

Дело № 33- 13143  
Судья Марданова С.А.

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г.Пермь

7 декабря 2015 года

Судебная коллегия по административным делам Пермского краевого дела в составе председательствующего судьи Судневой В.Н. судей Елецких О.Б., Кустовой И.Ю. при секретаре Мальцевой Е.В.

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению Прокурора г.Березники на решение Березниковского городского суда Пермского края от 09 сентября 2015 года , которым постановлено:

Заявление прокурора города Березники о признании Постановления администрации города Березники Пермского края от 19 июня 2015 года № 1147 «О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования «Город Березники» противоречащим Федеральному закону РФ «О противодействии терроризму» в части утвержденного должностного состава, признании данного постановления недействующим в указанной части со дня вступления решения суда в законную силу - оставить без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Судневой В.Н., объяснения прокурора Третьяковой О.В., поддержавшей апелляционное представление , изучив материалы дела, судебная коллегия

### у с т а н о в и л а :

Прокурор города Березники обратился в суд с заявлением о признании не соответствующим федеральному законодательству и недействующим Постановления администрации города Березники Пермского края от 19 июня 2015 года № 1147 «О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования «Город Березники». В обоснование доводов заявления указывает, что при осуществлении прокуратурой города Березники надзора за исполнением органами местного самоуправления законодательства о противодействии терроризму установлено, что вышеуказанное Постановление администрации города Березники содержит нормы, противоречащие Федеральному закону РФ «О противодействии терроризму». В связи с этим прокурором города Березники в адрес Главы города принесен протест № 2-19-44-2015. Данный протест отклонен.

Прокурор указывает, что вышеуказанным Постановлением администрации города Березники от 19 июня 2015 года № 1147 создана межведомственная комиссия по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории МО «Город Березники», утвержден состав данной комиссии. В него в нарушение норм действующего федерального законодательства включены: директор МКУ «Управление гражданской защиты г.Березники», заместитель председателя комитета по вопросам образования администрации города, заместитель начальника управления культуры и молодежной политика администрации города, заместитель председателя комитета по физической культуре и спорту администрации города.

Между тем в соответствии с п.4 ч.2 ст.5 Федерального закона «О противодействии терроризму» Постановлением Правительства РФ от 25 марта 2015 года № 272 утверждены Требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей. Согласно пункту 4 данных Требований ответственность за проведение организационных мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов возлагается на должностных лиц (организаций) – правообладателей объектов (территорий), осуществляющих руководство деятельностью сотрудников таких органов (организаций) на объектах (территориях) (далее – руководителю объектов). В соответствии с пунктом 5 Требований в целях установления дифференцированных требований к обеспечению антитеррористической защищенности объектов (территорий) осуществляется их категорирование. Пунктом 8 Требований установлено, что для проведения категорирования места массового пребывания людей решением руководителя муниципального образования на территории которого расположено место массового пребывания людей, создается межведомственная комиссия по обследованию места массового пребывания людей. В силу положений пункта 9 Требований комиссию возглавляет глава муниципального образования, на территории которого расположено место массового пребывания людей, либо уполномоченное им должностное лицо. В состав комиссии включаются собственник места массового пребывания людей или лицо, использующее место массового пребывания людей на ином законном основании, представителю территориального органа безопасности, территориальных органов МВД РФ, МЧС РФ, при необходимости к работе комиссии привлекаются представителю собственников объектов, которые располагаются в границах места массового пребывания людей либо в непосредственной близости к нему. Таким образом, Правительством РФ установлен ограниченный перечень лиц, которые могут являться членами межведомственной комиссии. В соответствии с Требованиями на каждое место массового пребывания людей после проведения его обследования и категорирования межведомственной комиссией составляется паспорт безопасности, который является документом, содержащим служебную информацию ограниченного распространения. Делегирование должным лицам, к чьим обязанностям предупреждение и профилактика терроризма

изначально не относятся, права равноценного участия в комиссии по обследованию мест массового пребывания людей позволяет в дальнейшем уйти от ответственности таким лицам, в случае непринятия всех необходимых мер для предупреждения терроризма. Кроме того, делегирование главой города переданных ему Правительством РФ полномочий по проведению первоначальных мероприятий в области обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей должным лицам, для замещения должностей которых необходимо иметь лишь навыки оперативного принятия управленческих решений и ведения деловых переговоров, публичных выступлений, нарушает принципы законности, неотвратимости наказания за осуществление террористической деятельности и приоритета мер предупреждения терроризма. Прокурор полагает, что указанные нарушения недопустимы, просит суд признать Постановление администрации города Березники Пермского края от 19 июня 2015 года № 1147 «О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования «Город Березники» противоречащим ФЗ «О противодействии терроризму» в части утвержденного должностного состава, а именно включения в состав комиссии директора МКУ «Управление гражданской защиты г.Березники», заместителя председателя комитета по вопросам образования администрации города, заместителя начальника управления культуры и молодежной политика администрации города, заместителя председателя комитета по физической культуре и спорту администрации города; признать указанное Постановление в данной части недействующим.

