

Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и недействующими 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 2019 г. по ноябрь 2020 г.)

I. Общие сведения

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с октября 2019 г. по ноябрь 2020 г. рассмотрено 1 заявление об оспаривании решения Управления Минюста России по Республике Алтай об отказе в государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования, по результатам рассмотрения которого судом вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено 21 дело о признании несоответствующими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов (Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Красноярский, Пермский и Приморский края, Архангельская, Владимирская, Иркутская, Калининградская, Ленинградская, Омская, Орловская, Тверская и Челябинская области, Санкт-Петербург).

В 2 федеральных округах в отчетный период дела 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 не рассматривались (Южный и Северо-Кавказский федеральные округа).

II. Судебная практика

1. О правомерности продолжения исполнения полномочий председателя представительного органа нового созыва действующим главой городского округа (ЗАТО), избранным на муниципальных выборах, входящим в состав представительного органа и исполняющим полномочия его председателя) в связи с изменением федерального законодательства и сменой модели избрания главы городского округа (ЗАТО) (решение Челябинского областного суда от 14.05.2020 по делу № 3а-78/2020 оставлено без изменения Апелляционным определением

Судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 23.09.2020 № 66а-746/2020).

Решением Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области от 08.07.2019 № 38 (далее – Решение № 38) Устав города Трехгорного дополнен положением, предусматривающим возможность (до вступления в должность главы города, избранного из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса) исполнять полномочия председателя представительного органа нового созыва действующим главой города, избранным на муниципальных выборах, а обязанности по руководству местной администрацией – должностным лицом администрации, назначенным решением Собрания депутатов (пункт 191).

По мнению депутатов Собрания города Трехгорного Челябинской области, Решение № 38 в указанной части является незаконным и нарушает права и законные интересы вновь избранных депутатов Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 297-ФЗ в Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – ЗАТО) внесены изменения, согласно которым глава ЗАТО избирается представительным органом ЗАТО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (пункт 3 статьи 4). При этом глава ЗАТО, избранный на муниципальных выборах или из состава представительного органа ЗАТО до дня вступления в силу этого Федерального закона, продолжает осуществлять деятельность до истечения срока своих полномочий (пункты 3, 5 статьи 2).

Законом Челябинской области от 01.06.2016 № 354-ЗО «О внесении изменений в Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» также был установлен новый порядок избрания глав городских округов, в том числе глава Трехгорного городского округа избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию (пункт 11 статьи 3). Статья 3 данного Закона применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу этого закона (часть 2 статьи 9).

Решением Собрания депутатов города Трехгорного Челябинской области от 29.12.2016 № 141 соответствующий порядок избрания главы городского округа закреплен в Уставе города Трехгорного.

В соответствии с абзацем третьим части 3.1 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока

полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного Закона субъекта Российской Федерации.

Суд с учетом сравнительного анализа оспариваемого правового регулирования с действующим законодательством, пришел к выводу, что пункт 191 Устава города Трехгорного не противоречит федеральным законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

2. О неправомерном отнесении к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования согласования заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации района и должностными лицами иных органов местного самоуправления (решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 13.02.2020 по делу № 3а-50/2020 оставлено без изменения Апелляционным определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 14.05.2020 № 66а-782/2020).

Пунктом 17 статьи 24 Устава муниципального образования «Каракулинский район» Челябинской области к исключительной компетенции Совета депутатов муниципального образования «Каракулинский район» отнесено согласование заключения трудовых договоров с заместителями главы администрации района, руководителем Аппарата Главы муниципального образования, районного совета депутатов и администрации района.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органа государственной власти субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопроса по организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться структура и порядок формирования органов местного самоуправления, что в силу части 2 этой же статьи уставом могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ иные, прямо не предусмотренные положениями данной статьи вопросы, закрепляемые в уставе муниципального образования, не должны противоречить федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Часть 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ не предоставляет право представительному органу муниципального образования установить обязательность согласования заключения трудовых договоров с заместителями Главы администрации и руководителем Аппарата Главы муниципального образования и районного совета депутатов и администрации района.

Пункт 5 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает обязательность установления в уставе муниципального образования наименования и полномочий выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Однако из этого правового предписания не следует, что представительный орган муниципального образования, который наряду с главой муниципального образования, местной администрацией и иными органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, предусмотренными уставом муниципального образования и обладающими собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, составляет в соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления, вправе закрепить по своему усмотрению любые полномочия.

