



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО МОСКВЕ**

Кржижановского ул., д. 13, корпус 1,
Москва, 117997
тел.: (499) 940-36-02, факс: (499) 124-14-95
E-mail: ru77@minjust.ru

**Главам
муниципальных
образований города
Москвы
(по списку)**

18 НОЯ 2020

№

Урч-62534

На №

от

Уважаемые коллеги!

В порядке информирования направляем обзор практики рассмотрения судами дел о признании 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 в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, за период с 26.11.2019 по 26.10.2020, подготовленный Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Москве.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

Начальник

С уважением!
К.А. Балашов

К.А. Балашов

Д.Д. Пашенцева
(499) 940 36 20

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 в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, за период с 26.11.2019 по 26.10.2020

Обеспечение единства правового пространства на всей территории Российской Федерации является одной из основных задач Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов.

Динамичное изменение федерального законодательства требует постоянства и оперативности при внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Устав муниципального образования занимает особое место в системе муниципальных нормативных правовых актов, поскольку представляет собой своего рода конституцию, основной закон того либо иного муниципального образования. Поэтому от качества устава и его соответствия действующему законодательству зависит стабильность жизнедеятельности населения и согласованность решения вопросов местного значения органами местного самоуправления.

Организация взаимодействия с органами судебной власти имеет важное значение для совершенствования работы в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований. Помимо того, что внесение судебных актов в государственный реестр уставов муниципальных образований необходимо для обеспечения полноты сведений, изучение судебной практики по данному вопросу позволяет предотвратить случаи принятия необоснованных или спорных решений в процессе государственной регистрации уставов муниципальных образований.

В настоящее время в федеральные законы и другие нормативные правовые акты вносится большое количество изменений, что приводит к пробелам и коллизиям законодательства. Наличие пробелов и коллизий в принимаемых нормах права существенно затрудняет приведение муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством.

Как показывает практика, основной причиной возникновения судебных споров в сфере применений норм законодательства о местном самоуправлении является недостаточное правовое регулирование вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления.

Соответственно судебные решения восполняют пробелы в федеральном законодательстве и разъясняют вопросы, связанные с правоприменением.

Рассматриваемые в судах дела, связанные с уставами и муниципальными правовыми актами о внесении изменений в уставы, можно разделить на 2 группы:

Первая группа дел - о признании несоответствующими федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации и недействующими уставов муниципальных образований (отдельных положений уставов) и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы.

Вторая группа дел - об оспаривании решений органов юстиции о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в них.

Главным управлением Минюста России по Москве проанализирована практика рассмотрения судами дел о признании 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 в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ.

По информации, предоставленной Управлениями Минюста России по субъектам Российской Федерации, входящим в Центральный федеральный округ, в 2020 году заявления об оспаривании решений о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований судами по состоянию на 26.10.2020 не рассматривались.

По состоянию на указанную дату было рассмотрено **4 дела** о признании недействующими полностью или в части отдельных положений уставов муниципальных образований.

1. Решением Тверского областного суда от 25.10.2019 по делу № 3а-129/2019 удовлетворен административный иск Шустровой Л.В. и Кондрашовой О.В. о признании недействующим абзаца первого статьи 48 Устава Оленинского района Тверской области, определяющего способ официального обнародования муниципальных правовых актов их размещение на информационном стенде Администрации Оленинского района, где они должны находиться не менее десяти дней с момента их размещения.

Суд согласился с обоснованностью доводов административных истцов о том, что 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 названного муниципального образования входит большое количество поселений, его площадь также достаточно велика.

С учетом приведенных обстоятельств размещение муниципальных правовых актов в здании Администрации района, то есть, в одном населенном пункте, не обеспечивает доступ населения других населенных пунктов, включая административных истцов.

Вышеуказанное решение Тверского областного суда обжаловано в Первый апелляционный суд общей юрисдикции Российской Федерации.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 30.01.2020 решение Тверского областного суда от 25.10.2019 по делу № За-129/2019 оставлено без изменения, апелляционные жалобы Собрания депутатов Оленинского района Тверской области и Администрации Оленинского района Тверской области – без удовлетворения.

2. Решением Тверского областного суда от 22.05.2020 по делу № За-92/2020 отказано в удовлетворении административного иска Ажимова С.Ю. о признании недействующей статьи 35 Устава ЗАТО Озерный Тверской области, определяющей правовое положение администрации муниципального образования и порядок назначения на должность, полномочия и обязанности главы администрации.

В обоснование заявленных требований истец указал, что в соответствии с Уставом в структуру органов местного самоуправления входит Глава ЗАТО Озерный Тверской области, который возглавляет Администрацию ЗАТО Озерный. В то же время, оспариваемая им статья 35 Устава также содержит положения о должностном лице, которое руководит Администрацией ЗАТО Озерный.

Оба должностных лица наделены одинаковыми полномочиями, что влечет за собой неопределенность и препятствия в реализации права на обращение к должностным лицам местного самоуправления, имеющим разные наименования, но одинаковые полномочия, а также влечет необоснованные расходы местного бюджета, связанные с их содержанием.

Тверским областным судом было вынесено решение об отказе в удовлетворении административного иска на основании следующих выводов.

В соответствии со статьей 80 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральными законами, а именно Законом Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон Российской Федерации № 3297-1), согласно части 1 статьи 4 которого, структура, порядок формирования, полномочия, ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных указанным Законом.

Пункт 3 статьи 4 Закона Российской Федерации № 3297-1 в редакции, действовавшей на дату принятия оспариваемой истцом статьи 35 Устава муниципального образования, допускал применение только одного из предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ вариантов замещения должности главы местной администрации – назначение на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый Уставом закрытого административно-территориального образования.

В отношении глав муниципальных образований часть 3 статьи 3 закона Тверской области от 27.11.2014 № 93-ЗО «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области» (далее – закон Тверской области № 93-ЗО) в редакции, действовавшей на дату принятия статьи 35 Устава ЗАТО «Озерный», определяла, что главы городских округов Тверской области избираются представительным органом городского округа Тверской области из своего состава и исполняют полномочия председателя представительного органа городского округа Тверской области.

Вместе с тем Федеральным законом от 03.07.2016 № 297-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» были также внесены изменения, регулирующие полномочия главы закрытого административно-территориального образования. С учетом этих изменений федерального законодательства законом Тверской области от 02.12.2016 № 77-ЗО «О внесении изменений в статью 3 закона Тверской

области «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Тверской области и избрания глав муниципальных образований Тверской области» внесены изменения в часть 1 статьи 3 закона Тверской области № 93-ЗО. Согласно этим изменениям главы городских округов Тверской области закрытых административно-территориальных образований, в соответствии с указанным законом и уставом соответствующего городского округа, избираются представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местную администрацию.

Во исполнение данного регионального закона, решением Думы ЗАТО Озерный от 29.01.2018 № 2 внесены изменения в Устав ЗАТО Озерный, в том числе, в статью 32 и в статью 57 Устава, согласно которой положения Устава, закрепляющие порядок избрания Главы ЗАТО Озерный, применяются после истечения срока полномочий Главы ЗАТО Озерный, избранного Думой ЗАТО Озерный из своего состава.

Таким образом, в настоящее время полномочия Главы ЗАТО Озерный продолжает исполнять глава муниципального образования, избранный 12.10.2015 Думой ЗАТО Озерный из своего состава и являющийся ее председателем, срок полномочий которого согласно статье 1 закона Тверской области № 93-ЗО составляет пять лет.

При этом, вопреки утверждению, содержащемуся в административном исковом заявлении, местную администрацию действующий глава муниципального образования не возглавляет, полномочиями главы местной администрации не наделен, поскольку в силу прямого указания закона одновременное исполнение главой муниципального образования полномочий председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации недопустимо.

Следовательно, до дня вступления в должность Главы ЗАТО Озерный, исполняющего полномочия главы администрации ЗАТО Озерный, избранного из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, свои полномочия, предусмотренные статьей 35 Устава ЗАТО Озерный, осуществляемые на основе контракта, заключенного по результатам конкурса на замещение указанной должности, сохраняет и действующий Глава ЗАТО Озерный.

Таким образом, утверждение административного истца о том, что статья 35 Устава ЗАТО Озерный противоречит статьям 2, 34, 36 Федерального закона № 131-ФЗ и влечет наличие в муниципальном образовании одновременно двух глав местной администрации, является неверным.

Вместе с тем, суд решил признать абзац второй пункта 2 статьи 57 Устава ЗАТО Озерный Тверской области в части, не предусматривающей сохранение полномочий действующего Главы муниципального образования, избранного 12.10.2015 Думой ЗАТО Озерный из своего состава, оснований порядка досрочного прекращения его полномочий, не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение Тверского областного суда по делу № 3а-92/2020 от 22.05.2020 было обжаловано в Первый апелляционный суд общей юрисдикции административным истцом – Ажимовым С.Ю. и административным ответчиком – ЗАТО Озерный.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 20.08.2020 решение Тверского областного суда от 22.05.2020 было отменено в части признания недействующим со дня вступления решения в законную силу абзаца второго пункта 2 статьи 57 Устава ЗАТО Озерный Тверской области в части, не предусматривающей сохранение полномочий действующего Главы муниципального образования, избранного 12.10.2015 Думой ЗАТО Озерный из своего состава, оснований и порядка досрочного прекращения его полномочий.

В остальной части решение Тверского областного суда оставлено без изменения, апелляционная жалоба Ажимова С.Ю. – без удовлетворения.

3. Решением Тверского областного суда от 11.09.2020 по делу № 3а-141/2020 удовлетворены в части административные иски требования ООО «Управляющая компания «Конаковский Жилфонд», ООО «Конаковский Жилкомсервис», ООО «Управляющая компания «Жилфонд», ООО «Управляющая компания Жилищно-коммунального хозяйства «Управдом», Ивановой Е.И., Виноградовой Т.Б., Мельникова Д.С., Пархоменко Л.Н., Орловой Н.Н., в связи с чем признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункты 11, 12 статьи 39 Устава муниципального образования городское поселение город Конаково Конаковского района Тверской области (далее – Устав города Конаково).

В соответствии с пунктом 11 статьи 39 Устава города Конаково муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, подлежат официальному обнародованию, вступают в силу после их официального обнародования.

Согласно пункту 12 статьи 39 Устава города Конаково официальное обнародование муниципальных правовых актов или соглашений, заключенных между органами местного самоуправления, осуществляется

путем размещения полных текстов актов в трехдневный срок со дня подписания, на информационных стендах, расположенных по адресам, установленным в названном пункте статьи 39 Устава, где они должны находиться в течение не менее десяти календарных дней со дня их официального обнародования.

Тексты муниципальных правовых актов размещаются на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также на портале Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации».

Административные истцы – юридические лица, зарегистрированные и осуществляющие деятельность на территории города Конаково, и физические лица, проживающие в данном муниципальном образовании, обратились в суд с требованием об оспаривании приведенных выше пунктов статьи 39 Устава муниципального образования.

Административные истцы полагали, что оспариваемые пункты Устава, не предусматривающие официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов в печатном издании, не соответствуют требованиям части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку размещение правовых актов на стендах в местах, определенных Уставом города Конаково, и на сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не обеспечивают возможность ознакомления с ними всех жителей муниципального образования.

Суд вынес решение об удовлетворении административного иска в части, исходя из следующих оснований.

Отсутствие в пунктах 11 и 12 статьи 39 Устава города Конаково положений об опубликовании муниципальных нормативных правовых актов требованиям законодательства не соответствует.

Кроме того, учитывая число жителей, количество населенных пунктов муниципального образования, суд согласился с доводами административных истцов о том, что размещение текстов нормативных правовых актов на информационных стендах согласно пункту 12 статьи 39 Устава города Конаково, без их опубликования, не обеспечит цель обнародования – доведение нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, до сведения лиц, на которых они распространяют свое действие, при том, что на территории муниципального образования имеются периодические печатные издания, оказывающие услуги муниципальному образованию по опубликованию и распространению информационных материалов.

Суд посчитал, что, при наличии вышеизложенных обстоятельств, административное исковое заявление подлежит удовлетворению в части, посредством признания оспариваемых положений Устава города

Конаково не действующими в той мере, в какой они не предусматривают обязательное опубликование муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, в периодическом печатном издании, распространяемом в данном муниципальном образовании, и не содержит указания на то, что такие муниципальные правовые акты и соглашения вступают в силу после их официального опубликования.

На решение Тверского областного суда от 11.09.2020 по делу № 3а-141/2020 подана апелляционная жалоба в Первый апелляционный суд общей юрисдикции через Тверской областной суд.

4. