашены глава Администрации Миллеровского городского поселения Зинченко В.В., 10 человек от Администрации поселения, 10 человек от муниципальных унитарных предприятий и учреждений, 18 жителей г. Миллерово. Проведены публичные слушания в зале заседаний Администрации Миллеровского района (том 2 л.д. 203-204). Списочного состава участников слушаний нет.

В ходе проведенной прокуратурой проверки были взяты объяснения у депутатов Собрания депутатов Миллеровского городского поселения Высоцкой Т.А., Шевченко Т.А., Шевченко А.А., Петрич А.Е., Пономарева Н.И., Любомищенко А.Е., Лихачевой А.С., которые опровергли свое участие 15 июня 2022 года в публичных слушаниях по проекту Устава, равно как и сотрудник Администрации Миллеровского городского поселения Андриянов С.А., допрошенный в судебном заседании (том 2 л. д. 239-253, 259-264).

В письменных пояснениях, представленных суду, свое участие в публичных слушаниях опровергли также депутаты Осадченко А.Н., Наконечный Н.А., Орлова Г.И., указанные в протоколе от 15 июня 2022 года в качестве присутствующих лиц (том 2 л.д.203).

Утверждение председателя Собрания депутатов о том, что в протоколе № 1 от 15 июня 2022 года приведен список депутатов, приглашенных на публичные слушания, а не присутствующих, противоречит его содержанию. По форме изложения в части явившихся лиц этот протокол аналогичен протоколам заседаний Собрания депутатов Миллеровского городского поселения, в которых об отсутствующих лицах указано в отдельном абзаце под таблицей, содержащей фамилии явившихся депутатов (том 2 л.д.207).

Суд критически относится к показаниям свидетеля депутата Поляковой С.А., учитывая их противоречивый характер. Так, Полякова С.А. утверждала, что публичные слушания по проекту Устава проводились 27 мая 2022 года, на них присутствовало 30-40 человек, из которых депутаты - только члены комиссии по проведению публичных слушаний. В то же время в протоколе публичных слушаний помимо членов комиссии указано на присутствие 15 депутатов Собрания. Аналогично суд оценивает письменные пояснения депутата Кугут В.А., указавшего, что публичные слушания были назначены и проведены 15 апреля (а не июня) 2022 года.

В ответе от 25 ноября 2022 года глава Администрации Миллеровского городского поселения уведомляет заместителя Миллеровского межрайонного прокурора о том, что публичные слушания по проекту Устава не организовывались и не проводились, в том числе в здании Администрации Миллеровского городского поселения, расположенном по адресу: г. Миллерово, ул. Ленина, 12, в период с 15 июня по 18 ноября 2022 года (том 2 л. д. 141). При этом сообщалось, что помещения, принадлежащие Администрации Миллеровского городского поселения, в здании, расположенном по адресу: г. Миллерово, ул. Ленина, 6, отсутствуют.

Кроме того, в ответе и.о. главы Администрации Миллеровского района Титовой С.А. на запрос и.о. межрайонного прокурора Миллеровской межрайонной прокуратуры, а также письме от 13 марта 2022 года № 83-506 главы Администрации Миллеровского района Коваленко О.А., адресованном суду, сообщено, что 15 июня 2022 года в здании районной администрации публичные слушания не проводились, в подтверждение чего приложена копия журнала учета посетителей в здание администрации Миллеровского района за 15 июня 2022 года, в перечне которых нет указания на депутатов, отраженных в протоколе публичных слушаний (том 2 л. д. 222-223). Подлинник данного журнала обозревался в судебном заседании по ходатайству административного ответчика. Также в письме заместителю межрайонного Миллеровского прокурора от 28 февраля 2023 года указано, что на основании распоряжения администрации Миллеровского района от 5 апреля 2012 года № 77 «О пропускном и внутриобъектовом режиме здания Администрации Миллеровского района» введен пропускной режим, который действовал и на момент с 27 мая 2022 года по

31 декабря 2022 года (том 3 л.д.195). При этом, проход в здание осуществляется только через центральный вход с улицы Ленина, служебный и запасной входы действуют во время мероприятий по эвакуации при чрезвычайных ситуациях. Данные о наличии пропускного режима в здании Администрации Миллеровского района также подтвердили в своих показаниях свидетели: депутат Высоцкая Т.А. и заместитель Миллеровскоо межрайонного прокурора Куличенко А.В.

Приведенные сведения ставят под сомнение утверждения представителей административного ответчика, а также свидетеля Поляковой С.А. относительно отсутствия пропускного режима в здание районной Администрации и возможности беспрепятственно пройти через запасной либо служебный вход.

В материалах дела имеется заключение о результатах публичных слушаний от 15 июня 2022 года, в котором отражены итоги единогласного голосования за предложенные в ходе публичных слушаний дополнения в проект Устава (том 2 л. д. 205-206).

Представлена копия официального выпуска органов местного самоуправления Миллеровского городского поселения № 17 от 20 июня 2022 года, в котором данное заключение опубликовано (том 2 л.д.142-145).

Вместе с тем, в материалы дела представлен ответ главы Администрации Миллеровского городского поселения Миллеровскому межрайонному прокурору от 26 октября 2022 года, в котором сообщается, что сотрудники администрации не принимали участия в публичных слушаниях по проекту Устава за 2022 год, предложений о корректировке положений, внесении поправок и изменений в проект Устава не поступало, равно как и протокола и заключения по результатам проведения публичных слушаний. Кроме того, с данным письмом направлен экземпляр Официального выпуска органов местного самоуправления Миллеровского городского поселения «Вести власти» от 20 июня 2022 года № 17, его копия, заверенная директором МБУК МР «Межпоселенческая центральная библиотека», из содержания которых следует, что в вышеуказанном номере печатного издания заключение не публиковалось (том 2 л. д. 25-39).

Наличие двух вариантов Официального выпуска органов местного самоуправления Миллеровского городского поселения «Вести власти» от 20 июня 2022 года № 17 вызывает сомнения в достоверности факта опубликования заключения публичных слушаний 15 июня 2022 года. Пояснения представителя Администрации Миллеровского городского поселения относительно проведения служебной проверки, в ходе которой установлена необходимость актуализировать и распечатать дубликаты выпуска версии «Вести власти» № 15, 17, 25 за 2022 год этих сомнений не опровергают.

Более того, согласно представленным письменным объяснениям старшего инспектора отдела организационной, архивной и кадровой работы Администрации Миллеровского городского поселения Ганновой Т.А., в обязанности которой входило, в том числе, получение информации для публикации и формирования выпусков «Вести власти», заключение о результатах публичных слушаний прислано ей на электронную почту 7 июля 2022 года, то есть после принятия оспариваемого решения.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, факт проведения публичных слушаний по Уставу, принятому оспариваемым решением, а также опубликования заключения по результатам его проведения, не подтвержден достоверными и допустимыми доказательствами.

Доводы представителя административного ответчика относительно того, что с проектом Устава в первоначальной редакции, а также с решением о назначении публичных слушаний на сайте администрации ознакомились жители, о чем свидетельствуют 511 просмотров, судом отклоняются, поскольку не устраняют противоречивость письменных доказательств по делу и не свидетельствуют о фактическом проведении публичных слушаний (том 3 л.д.171).

Таким образом, на заседание Собрания депутатов 29 июня 2022 года на голосование вынесен проект Устава, не прошедший процедуру публичных слушаний.

29 июня 2022 года на очередном заседании Собрания депутатов Миллеровского городского поселения принято оспариваемое решение депутатами единогласно. На этом заседании согласно протоколу присутствовали 16 депутатов, глава Администрации Миллеровского городского поселения Зинченко В.В., заведующий юридического сектора Администрации Миллеровского городского поселения Андриянов С.А., доложивший вопрос повестки дня о принятии Устава, заместитель Миллеровского межрайонного прокурора Куличенко А.В.

Согласно протоколу депутат Кугут В.А. выступил по вопросу о принятии Устава, указав на внесение дополнений от жителей г. Миллерово в ходе проведения публичных слушаний (том 2 л. д. 209).

Депутаты Высоцкая Т.А., Шевченко Т.А., Пономарев Н.И., Любомищенко А.Е. в объяснениях, данных в ходе прокурорской проверки, пояснили, что при голосовании 29 июня 2022 года председателем Собрания Миллеровского городского поселения им не было сообщено о внесении дополнительных статей в Устав, вследствие чего они голосовали за его первоначальную редакцию (том 2 л.д. 245-250, 259-264).

Аналогичные показания даны в ходе судебного заседания свидетелями: заместителем Миллеровского межрайонного прокурора Куличенко А.В., депутатом Высоцкой Т.А., Андрияновым С.А., непосредственно занимавшимся разработкой проекта.