Судом постановлено выше приведенное решение суда, об отмене которого в апелляционном представлении просит прокурор г.Березники указывая, что не согласен с выводом суда о том, что оспариваемое постановление не является нормативным правовым актом т.к. содержит в себе правовые нормы, рассчитанные на многократное применение. Кроме того, не принято во внимание, что в случае если суд приходит к выводу о том, что избранный заявителем способ защиты права не может обеспечить его восстановление нарушенных прав, он должен вынести на обсуждение вопрос о юридической квалификации правоотношения для определения того, какие нормы права подлежат применению при разрешении спора.

Проверив законность и обоснованность постановленного решения суда, судебная коллегия находит его подлежащим отмене в связи с неправильным применением норм материального права.

Судом первой инстанции установлено, что постановлением администрации города Березники Пермского края № 1147 от 19 июня 2015 года «О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории

муниципального образования «Город Березники» создана указанная комиссия, утвержден прилагаемый к нему должностной состав комиссии, установлена обязанность участия в заседаниях комиссии должностных лиц, занимающих на день проведения заседания соответствующую должность. Постановление вступает в силу с момента его подписания. Должностной состав комиссии является приложением к данному постановлению (л.д.7-9).

Указанное Постановление не было опубликовано в средствах массовой информации либо обнародовано иным образом.

7 июля 2015 года в адрес Главы города Березники прокурором города Березники направлен протест с требованием привести должностной состав межведомственной комиссии в соответствии с требованиями действующего федерального законодательства (л.д.10-12).

Письмом от 17 июля 2015 года протест прокурора был отклонен (л.д.13-15).

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемый акт не обладает признаками нормативного правового акта, фактически по-своему содержанию является муниципальным актом распорядительного характера, обжалование которого должно осуществляться по правилам главы 25 ГПК Российской Федерации, действовавшего на период разрешения требований, и отказал в удовлетворении требований.

С выводом суда первой инстанции о том, что постановление администрации города Березники Пермского края от 19 июня 2015 года № 1147 « О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования « Город Березники » не обладает признаками нормативного правового акта, судебная коллегия не может не согласиться. При этом определение юридической природы оспариваемого постановления как нормативного или ненормативного акта осуществлялось судом первой инстанции исходя из оценки его содержания.

В силу правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации, изложенных в пункте 9 Постановления Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 « О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части » указывается, что к существенным признакам, характеризующим нормативный правовой акт, относится, в частности наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленное на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Оспариваемым постановлением администрации г.Березники Пермского края от 19.06.2015 года № 1147 создана межведомственная комиссия по обследованию мест массового пребывания людей,

расположенных на территории МО « Город Березники» и утвержден его должностной состав.

В силу требований п. 7.1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится участие в профилактике терроризма и экстремизма в границах городского округа.

Оценивая содержание оспариваемого акта и приведенные правовые нормы, суд первой инстанции верно отметил, что несмотря на то, что оспариваемое постановление принято уполномоченным органом, оно не содержит правовых норм, правил поведения для обязательного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, соответственно не обладает признаками нормативного правового акта, а представляет собой ненормативный акт органа, обладающего публичными полномочиями. Установление, что в заседаниях Комиссии принимают участие должностные лица, занимающие на день проведения заседания Комиссии соответствующую должность, включенную в должностной состав Комиссии, свидетельствует об установлении обязанности, но выводы суда о ненормативном характере оспариваемого постановления не опровергает. По существу данным постановлением утвержден должностной состав межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания, расположенных на территории города Березники, который не содержит каких-либо индивидуальных предписаний, направленных на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей указанных лиц в сфере возникших правоотношений.

В силу требований, содержащихся в п.10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 « О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» суд проверил, что правовых норм, определяющих правила поведения субъектов регулируемых отношений он не содержит, приложений, к нему не имеется.

Как следует из содержания заявления, поданного в суд прокурором, он просил признать постановление администрации г.Березники от 19.06.2015 года противоречащим закону в части утвержденного должностного состава и в этой же части признать его недействующим.

Между тем, отказывая в удовлетворении требований в полном объеме, суд не принял во внимание, что по смыслу положений ст. 196 ч 1 ГПК Российской Федерации, именно он определяет правовые нормы подлежащие применению к установленным по делу обстоятельствам, и к возникшим правоотношениям. Правильно установив, что оспариваемое постановление не является нормативно-правовым актом, суд первой инстанции, с учетом того, что требования прокурора по существу

направлены на оспаривание его законности, был обязан проверить его соответствие закону как ненормативного акта.

При таких обстоятельствах решение суда нельзя признать законным и обоснованным, оно подлежит отмене.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона от 6.03.2006 № 35-ФЗ « О противодействии терроризму» деятельность органов местного самоуправления по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов ( профилактика терроризма); по минимизации и ( или ) ликвидации последствий проявлений терроризма относится к противодействию терроризму.