Федеральный законодатель в статье 34 Федерального закона № 131-ФЗ четко определил границы правового регулирования, содержащегося в уставе, закрепив перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны найти отражение в уставе. Именно в пределах, обозначенных в названной норме вопросов, возможно правовое регулирование, которое не должно противоречить федеральному законодательству.

Федеральный законодатель определил полномочия представительного органа местного самоуправления путем установления в части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ исчерпывающего перечня вопросов, находящихся в исключительной компетенции этого органа, предусмотрев в части 11 статьи 35 положение, согласно которому иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Из буквального толкования приведенных федеральных норм следует, что иными полномочиями представительные органы муниципальных образований могут быть наделены уставом только в том случае, если такие полномочия допускаются федеральными законами.

Кроме того, на федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, предоставляющий право представительному органу местного самоуправления каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях Главы муниципального образования или администрации местного самоуправления.

3. О неправомерном возложении исполнения обязанностей главы муниципального образования, замещающего должность главы администрации, в случае досрочного прекращения его полномочий на депутата представительного органа муниципального образования (Постановление Уставного суда Калининградской области от 21.02.2020 № 2-П).

Согласно последнему абзацу пункта 4 статьи 44 Устава городского округа «Город Калининград» в случае досрочного прекращения полномочий главы городского округа либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления городского округа «Город Калининград» или депутат городского Совета депутатов. Лицо, временно исполняющее полномочия главы городского округа, определяется решением городского Совета депутатов.

Уставный Суд Калининградской области пришел к мнению, что отдельное положение последнего абзаца пункта 4 статьи 44 Устава городского округа, в той мере, в какой оно допускает временное исполнение полномочий главы городского округа, возглавляющего местную администрацию, депутатом городского Совета депутатов нарушает баланс полномочий представительного органа и главы городского округа «Город Калининград», возглавляющего администрацию городского округа, допускает чрезмерное вмешательство представительного органа в прерогативы руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, что противоречит требованиям действующего федерального законодательства и не соответствует статье 56 и пункту 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

В соответствии с пунктами 2, 3, 5 части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ федеральный законодатель определил несколько способов наделения полномочиями главы муниципального образования, предоставив органам местного самоуправления право самостоятельно устанавливать ту или иную модель формирования органов местного самоуправления.

При этом законодателем не допускается одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий, как представителя представительного органа местного самоуправления, так и исполнительно-распорядительных полномочий: глава муниципального образования является либо председателем представительного органа муниципального образования, либо главой администрации муниципального образования с прекращением полномочий депутата представительного органа муниципального образования.

Анализ норм Федерального закона № 131-ФЗ свидетельствует об установлении федеральным законодателем системы сдержек и противовесов в отношениях между представительным органом местного самоуправления и исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления.

Частью 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или депутат

представительного органа муниципального образования, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Осуществление депутатом на основании части 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ полномочий главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, данный закон не допускает. 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 представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, федеральным законодательством не предусмотрена.

В соответствии с частью 12 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы местной администрации либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления или уполномоченный муниципальный служащий, определяемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Таким образом, не предусмотрено исполнение полномочий главы местной администрации депутатом представительного органа муниципального образования.

Отдельное положение последнего абзаца пункта 4 статьи 44 Устава городского округа «Город Калининград» признано не соответствующим федеральному законодательству и статье 56 и пункту 3 статьи 59 Устава Калининградской области.

4. О противоречии федеральному законодательству порядка обнародования муниципальных правовых актов, размещаемых только на информационном стенде здания администрации муниципального района без размещения на информационных стендах поселений, входящих в состав муниципального района (решение Тверского областного суда от 25.10.2019 по делу № 3а-129/2019).

В соответствии с абзацем первым статьи 48 Устава Оленинского района Тверской области официальным обнародованием муниципальных правовых актов считается размещение их полного текста в десятидневный срок со дня их принятия (издания) на информационном стенде Администрации Оленинского района, где они должны находиться не менее десяти дней с момента их размещения.

Установленный абзацем первым статьи 48 Устава Оленинского района Тверской области порядок официального обнародования муниципальных правовых актов не соответствует нормам действующего

законодательства, поскольку не обеспечивает возможность ознакомления с содержанием этих актов населением муниципального образования и иных лиц, чьи права и свободы они затрагивают.

В соответствии со статьей 3 Устава Оленинского района Тверской области в состав муниципального образования входит большое количество поселений, его площадь также достаточно велика.

С учетом приведенных обстоятельств размещение муниципальных правовых актов на информационном стенде у здания Администрации района, то есть в одном населенном пункте, не обеспечивает доступ населения других населенных пунктов.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 44, частью 3 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в зависимости от сферы деятельности государственного органа, органа местного самоуправления содержит 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.

Частью 2 статьи 10 вышеназванного Федерального закона определено, что в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, указанной в части 1 настоящей статьи, в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах) создаются пункты подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Абзацем третьим статьи 48 Устава Оленинского района предусмотрена возможность размещения муниципальных правовых актов на сайте www.olenino.ru.

Вместе с тем данное нормативное положение не является императивным, а потому не гарантирует соблюдение права жителей муниципального образования на ознакомление с содержанием муниципальных правовых актов.

Абзац первый статьи 48 Устава Оленинского района Тверской области по решению Тверского областного суда признан недействующим со дня вступления решения в силу.

5. О нарушении установленного федеральным законодателем десятидневного срока направления нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, для подписания главе муниципального образования, исполняющему полномочия главы местной администрации (решение Пермского краевого суда от 25.05.2020 по делу № 3а-452/2020).

Согласно пункту 3 статьи 56 Устава города Перми, принятого решением Пермской городской Думы от 25.08.2015 № 150 (в редакции решения от 22.01.2019 № 1), нормативные правовые акты, принятые Думой и подписанные ее председателем, направляются Главе города Перми для подписания и обнародования в течение десяти дней со дня получения Главой города Перми.

Вместе с тем в части 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Таким образом, в федеральном законодательстве установлены сроки для подписания и обнародования принятого представительным органом муниципального образования нормативного правового акта. Исходя из содержания части 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, установленный законом десятидневный срок включает в себя как подписание, так и обнародование нормативного правового акта, исчисляемого с даты, когда выполнены все действия по принятию нормативного правового акта представительным органом муниципального образования.

При этом часть 3 статьи 56 Устава исчисление десятидневного срока осуществляет только с момента поступления нормативного правового акта

Главе города Перми и не включает в этот десятидневный срок действия по оформлению и подписанию нормативного правового акта председателем Пермской городской Думы.

Пункт 3 статьи 56 Устава города Перми в принятой редакции устанавливает иное, отличное от отраженного в Федеральном законе № 131-ФЗ, течение сроков для подписания и опубликования нормативного правового акта, а указание на исчисление десятидневного срока «со дня получения Главой города Перми» создает правовую неопределенность в порядке исчисления сроков подписания Главой города Перми и опубликования нормативного правового акта. Фактически применение пункта 3 статьи 56 Устава города Перми приводит к превышению установленного частью 13 статьи 35 Закона № 131-ФЗ десятидневного срока.

6. О нарушении компетенции представительного органа муниципального образования в связи с наделением главы муниципального образования правом установления размера и порядка оплаты труда муниципальных служащих аппарата представительного органа муниципального образования в отсутствие соответствующего решения представительного органа местного самоуправления (решение Санкт-Петербургского городского суда от 22.01.2020 по делу № 3а-24/2020).

Согласно пункту 2 статьи 34 Устава Муниципального Совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Литейный округ (в редакции решения от 04.09.2019 № 11) глава муниципального образования наделяется правом утверждения штатного расписания Аппарата Муниципального Совета в части установления размера и порядка оплаты труда муниципальных служащих в отсутствие соответствующего решения представительного органа местного самоуправления данного муниципального образования.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 11 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальный служащий имеет право на оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом).

В силу части 2 статьи 22 вышеназванного Федерального закона органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель, предоставляя органам местного самоуправления право самостоятельно определять размер и условия оплаты

труда муниципальных служащих, указывает на то, что размер должностного оклада муниципального служащего, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, что не предполагает возможность перераспределения указанного нормотворческого полномочия главе муниципального образования.

Вопросы организационной составляющей (утверждение штатного расписания, структуры муниципального совета, размера должностных окладов муниципальных служащих, а также размера дополнительных выплат и порядка осуществления таких выплат) относятся к компетенции представительного органа муниципального образования.

Иными словами, глава муниципального образования не может в своей деятельности подменять представительные органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые наделены собственной компетенцией, в том числе правом на утверждение штатного расписания Аппарата Муниципального Совета с утверждением и установлением размера и порядка оплаты труда муниципальных служащих, в связи с чем они не могут быть лишены возможности реализовать предоставленные им полномочия по указанным вопросам.

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