Ряд депутатов, а также главный специалист Собрания депутатов Джигир В.В. в письменных объяснениях, пояснениях и показаниях сослались на то, что 29 июня 2022 года в ходе заседания Собрания было доложено о внесении в ходе публичных слушаний дополнений в проект Устава.

Таким образом, достоверно установить, в какой редакции депутатами Собрания принят Устав на заседании от 29 июня 2022 года, не представляется возможным, принимая во внимание, что сам факт проведения публичных слушаний не нашел своего подтверждения.

Учитывая установленные по делу обстоятельства, суд приходит к выводу о том, что решение Собрания депутатов от 29 июня 2022 года №79 «О принятии Устава муниципального образования «Миллеровское городское поселение» принято с нарушением требований части 1, пункта 1 части 3 и части 4 статьи 28 Федерального закона №131-ФЗ, а именно процедуры принятия нормативного правового акта, что является самостоятельным основанием для признания недействующим данного решения.

Вопреки утверждениям представителя административного ответчика выявленное несоблюдение процедуры принятия Устава влечет нарушение прав неопределенного круга лиц - жителей Миллеровского городского поселения на осуществление местного самоуправления для решения вопросов местного значения, на утверждение и принятие в установленном порядке устава муниципального образования, а также публичных интересов муниципального образования «Миллеровское городское поселение» на принятие устава в соответствии с предусмотренным законодательством порядком.

Акты, не прошедшие государственную регистрацию, не опубликованные в предусмотренном порядке, а равно имеющие иные нарушения порядка принятия и введения в действие, свидетельствующие об отсутствии у них юридической силы, не влекут правовых последствий и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке. Установив такие нарушения, суд принимает решение о признании оспариваемого акта не действующим полностью (в том числе и при оспаривании в суд его отдельных положений), как не имеющего юридической силы с момента его принятия (пункт 40 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50).

Учитывая, что оспариваемый нормативный правовой акт не имеет юридической силы вследствие нарушения процедуры его принятия, то он подлежит признанию недействующим с момента его принятия.

Во исполнение пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации на административного ответчика возлагается обязанность в месячный срок со дня вступления настоящего решения суда в законную силу опубликовать текст решения либо сообщение о его принятии в официальном периодическом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты Собрания депутатов Миллеровского городского поселения.

Руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующим решения Собрания депутатов Миллеровского городского поселения от 29 июня 2022 года №79 «О принятии Устава муниципального образования "Миллеровское городское поселение"» удовлетворить.

Признать недействующим со дня принятия решение Собрания депутатов Миллеровского городского поселения от 29 июня 2022 года №79 «О принятии Устава муниципального образования "Миллеровское городское поселение"».

Обязать Собрание депутатов Миллеровского городского поселения в месячный срок со дня вступления настоящего решения суда в законную силу опубликовать решение суда или сообщение о его принятии в официальном печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты Собрания депутатов Миллеровского городского поселения.

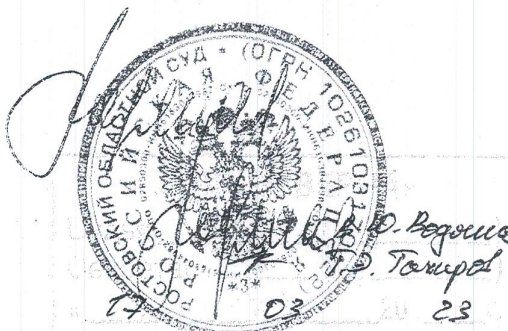
Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Третий апелляционный суд общей юрисдикции через Ростовский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Судья

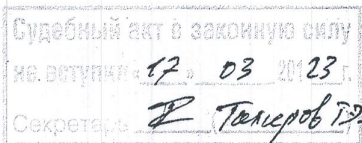
В.Ю. Водяная

Решение в окончательной форме принято 17 марта 2023 года.

Судья



В.Ю. Водяная



ого  
том  
ции  
ора  
рос  
ора  
ава,  
ных  
3. в  
29  
ило  
его  
лем  
.А.,  
3. в  
да в  
ний  
ния  
мая  
его  
что  
ава  
лем  
3. а  
ым  
ное  
уга  
ого  
е в  
сов  
ав  
в  
ния  
ых  
от  
уд  
ом  
ой  
да  
ны  
им