

КОПИЯ

33а-5309/2022

2а-3009/2022

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

28 июля 2022 года

г. Оренбург

Судебная коллегия по административным делам Оренбургского областного суда в составе

председательствующего судьи Трифоновой О.М.,
судей областного суда Дорохиной Т.С., Кужабаева М.Д.,
при секретаре Лексиковой Е.А.,
с участием прокурора Ломакина С.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению межмуниципального управления Министерства внутренних дел Российской Федерации «Оренбургское» к администрации г. Оренбурга об оспаривании постановления

по апелляционной жалобе администрации г. Оренбурга на решение Ленинского районного суда г. Оренбурга от 18 апреля 2022 года.

Заслушав доклад судьи Дорохиной Т.С., представителей административного истца Живайкину В.А., Сусик Н.В., представителя административного ответчика Чуносову Е.В., заключение прокурора, судебная коллегия

установила:

МУ МВД России «Оренбургское» обратилось в суд с вышеназванным административным исковым заявлением, указав, что постановлением администрации г. Оренбурга от 24 ноября 2014 года № 2856-п утвержден Порядок организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, постоянно (временно) проживающих (пребывающих) на территории муниципального образования «город Оренбург», независимо от наличия (отсутствия) регистрации по месту жительства (пребывания).

Пункт 3 указанного постановления возлагает обязанность на руководителя МУ МВД России «Оренбургское» осуществлять работу по учету детей и возвращению в муниципальные образовательные организации несовершеннолетних, не обучающихся в нарушение Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Пунктом 2.3 Порядка установлено, что в учете детей принимают участие органы внутренних дел, иные учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в пределах своей компетенции) (по согласованию).

Пунктом 4.5 Порядка возложены обязанности на органы внутренних дел, иные учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рамках своей компетенции по участию в выявлении необучающихся несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, нуждающихся в помощи государства, и информировании о них

управление образования и общеобразовательные организации, а также принятие соответствующих мер в пределах своей компетенции.

Полагает, что постановление противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, таким как Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

Административный истец просил признать пункт 3 постановления администрации г. Оренбурга №2856-п от 24 ноября 2014 года, подпункты 2.3, 4.5 Порядка, утвержденного постановлением администрации г. Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года, не соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не действующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Решением Ленинского районного суда г. Оренбурга от 18 апреля 2022 года в удовлетворении административных исковых требований отказано.

В апелляционной жалобе административный истец МУ МВД России «Оренбургское» выражает несогласие с вынесенным решением, просит его отменить как незаконное и необоснованное и принять новое решение об удовлетворении заявленных требований.

На доводы апелляционной жалобы администрацией г. Оренбурга и прокуратурой Оренбургской области представлены возражения.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представители административного истца МУ МВД России «Оренбургское» Живайкина В.А., Сусик Н.В. апелляционную жалобу поддержали.

Представитель административного ответчика администрации г. Оренбурга Чуносова Е.В. просила решение суда оставить без изменений.

Заслушав судью-докладчика, пояснения участников процесса, заключение прокурора, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия приходит к следующему.

Главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрен порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

В соответствии с частью 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Из материалов дела следует, что постановлением администрации города Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года утвержден Порядок организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам

дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, постоянно (временно) проживающих (пребывающих) на территории муниципального образования «город Оренбург», независимо от наличия (отсутствия) регистрации по месту жительства (пребывания).

Порядок разработан в соответствии пунктом 1 статьи 4, статьей 5 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», пунктом 6 части 1 статьи 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», статьями 9, 33, 34 Устава города Оренбурга, в целях активизации и систематизации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению несовершеннолетних, не обучающихся в образовательных организациях, обеспечения получения ими обязательного общего образования.

Пункт 3 постановления администрации города Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года возлагает обязанность на руководителя МУ МВД России «Оренбургское» осуществлять работу по учету детей и возвращению в муниципальные образовательные организации несовершеннолетних, не обучающихся в нарушение Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Пунктом 2.3 Порядка установлено, что в учете детей принимают участие органы внутренних дел, иные учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в пределах своей компетенции) (по согласованию).

Пунктом 4.5 Порядка возложены обязанности на органы внутренних дел, иные учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рамках своей компетенции по участию в выявлении необучающихся несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, нуждающихся в помощи государства, и информировании о них управление образования и общеобразовательные организации, а также принятие соответствующих меры в пределах своей компетенции.

Постановление администрации города Оренбурга №2856-п от 24 ноября 2014 года, которым утвержден Порядок организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, постоянно (временно) проживающих (пребывающих) на территории муниципального образования «город Оренбург», независимо от наличия (отсутствия) регистрации по месту жительства (пребывания), принято в надлежащей форме, уполномоченным органом, опубликован в газете «Вечерний Оренбург», № 42а, 17 декабря 2014 года. В данной части оспариваемое решение Уставу муниципального образования город Оренбург и Правилам подготовки, оформления, издания и опубликования правовых актов администрации города Оренбурга, утвержденным постановлением администрации города Оренбурга от 30 августа 2011 г. №5931-п, не противоречит.

Обращаясь с административным иском, МУ МВД «Оренбургское» ссылается на несоответствие пункта 3 Постановления, подпунктов 2.3, 4.5

Порядка положением части 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», статьи 1, подпунктам 4, 12, 14 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», а также пункту 2.14 приказа МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

Разрешая требования административного истца и отказывая в их удовлетворении, суд указал, что постановление издано в установленном порядке и полномочным органом, положения оспариваемых пунктов не возлагают на органы внутренних дел обязанностей, не предусмотренных Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», Инструкцией по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, права, свободы и законные интересы административного истца не нарушают.

С такими выводами судебная коллегия согласиться не может.

В силу ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее - граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» правовую основу деятельности полиции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию

в сфере внутренних дел (далее - федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел).

Полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции (часть 2 статьи 3 Закона по полиции).

Акты органов местного самоуправления муниципальных образований к источникам права, регулирующим деятельность полиции, не отнесены.

Согласно частям 1 и 4 статьи 4 Закона о полиции полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации.

Положениями статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» установлен перечень обязанностей, возложенных на полицию.

Частью 3 статьи 12 Федерального закона «О полиции» установлено, что порядок выполнения возложенных на полицию обязанностей, если он не является предметом регулирования федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации или нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел путем издания нормативного правового акта, в том числе совместно либо по согласованию с заинтересованными федеральными государственными органами.

Таким образом, ни один из вышеуказанных нормативных правовых актов не возлагает обязанности по выявлению и учету детей и возвращению в муниципальные образовательные организации несовершеннолетних, не обучающихся.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, муниципального округа, городского округа.

По смыслу частей 7, 8 статьи 213 и пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд устанавливает такие обстоятельства, как нарушение прав административного истца оспариваемым нормативным актом, отсутствие полномочий у принявших его органов власти либо нарушение формы, процедуры принятия и введения его в действие, наличие которых может являться основанием для вывода суда о несоответствии оспариваемого акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющий полномочия органов местного самоуправления городских округов, не предоставил указанным органам право на решение вопросов, связанных с порядком организации и деятельности органов внутренних дел.

Таким образом, исполнительные органы местного самоуправления не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование по вопросам, не относящимся к их ведению и полномочиям.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый нормативный правовой акт признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Принимая во внимание, что при рассмотрении административного дела, нашел свое подтверждение тот факт, что пункт 3 постановления администрации г. Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года, пункты 2.3, 4.5 Порядка, утвержденного постановлением администрации г. Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года в части указания на участие органа внутренних дел в осуществлении работы по учету детей и возвращению в муниципальные образовательные организации несовершеннолетних, а также по выявлению не обучающихся несовершеннолетних не соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заявленные административным истцом требования, судебная коллегия считает подлежащими удовлетворению, решение подлежащим отмене.

Исходя из положений пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом разъяснений, данных в пункте 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», судебная коллегия считает необходимым признать оспариваемые положения постановления администрации г. Оренбурга от 24 ноября 2014 года № 2856-п и Порядка, утвержденного названным постановлением администрации г. Оренбурга недействующими с даты принятия.

В соответствии с пунктом 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», пунктом 44 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», вступившее в законную силу решение суда должно быть опубликовано изданием, опубликовавшим нормативный правовой акт, признанный судом не действующим.

Руководствуясь статьями 309, 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Ленинского районного суда г. Оренбурга от 18 апреля 2022 года отменить, принять по делу новое решение, которым требования межмуниципального управления Министерства внутренних дел Российской Федерации «Оренбургское» удовлетворить.

Признать недействующими со дня принятия пункт 3 постановления администрации г. Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года «Об утверждении Порядка организации учета детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, постоянно (временно) проживающих (пребывающих) на территории муниципального образования «город Оренбург», независимо от наличия (отсутствия) регистрации по месту жительства (пребывания)», а также пункты 2.3, 4.5 Порядка, утвержденного постановлением администрации г. Оренбурга № 2856-п от 24 ноября 2014 года, в части указания на участие органа внутренних дел в осуществлении работы по учету детей и возвращению в муниципальные образовательные организации несовершеннолетних, а также по выявлению не обучающихся несовершеннолетних.

Обязать администрацию г. Оренбурга в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу опубликовать сообщение о его принятии на сайте администрации муниципального образования и в печатном издании «Вечерний Оренбург».

Апелляционное определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в кассационном порядке в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения в Шестой кассационный суд общей юрисдикции по правилам главы 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации через суд первой инстанции.

Председательствующий:

Судьи:

