



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНЮСТ РОССИИ)**

Начальникам  
территориальных органов  
Минюста России

Житная ул., д. 14, Москва, 119991  
тел. (495) 955-59-99, факс (495) 955-57-79  
E-mail: info@minjust.ru

30.11.2016 № 08-137479/16

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уважаемые коллеги!

В соответствии с пунктом 29.3 плана основных организационных мероприятий Министерства юстиции Российской Федерации на 2016 год, утвержденного приказом Минюста России от 30 декабря 2015 г. № 328, Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления направляет для использования в работе обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания несоответствующими 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 15 октября 2015 г. по 15 октября 2016 г.

Приложение: на 16 л. в 1 экз.

Директор Департамента  
конституционного законодательства,  
развития федеративных отношений  
и местного самоуправления

А.А. Корнеев

И.А. Борисова  
(495) 955-57-92

**Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания несоответствующими 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 15 октября 2015 г. по 15 октября 2016 г.**

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с 15 октября 2015 г. по 15 октября 2016 г. судами рассмотрено 12 заявлений об оспаривании регистрационных действий территориальных органов Минюста России в отношении муниципальных актов. Во всех 12 случаях обжаловались решения об отказе в государственной регистрации муниципальных актов (Московская, Ленинградская, Самарская, Новосибирская области, Краснодарский и Пермский края, г. Москва).

По результатам рассмотрения по 10 делам вынесены решения об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании незаконными регистрационных действий территориальных органов Минюста России.

По 1 делу Краснодарским краевым судом отменено решение суда первой инстанции, которым было вынесено решение об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным отказа в государственной регистрации решения Совета муниципального образования «Тихорецкий район» от 24.03.2016 № 212 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования Тихорецкий район».

По 1 делу судом первой инстанции вынесено решение о признании незаконным решения Управления Минюста России по Ленинградской области об отказе в государственной регистрации решения Совета депутатов Волховского муниципального района Ленинградской области от 02.07.2015 № 46 «О внесении изменений в Устав Волховского муниципального района Ленинградской области». Вместе с тем Ленинградский областной суд отменил решение суда первой инстанции в связи с отказом Совета депутатов Волховского муниципального района от административного иска о признании незаконным и отмене решения Управления об отказе в государственной регистрации вышеназванного решения.

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено более 50 дел о признании несоответствующими действующему законодательству и недействующими уставов муниципальных образований и их отдельных положений.

По данным территориальных органов Минюста России в Сибирском федеральном округе, судами рассмотрено 38 дел, в Центральном – 7, Приволжском – 3, в Уральском – 1, в Дальневосточном – 1.

Территориальными органами Минюста России, действующими в пределах Северо-Западного, Северо-Кавказского и Южного федеральных округов, судебные решения за 2015 – 2016 годы не представлены.

На основании анализа судебных решений выявлены следующие основания признания уставов и муниципальных актов или их отдельных положений противоречащими федеральному законодательству.

**1. Дела, связанные с оспариванием положений уставов муниципальных образований, устанавливающих порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.**

Верховным Судом Удмуртской Республики (дело от 27.05.2016 № 3а-97/2016) оставлено без удовлетворения административное исковое заявление гражданина к Городской думе города Ижевска о признании недействующими частей 4 и 5 Устава муниципального образования «Город Ижевск», принятого Городской думой г. Ижевска от 16.06.2005 № 333 (в редакции решения от 19.12.2014 № 699) (далее – Устав).

По делу об оспаривании частей 4 и 5 статьи 52 Устава Управление Минюста России по Удмуртской Республике, которое зарегистрировало решение Городской думы г. Ижевска от 19.12.2014 № 699, устанавливающее новый порядок опубликования муниципальных правовых актов муниципального образования «Город Ижевск», было привлечено в качестве соответчика.

Указанные положения Устава определяют порядок опубликования решений Городской думой, который предусматривает их размещение (опубликование) на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.izh.ru](http://www.izh.ru)). Официальным опубликованием решения считается первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Верховным Судом Удмуртской Республики принято решение о том, что этот порядок соответствует статье 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и статье 2 Закона Российской Федерации от 12.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и не нарушает прав и законных интересов гражданина, обратившегося в суд.

Суд исходил из того, что обнародование решений Городской думы путем его размещения на официальном сайте муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.izh.ru](http://www.izh.ru)) без опубликования в печатном издании не противоречит федеральному законодательству, поскольку такая форма обнародования нормативного правового акта позволяет ознакомиться с его содержанием лицам, чьи права и свободы

он затрагивает. При этом иная форма доведения соответствующей информации до сведения населения не является обязательной.

В соответствии с пунктом 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает. В случае обнародования акта при условии обеспечения доступа населения к ознакомлению порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании, либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 27.03.2012 № 8-П) официальным опубликованием любого федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). При этом включение в перечень официальных изданий соответствующего интернет-портала, обусловленное объективным изменением структуры информационного пространства в современных условиях, позволяет осуществлять функцию всеобщего оповещения о принятии нормативных правовых актов и ознакомления с ними в целях их обнародования в контексте требования части 3 статьи 15, пункта «к» статьи 71, пункта «д» статьи 84, пункта «г» статьи 106, статей 107 и 108 Конституции Российской Федерации с использованием новых информационных технологий.

Статьей 47 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что порядок опубликования муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных актов (их отдельных положений) содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Под средством массовой информации согласно статье 2 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» понимается в том числе сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в соответствии с настоящим законом.

Вместе с тем в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ) не требуется регистрации средств массовой информации, учреждаемых органами местного самоуправления исключительно для издания нормативных правовых актов.

Соответственно сайт муниципального образования «Город Ижевск» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» ([www.izh.ru](http://www.izh.ru)) как средство массовой информации (сетевое издание), созданный для опубликования муниципальных правовых актов, в силу закона не требует регистрации.

Из приведенных норм следует, что законодатель возложил на органы местного самоуправления обязанность установить в уставе муниципального образования порядок вступления в силу муниципальных актов и порядок их опубликования, при этом порядок опубликования и вступления в силу муниципальных актов не содержит такого обязательного условия, как опубликование муниципальных актов в печатных средствах массовой информации.

В случае если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет», указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, а информация о деятельности органов местного самоуправления поселений – на сайте муниципального района.

В целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, в том числе к муниципальным правовым актам, в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях органов местного самоуправления, библиотек, других доступных для посещения местах), создаются пункты подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По результатам проведенного анализа вышеперечисленных норм права судом сделан вывод о том, что публикация нормативных правовых актов органов местного самоуправления только на официальном сайте не препятствует ознакомлению с ними населения муниципального образования, поскольку официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» является общедоступным источником информации.

## **2. Дела об оспаривании решения территориального органа Минюста России об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования**

2.1. Краснодарским краевым судом (дело от 15.09.2016 № 33а-23271/2016) отменено решение Октябрьского районного суда города Краснодара (дело от 23.06.2016 № 2а-2800/2016), которым было отказано Главе Тихорецкого муниципального района о признании незаконным отказа в государственной регистрации решения Совета муниципального образования «Тихорецкий район» от 24.03.2016 № 212 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования Тихорецкий район» (далее – Решение № 212).

На дату принятия, Решение № 212 соответствовало федеральному законодательству и законодательству Краснодарского края. На дату проведения Управлением Минюста России по Краснодарскому краю (далее – Управление) проверки вступил в силу Закон Краснодарского края «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов», которому Решение № 212 не соответствовало.

Главой Тихорецкого муниципального района в обоснование своих требований приведены основания, что вывод Управления о несоответствии решения Федеральному закону № 131-ФЗ ошибочен в связи с неверным толкованием Федерального закона (в редакции Федерального закона от 30.12.2015 № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»), нормы которого с 01.01.2016 до дня вынесения Управлением заключения об отказе в государственной регистрации Решения № 212 не изменялись.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 447-ФЗ) до 01.01.2017 законом субъекта Российской Федерации должен быть установлен перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным.

Таким образом, экспертиза муниципальных нормативных правовых актов муниципальных районов и оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципальных районов поставлены в зависимость от установления законом субъекта Российской Федерации соответствующего перечня муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия актов и проектов актов будет являться обязательным.

Глава Тихорецкого муниципального района посчитал, что при проведении проверки Управление необоснованно применило Закон Краснодарского края от 04.04.2016 № 3365-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов», который не действовал на дату принятия Решения № 212.

Учитывая, что на день принятия Решения № 212 соответствующие изменения в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2015 № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» в вышеназванный Закон Краснодарского края от 23.07.2014 № 3014-КЗ внесены не были, Решение № 212 соответствовало Федеральному закону.

Судебной коллегией по административным делам Краснодарского краевого суда принято новое решение, которым требования Главы Тихорецкого

муниципального района о признании незаконным отказа в государственной регистрации Решения № 212 удовлетворены. Судебная коллегия установила, что на момент принятия Решение № 212 соответствовало действующему законодательству.

Федеральным законодательством не установлен порядок внесения поправок в устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав в связи с изменившимся после их принятия законодательством. Также не определено, на какую дату регистрирующий орган должен оценивать законодательство, проводя проверку соответствия такому законодательству устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав.

Ввиду отсутствия правового регулирования указанных вопросов при изменении законодательства после принятия устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений в устав глава муниципального образования лишен возможности зарегистрировать указанные муниципальные правовые акты в регистрирующем органе.

На апелляционное определение Краснодарского краевого суда Управлением 29.11.2016 подана кассационная жалоба.

2.2. В апелляционной инстанции Московского городского суда (дело от 16.03.2016 № 33а-4631) оспорено решение Гагаринского районного суда города Москвы (дело от 20.10.2015 № 2-6605/2016) по заявлению Администрации городского поселения Горки Ленинские Ленинского муниципального района Московской области о признании незаконным отказа Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Московской области (далее – Управление) в государственной регистрации решения Совета депутатов городского поселения Горки Ленинские Ленинского муниципального района Московской области от 19.02.2015 № 1/21 «О внесении изменений в Устав городского поселения Горки Ленинские Ленинского муниципального района Московской области, принятый решением Совета депутатов городского поселения Горки Ленинские от 30.09.2014 №1/15» (далее – Решение № 1/21, Устав).

Судом первой инстанции в удовлетворении административного иска отказано.

Как установлено судом первой инстанции, 24.07.2014 принят Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» (далее – Закон Московской области № 106/2014-ОЗ), в соответствии с которым часть полномочий перешла в компетенцию Правительства Московской области или уполномоченных ему центральных исполнительных органов государственной власти Московской области.

Решением № 1/21 внесены изменения в Устав городского поселения Горки Ленинские Ленинского муниципального района Московской области, которым

из перечня вопросов местного значения городского поселения, установленных статьей 9 Устава в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, вопросы местного значения, переданные органам государственной власти Московской области на основании Закона Московской области № 106/2014-ОЗ, были исключены.

Суд первой инстанции исходил из невозможности изменения перечня вопросов местного значения иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Закон Московской области № 106/2014-ОЗ не изменяет перечень вопросов местного значения городского поселения, а только перераспределяет полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области, поэтому перечень вопросов местного значения городского поселения, закрепленный Уставом городского поселения Горки Ленинские Ленинского муниципального района Московской области, должен соответствовать Федеральному закону № 131-ФЗ.

Судебная коллегия согласилась с выводами суда первой инстанции в связи со следующим.

Согласно статье 1 Закона Московской области № 106/2014-ОЗ данный Закон в соответствии с частью 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ перераспределяет полномочия органов местного самоуправления городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Московской области по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области.

В соответствии с частью 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в названный федеральный закон, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16.2 названного Федерального закона.

Таким образом, как обоснованно указал суд первой инстанции, Закон Московской области № 106/2014-ОЗ, не изменяя перечень вопросов местного значения городского поселения, перераспределяет полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области. Вместе с тем перечень вопросов местного значения городского поселения остается неизменным и должен соответствовать части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно изложенному в Решении № 1/21 подпункту 22 пункта 1 статьи 9 Устава к вопросам местного значения городского поселения относится утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений



и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

В соответствии с пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относится утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Таким образом, является обоснованным вывод суда о том, что требование о необходимости привести подпункт 22 пункта 1 статьи 9 Устава в соответствие с пунктом 20 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ является правомерным.

Решением № 1/21 из Устава исключен подпункт 23 пункта 1 статьи 9. При этом согласно пункту 21 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре относится к вопросам местного значения городского поселения.

Изложенное свидетельствует о правильности выводов суда первой инстанции о том, что Решением № 1/21 в нарушение части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ изменен перечень вопросов местного значения, поэтому требование о необходимости сохранить в Уставе подпункт 23 пункта 1 статьи 9 в соответствии с пунктом 21 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ является правомерным.

Определением Московского городского суда решение Гагаринского районного суда города Москвы от 20.10.2015 оставлено без изменения, апелляционная жалоба без удовлетворения.

2.3. Новосибирским областным судом (дело от 01.11.2016 № 33а-10879-2016) оставлено в силе решение Железнодорожного районного суда г. Новосибирска (дело от 03.08.2016 № 2а-3707/16), которым отказано в удовлетворении административного иска Совета депутатов Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области к Главному управлению Минюста России по Новосибирской области (далее – Главное управление) об отказе в государственной регистрации решения Совета депутатов Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области от 05.02.2016 № 1 «О внесении изменений в Устав Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области» (далее – Решение № 1).

Согласно абзацу первому части 1 статьи 8 и абзацу первому части 2 статьи 26 Устава Мичуринского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области (в редакции Решения № 1) муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов Совета депутатов, главы Мичуринского сельсовета на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В случае если федеральным законом и (или) законом Новосибирской области допускается избрание главы сельского поселения на муниципальных выборах, глава Мичуринского сельсовета избирается на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет в соответствии со статьей 8 указанного Устава. При этом избрание главы Мичуринского сельсовета Советом депутатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не применяется.

Заключение Управления об отказе в государственной регистрации Решения № 1 содержит выводы о противоречии указанных положений федеральному и региональному законодательству, а также о наличии коррупциогенных факторов.

В силу статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться, в том числе, структура и порядок формирования органов местного самоуправления.

Согласно части 2 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования избирается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Порядок избрания глав муниципальных образований в Новосибирской области определен Законом Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» (далее – Закон Новосибирской области № 484-ОЗ), согласно которому глава муниципального образования Новосибирской области, наделенного статусом городского или сельского поселения, избирается представительным органом муниципального

образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, сроком на пять лет.

Суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу, что Решение № 1 в той части, в которой положения Закона Новосибирской области № 484-ОЗ не предусматривали альтернативного порядка избрания главы сельского поселения, противоречит требованиям областного закона, т.е. нормативному правовому акту, наделенному более высокой юридической силой.

Кроме того, судебная коллегия находит правильными выводы суда о наличии в Решении № 1 коррупциогенного фактора.

Согласно подпунктам «в», «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются, в том числе, выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), а также нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

С учетом установленных судом обстоятельств, подтверждающих наличие в Решении № 1 не предусмотренной действующим законодательством альтернативы при выборе процедуры избрания главы сельского поселения, Решение № 1 содержит коррупциогенные факторы, что также послужило законным основанием для отказа в регистрации правового акта.

Решение Железнодорожного районного суда г. Новосибирска от 03.08.2016 оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

**3. Дела, связанные с полномочием представительного органа муниципального образования в части закрепления в уставе муниципального образования порядка согласования назначения на должность и освобождение от должности заместителей главы администрации и руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций.**

3.1. Решением Тверского областного суда (дело от 08.09.2016 № 3а-114/2016) отказано в удовлетворении административного искового заявления Главы города Кимры о признании недействующими положений решения Кимрской городской Думы от 25.02.2016 № 76 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Кимры Тверской области» (далее – Решение

№ 76).

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Тверской области по указанному делу было привлечено судом в качестве заинтересованного лица, поскольку Решение № 76 Управлением было зарегистрировано.

Судом установлено, что в соответствии с пунктом 1 Решения № 76 внесены изменения в статьи 6–10, 15, 21, 26, 27, 29, 32, 40, 43, 44, 50, 55 Устава муниципального образования Город Кимры Тверской области, принятого решением Кимрского городского Собрания депутатов Тверской области от 04.08.2005 № 67 (далее – Устав), указанные статьи изложены в новой редакции. Пунктом 5 данного решения установлено, что настоящее решение вступает в силу со дня его подписания, за исключением пункта 1 решения, который вступает в силу после государственной регистрации и официального опубликования.

Согласно статье 34 Федерального закона № 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 (часть 1).

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 (часть 3).

Частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ определен перечень вопросов, решение которых отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, в том числе, принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (часть 11 статьи 35).

Согласно пункту 4 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ структура и порядок формирования органов местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования.

Таким образом, по смыслу приведенных норм закона структура и порядок формирования органов местного самоуправления, в частности представительного

органа муниципального образования и местной администрации, определяются уставом, принимаемым представительным органом муниципального образования.

Оспариваемый подпункт 1 пункта 2 статьи 21 Устава к компетенции Кимрской городской Думы относит избрание из своего состава председателя Кимрской городской Думы, а подпункт 15 этого же пункта – принятие решения об избрании и освобождении от должности заместителей председателя Кимрской городской Думы, заслушивание отчетов об их работе.

Между тем приведенные положения Устава не противоречат требованиям законодательства, поскольку частью 14 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ прямо предусмотрено, что председатель представительного органа муниципального образования избирается этим органом из своего состава. Что касается избрания и освобождения от должности заместителей председателя Кимрской городской Думы, заслушивания отчетов об их работе, то они направлены на решение вопросов организации деятельности представительного органа муниципального образования, также относящихся к компетенции данного органа.

Доводы о том, что указанные положения Устава не содержат полномочия Кимрской городской Думы по освобождению от должности председателя представительного органа и заслушиванию отчетов о его работе, приведенные в качестве основания для признания этих норм недействующими, не свидетельствуют об их незаконности.

В перечень вопросов организации местного самоуправления, которые должны быть определены уставом муниципального образования, данные полномочия представительного органа муниципального образования не включены.

В то же время решение указанных вопросов представительным органом муниципального образования не исключено в рамках осуществления полномочий по организации своей деятельности, в частности, путем установления в соответствии со статьей 22 Устава в регламенте Кимрской городской Думы порядка избрания председателя, заместителей председателя и распределения полномочий между ними.

Оспариваемые подпункты 22 и 23 пункта 2 статьи 21 и подпункт 5 пункта 2 статьи 27 Устава относят к компетенции Кимрской городской Думы согласование назначения на должность и освобождения от должности заместителей главы администрации, главного архитектора, начальника управления финансов, заведующего отделом образования, председателя Комитета по управлению имуществом, руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций, согласование приватизации служебного жилья муниципального образования город Кимры Тверской области.

Назначение и освобождение от должности вышеназванных должностных лиц осуществляется Главой города Кимры после согласования с Кимрской городской Думой.

Такой порядок формирования администрации города Кимры,

предусматривающий согласование с представительным органом муниципального образования назначения на должность и освобождения от должности заместителей главы администрации и руководителей ее функциональных структурных подразделений, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит и компетенции Главы города Кимры, который в силу статьи 26 Устава возглавляет администрацию города Кимры и на основе единоначалия руководит ее работой, не нарушает.

Пункт 11 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливая возможность наделения представительных органов муниципальных образований дополнительными, не отнесенными пунктом 10 этой же статьи к исключительной компетенции данных органов полномочиями путем включения их в уставы муниципальных образований, обязательного наличия аналогичных норм в федеральном законе не требует.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает право представительного органа муниципального образования определить в уставе порядок формирования и иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления (часть 3 статьи 33, пункт 4 части 1 статьи 44), не исключая возможность принятия правовых норм о необходимости согласования представительным органом назначения на должность и освобождения от должности определенных должностных лиц администрации города.

В то же время норм об исключительном полномочии главы администрации города назначать на должность и освобождать от должности заместителей главы администрации и руководителей ее функциональных структурных подразделений Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит.

Напротив, в силу части 6.1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования.

Утверждение о том, что вышеуказанные положения Устава противоречат нормам Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», является ошибочным.

В соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Тверской области, утвержденным Законом Тверской области от 09.11.2007 № 121-ЗО «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области», должности заместителей главы администрации, главного архитектора, начальника управления финансов, заведующего отделом образования, председателя Комитета по управлению имуществом относятся к должностям муниципальной службы.

Статьей 42 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов

Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Частью 1 статьи 3 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определено, что правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют, в том числе, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных данным Федеральным законом (часть 6 статьи 16).

Таким образом, порядок назначения на муниципальную должность определяется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Запрета на включение в процедуру назначения на должность муниципальной службы согласования данной возможности и условий соответствующего назначения с представительным органом муниципального образования действующее законодательство не устанавливает.

Ссылки административного истца на то, что нормы о согласовании назначения на должность и освобождения от должности должностных лиц администрации города Кимры представляют собой незаконное вмешательство представительного органа муниципального образования в компетенцию исполнительно-распорядительного органа, также безосновательны, поскольку такое участие Кимрской городской Думы в формировании администрации города не прекращает выполнение исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, а также Главой администрации возложенных полномочий и не нарушает их самостоятельности, но, в то же время, позволяет осуществлять согласованное функционирование и взаимодействие органов местного самоуправления.

Данный вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 10.12.1997 № 19-П. Признавая соответствующими Конституции Российской Федерации положения Устава Тамбовской области о предварительном согласовании с областной Думой назначения на должность главой Администрации области первых заместителей главы Администрации области при условии, что увольнение указанных должностных лиц входит в полномочия главы Администрации области, а не областной Думы, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что такое предварительное согласование не противоречит принципу разделения властей в Российской Федерации и самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти. Приведенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации применима по аналогии к правоотношениям, связанным с регулированием полномочий органов

местного самоуправления, являющимся предметом настоящего судебного разбирательства.

Аналогичный вывод следует и в отношении установленной Уставом процедуры согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

В соответствии с пунктом 6 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесено определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий.

Частью 4 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Согласно пункту 1 статьи 21 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» руководитель унитарного предприятия назначается собственником имущества унитарного предприятия.

Из содержания пункта 3 статьи 9, подпункта 7 пункта 1 статьи 20 данного Федерального закона следует, что порядок заключения с руководителем унитарного предприятия, изменения и прекращения трудового договора должен соответствовать трудовому законодательству и иным содержащим нормы трудового права нормативным правовым актам.

Часть 3 статьи 67 Трудового кодекса Российской Федерации устанавливает, что при заключении трудовых договоров с отдельными категориями работников трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, может быть предусмотрена необходимость согласования возможности заключения трудовых договоров либо их условий с соответствующими лицами или органами, не являющимися работодателями по этим договорам.

Из содержания приведенных правовых норм следует, что представительный орган муниципального образования вправе определить порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, уполномочить местную администрацию осуществлять функции и полномочия учредителя, в том числе по назначению на должность и освобождению от должности руководителей данных предприятий по согласованию с представительным органом.



Ограничения полномочий представительного органа муниципального образования в части, касающейся согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций, действующее законодательство не предусматривает.

Доводы о том, что оспариваемые положения Устава о необходимости согласования назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций противоречат пункту 5 статьи 41 Устава, согласно которому администрация города Кимры, осуществляющая функции и полномочия учредителя, назначает на должность и освобождает от должности руководителей данных предприятий и учреждений, а также подпункту 6 пункта 2 статьи 27 Устава, согласно которому, исполняя полномочия Главы администрации города Кимры, Глава города Кимры осуществляет общее руководство учреждениями, финансируемыми из городского бюджета, и полномочия по управлению предприятиями, находящимися в муниципальной собственности, также ошибочны, так как выполнение данных полномочий администрацией города и Главой города необходимости согласования с Кимрской городской Думой назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций не исключает.

Отнесение подпунктом 23 пункта 2 статьи 21 Устава к компетенции Кимрской городской Думы вопросов согласования приватизации служебного жилья муниципального образования города Кимры Тверской области соответствует пункту 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Установление данного согласования не лишает администрацию города Кимры права осуществлять закрепленное в подпункте 4 пункта 2 статьи 32 Устава полномочие по управлению, распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Кимры в порядке, установленном Кимрской городской Думой, а определяет условие его осуществления.

Таким образом, оспариваемое Решение № 76 принято представительным органом муниципального образования в пределах его компетенции, а предусмотренное им обязательное согласование отдельных решений, принимаемых Главой города Кимры и местной администрацией по вопросам местного значения, направлено на регулирование порядка принятия таких решений и не влечет передачи каких-либо полномочий исполнительно-распорядительного органа в ведение Кимрской городской Думы.

13.10.2016 Главой города Кимры на решение Тверского областного суда подана апелляционная жалоба.