К организационным основам противодействия терроризму согласно положениям ч.2 ст. 5 ФЗ « О противодействии терроризму» относится установление Правительством Российской Федерации обязательных для выполнения требований к антитеррористической защищенности объектов ( территорий) , категории объектов ( территорий), порядок разработки указанных требований и контроля за их выполнением , порядок разработки и форму паспорта безопасности таких объектов ( территорий) ( за исключением объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и объектов топливно-энергетического комплекса ).

В соответствии с п.4 ст. 5 Федерального закона « О противодействии терроризму» постановлением Правительства РФ от 25.03.2015 года № 272 утверждены Требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и форма паспорта безопасности мест массового пребывания людей.

В соответствии с п. 5 Требования в целях установления дифференцированных требований к обеспечению антитеррористической защищенности объектов ( территорий) осуществляется их категорирование.

Пункт 8 Требования устанавливает , что для проведения категорирования места массового пребывания людей решением руководителя главы муниципального образования, на территории которого расположено место массового пребывания людей, создается межведомственная комиссия по обследованию места массового пребывания людей.

В силу положений п.9 Требования комиссию возглавляет глава муниципального образования , на территории которого расположено место массового пребывания людей, либо уполномоченное им должностное лицо.

В состав комиссии включаются собственник места массового пребывания людей или лицо, использующее место массового пребывания людей на ином законном основании, представители территориального органа безопасности, территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации

последствий стихийных бедствий. При необходимости к работе комиссии привлекаются представители собственников объектов, которые располагаются в границах места массового пребывания людей либо в непосредственной близости к нему.

Таким образом, Правительством РФ установлен ограниченный перечень лиц, которые могут являться членами межведомственной комиссии.

Вместе с тем, в нарушение данных требований в должностной состав комиссии включены директор МКУ « Управление гражданской защиты , заместитель председателя комитета по вопросам образования администрации города; заместитель начальника управления культуры и молодежной политики администрации города; заместитель председателя комитета по физической культуре и спорту администрации города.

При этом следует учесть, что в соответствии с п.14 Требований паспорт безопасности является документом, содержащим служебную информацию ограниченного распространения, и имеет отметку « Для служебного пользования», если ему не присваивается гриф секретности.

В силу п. 5 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 5.10.2009 г., общегосударственная система противодействия терроризму представляет собой совокупность субъектов противодействия терроризму и нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность по выявлению , предупреждению ( профилактике) , пресечению, раскрытию и расследованию террористической деятельности , минимизации и ( или) ликвидации последствий проявлений терроризма.

При этом субъектами противодействия терроризму являются уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит проведение мероприятий по противодействию терроризму, негосударственные организации и объединения, а также граждане, оказывающие содействие органам государственной власти и органам местного самоуправления в осуществлении антитеррористической мероприятий. ( п.7 Концепции)

Таким образом, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.03.2015 № 272, Концепцией противодействия терроризму в Российской Федерации осуществлять мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, в том числе мероприятия по категорированию и паспортизации объектов и мест массового пребывания людей, могут федеральные органы власти совместно с органами местного самоуправления.

С учетом того, что Правительством РФ установлен перечень должностных лиц , которые в силу требований законодательства о противодействии терроризму лично несут ответственность за последствия в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей по предупреждению терроризма , делегирование должностным лицам, к чьим обязанностям предупреждение и профилактика терроризма изначально не

относится, а именно: директору МКУ « Управление гражданской защиты г.Березники », заместителю председателя комитета по вопросам образования администрации города, заместителю начальника управления культуры и молодежной политики администрации города, заместителю председателя комитета по физической культуре и спорту администрации города, не может быть признано соответствующим закону, а именно ФЗ РФ « О противодействии терроризму» , постановлению Правительства РФ от 25.03.2015 года № 272.

При таких обстоятельствах постановление администрации г.Березники от 19.06.2015 года № 1147 в оспариваемой части противоречит закону .Оснований к отмене решения суда в остальной части судебная коллегия не усматривает.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 309 КАС РФ, судебная коллегия

**определила :**

Решение Березниковского городского суда Пермского края от 09 сентября 2015 года в части оставления без удовлетворения заявления прокурора города Березники о признании постановления администрации г. Березники Пермского края от 19 июня 2015 года № 1147 « О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования « Город Березники» противоречащим закону отменить.

Принять по делу новое решение, которым признать постановление администрации города Березники Пермского края от 19.06.2015 года № 1147 « О создании межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных на территории муниципального образования « Город Березники» незаконным в части утвержденного должностного состава, а именно:

- директор МКУ « Управление гражданской защиты г.Березники»;
- заместитель председателя комитета по вопросам образования администрации города;
- заместитель начальника управления культуры и молодежной политики администрации города ;
- заместитель председателя комитета по физической культуре и спорту администрации города;

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий(подпись)

Судьи(подписи)

Копия верна.

Судья:



В.Н.Суднева