

Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и не действующими уставов муниципальных образований (отдельных положений уставов), а также заявлений об оспаривании решений о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований (за период с октября 2018 г. по ноябрь 2019 г.)

I. Общие сведения

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с октября 2018 г. по ноябрь 2019 г. судами рассмотрено 5 заявлений об оспаривании регистрационных действий территориальных органов Минюста России в отношении муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (далее – муниципальные акты).

Во всех случаях обжаловались решения об отказе в государственной регистрации муниципальных правовых актов (Архангельская, Вологодская, Ленинградская и Томская области).

По результатам рассмотрения по 1 делу вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным отказа Управления Минюста России по Архангельской области и Ненецкому автономному округу, в 3 случаях производство по административным делам прекращено в связи с отказом от заявленных требований (Вологодская и Ленинградская области). По 1 делу отказ в государственной регистрации муниципального правового акта признан незаконным (Томская область).

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено 23 дела о признании не соответствующими федеральному законодательству и не действующими отдельных положений уставов муниципальных образований (республики Бурятия, Карелия, Крым, Северная Осетия – Алания, Тыва, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Архангельская, Вологодская, Иркутская, Ленинградская и Новосибирская области, Санкт-Петербург).

II. Судебная практика

1. Приморским краевым судом рассмотрено административное дело об оспаривании пункта 4.1 части 2 статьи 26 Устава Находкинского городского округа, утвержденного решением Думы Находкинского городского округа Приморского края от 18.05.2005 № 390 (в редакции решения Думы Находкинского городского округа Приморского края от 27.01.2017 № 1073-НПА) (далее – Устав).

Согласно пункту 4.1 части 2 статьи 26 Устава Дума Находкинского городского округа (далее – округ), кроме решения вопросов, относящихся к ее исключительной компетенции, согласовывает по представлению главы округа кандидатуры

на должности первого заместителя главы администрации округа и заместителей главы администрации Находкинского городского округа, а также кандидатуры на должности руководителей муниципальных предприятий.

Приморским краевым судом исковое заявление удовлетворено (решение от 07.08.2019 по делу № 3а-186/19).

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Частью 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Между тем из анализа содержания указанных положений действующего законодательства не следует, что представительный орган местного самоуправления, который наряду с главой муниципального образования, местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) и иными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального образования, составляющими структуру органов местного самоуправления, а также обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, вправе закрепить за собой по своему усмотрению любые полномочия.

Пункт 4.1 части 2 статьи 26 Устава фактически наделяет Думу округа полномочиями по согласованию кандидатов для назначения на должности заместителей главы администрации, а также кандидатов на должности руководителей муниципальных предприятий.

В то же время, федеральное законодательство не предусматривает отнесение указанных полномочий к компетенции представительного органа местного самоуправления.

По аналогичным основаниям признаны недействующими положения Устава городского округа «Город Кызыл Республики Тыва» (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.09.2019 № 92-АПА19-1), а также не соответствующим Уставу (Основному Закону) Калининградской области положения Устава муниципального образования «Светлогорский городской округ» (постановление Уставного Суда Калининградской области от 18.03.2019 № 3-П).

2. Верховным Судом Республики Крым рассмотрено административное исковое заявление о признании недействующим в части нормативно-правового акта муниципального образования городского округа Евпатории Республики Крым (далее – городской округ).

Согласно пунктам 39 и 40 статьи 51 Устава городского округа к полномочиям администрации города Евпатории относится принятие решений о создании муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, внесение предложений совету с целью реализации данных полномочий, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

По мнению административного истца, указанные полномочия администрации противоречат положениям пункта 6 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, в котором указано, что эти вопросы находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Решением Верховного Суда Республики Крым от 28.11.2018 № 2а-42/2018 в удовлетворении указанных требований отказано.

Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2019 № 127-АПА19-1 решение Верховного Суда Республики Крым оставлено без изменений.

Частью 1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Унитарное муниципальное предприятие создается от имени публично-правового образования решением уполномоченного на то органа местного самоуправления, может быть реорганизовано в соответствии с законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и законами

о приватизации (пункт 1 статьи 114, пункт 8 статьи 113, статья 125 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Как указано в подпунктах 1 и 5 пункта 1 статьи 20 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ), собственник имущества унитарного предприятия в отношении такого предприятия принимает решение о создании унитарного предприятия, о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством.

При этом пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 161-ФЗ предусмотрено, что от имени муниципального образования права собственника унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Частью 4 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено право муниципальных образований создавать муниципальные предприятия и учреждения, а также предусматривается, что функции и полномочия учредителя в отношении таких предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) установлено, что функции и полномочия учредителя в отношении муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления (пункт 3 статьи 9.1), который в силу пункта 4 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ вправе устанавливать порядок определения платы за выполнение работ, оказание услуг, относящихся к основным видам деятельности учреждения, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 указанной статьи, для граждан и юридических лиц.

В силу подпункта 3 пункта 2 статьи 13, подпункта 3 пункта 2.1 статьи 16, подпункта 3 пункта 5 статьи 18 Федерального закона № 7-ФЗ в отношении муниципального бюджетного или казенного учреждения решения о создании, реорганизации, о ликвидации принимаются, а сама ликвидация муниципального бюджетного учреждения проводится в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 6 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) учредителем в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, является муниципальное образование.

На основании части 3 статьи 5, пункта 3 части 1.1 статьи 19 Федерального закона № 174-ФЗ решение о создании, ликвидации принимается и ликвидация

муниципального автономного учреждения на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, проводится местной администрацией муниципального образования.

Таким образом, действующее федеральное законодательство, регулирующее отношения в сфере создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, также не относит принятие решений о названных предприятиях и учреждениях, решений об установлении тарифов на их услуги, на выполнение работ к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления, не содержит запрета о наделении такими полномочиями администрации муниципального образования.

При таком положении у суда первой инстанции отсутствовали правовые основания для удовлетворения административного искового заявления.

3. Хабаровским краевым судом рассмотрено административное дело о признании недействующими решений Собрании депутатов Вяземского муниципального района Хабаровского края от 31.01.2018 № 495 «О внесении изменений в Устав Вяземского муниципального района Хабаровского края» (далее – муниципальный район, решение № 495 соответственно) и от 31.01.2018. № 501 «О принятии решения «О внесении изменений в Устав Вяземского муниципального района Хабаровского края от 31.01.2018 № 495» (далее – решение № 501).

Решением № 495 из состава муниципального района исключены межселенные территории, находящиеся вне границ поселений, и признаны утратившими силу положения Устава муниципального района, касающиеся решения вопросов местного значения на указанных территориях.

По мнению администрации муниципального района, Собрание депутатов муниципального района, приняв решения № 495 и № 501, фактически лишило граждан, проживающих на межселенных территориях, права на местное самоуправление.

Исключение из состава муниципального района межселенных территорий без включения их в состав других поселений либо без образования на их территории нового поселения невозможно, при этом в силу приведенных норм права указанные действия являются полномочиями субъекта Российской Федерации, а не представительного органа местного самоуправления.

Таким образом, в ходе судебного заседания Хабаровским краевым судом установлено, что оспариваемые изменения в Устав муниципального района приняты за пределами компетенции представительного органа, противоречат федеральному и региональному законодательству, нарушают права граждан, владеющих земельными участками, расположенными на территориях, находящихся вне территорий поселений, что является основанием для удовлетворения требований о признании решений № 495 и № 501 недействующими с момента их принятия (решение от 21.08.2019 по делу № 3а-122/2019).

4. Хабаровским краевым судом рассмотрено административное исковое заявление прокурора Хабаровского края к Комсомольской-на-Амуре городской Думе Хабаровского края о признании недействующей статьи 28 Устава муниципального образования города Комсомольска-на-Амуре (далее – город).

В соответствии со статьей 28 Устава города в случае досрочного прекращения полномочий главы города либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет депутат, назначенный решением городской Думы в порядке, установленном ее Регламентом.

Согласно абзацу второму статьи 25 Устава «глава города возглавляет администрацию города Комсомольска-на-Амуре и замещает на постоянной основе муниципальную должность – «глава города».

Из взаимосвязанных положений части 10, части 11.1, абзаца второго части 15 статьи 35, пунктов 2 и 3 части 2, частей 5, 5.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что осуществление депутатом как членом представительного органа муниципального образования полномочий главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, недопустимо.

Иное приведет к ситуации, при которой депутат будет являться членом представительного органа местного самоуправления, наделенного законом исключительными полномочиями, и одновременно возглавлять исполнительно-распорядительный орган, подотчетный представительному органу. Возможность прекращения полномочий депутатом в целях временного исполнения им полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, федеральным законодательством не предусмотрена.

Хабаровским краевым судом статья 28 Устава города признана недействующей (решение от 14.11.2018 по делу № 3а-167/2018).

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2019 № 58-АПА19-2 решение Хабаровского краевого суда оставлено без изменения.

5. Новосибирским областным судом отказано в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующими частей 3 и 4 статьи 53 Устава города Новосибирска.

Согласно части 3 статьи 53 Устава города Новосибирска проект городского Устава, решения городского Совета депутатов о внесении изменений и (или) дополнений в Устав города Новосибирска вносятся в городской Совет депутатов постоянно действующей специальной комиссией по Уставу города Новосибирска.

В силу части 4 статьи 53 Устава города Новосибирска постоянно действующая специальная комиссия по Уставу города Новосибирска (далее – специальная комиссия) состоит из 17 человек, ее председателем является мэр города

Новосибирска, при этом 8 членов назначаются решением городского Совета депутатов, 8 членов комиссии – распоряжением мэрии города Новосибирска.

По мнению административного истца, создание специальной комиссии вне структуры городского Совета депутатов, включение в члены комиссии муниципальных служащих мэрии города Новосибирска в преимущественном числе и назначение председателем комиссии мэра города Новосибирска исключает возможность депутатам и гражданам вносить напрямую на рассмотрение городского Совета депутатов предложения об изменении и (или) дополнении Устава города Новосибирска.

Новосибирским областным судом в удовлетворении требований административного иска отказано (решение от 18.03.2019 по делу № 3а-45/2019).

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.07.2019 № 67-АПА19-6 решение Новосибирского областного суда отменено в части внесения проекта устава или муниципального правового акта в городской Совет депутатов города Новосибирска специальной комиссией (часть 3 статьи 53 Устава города Новосибирска)

В силу пункта 1 части 1 статьи 43, пункта 10 части 1, частей 3 – 6 статьи 44, части 1 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования осуществляется путем принятия представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального правового акта, правом на внесение которого наделены субъекты правотворческой инициативы: депутаты представительного органа муниципального образования, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы, установленные статьей 50 Устава города Новосибирска.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты (часть 2 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения (часть 2 статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ).

Из содержания приведенных норм федерального закона в их системной взаимосвязи следует, что установленный уставом муниципального образования порядок внесения изменений и дополнений в устав в силу особого статуса данного

муниципального правового акта, являющегося актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, может предусматривать особенности процедуры внесения и рассмотрения соответствующего проекта муниципального правового акта, но не должен ограничивать субъектов правотворческой инициативы в реализации предоставленного им права, предполагающего рассмотрение внесенного ими проекта представительным органом местного самоуправления, также должен обеспечить рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами в соответствии с порядком, установленным федеральным законом.

В связи с этим Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации определила решение Новосибирского областного суда в части отказа в удовлетворении искового заявления о признании недействующей части 3 статьи 53 Устава города Новосибирска отменить, принять по делу новое решение, которым признать недействующей часть 3 статьи 53 Устава города Новосибирска.

б. Красноярским краевым судом рассмотрено административное дело о признании недействующими отдельных положений Устава Есаульского сельсовета Березовского района Красноярского края (далее – сельсовет).

Заместитель прокурора Красноярского края обратился в Красноярский краевой суд о признании недействующими в том числе пунктов 1, 3 статьи 26.2 Устава сельсовета, устанавливающих пенсию за выслугу лет для лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно), в части закрепления права на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к трудовой пенсии по старости или трудовой пенсии по инвалидности, назначенных в соответствии с Федеральным законом от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 173-ФЗ) и Законом Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон № 1032-1).

Частью 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Статья 26.2 Устава сельсовета предусматривает право лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших

денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно), на пенсию за выслугу лет, что не противоречит закону, однако указанная пенсия устанавливается не к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» (далее – Федеральный закон № 400-ФЗ), либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом № 1032-1, а к трудовой пенсии по старости или трудовой пенсии по инвалидности, назначаемых в соответствии с Федеральным законом № 173-ФЗ и Законом № 1032-1.

При этом Федеральный закон № 173-ФЗ не применяется с 01.01.2015, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в соответствии с Федеральным законом № 400-ФЗ и в части, ему не противоречащей.

Используемая в пункте 1 статьи 26.2 Устава сельсовета терминология и ссылка на нормативный правовой акт, не подлежащий применению, создает неопределенность в вопросе о содержании права на пенсию за выслугу лет для лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно).

В силу пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

На основании изложенного, Красноярским краевым судом пункты 1 и 3 статьи 26.2 Устава сельсовета признаны не действующими (решение от 18.12.2018 по делу № 3а-594/18).

Иные решения судов о признании недействующими муниципальных актов полностью или частично приняты в связи с длительным непредвидением указанных актов в соответствии с действующим законодательством и бездействием органов местного самоуправления.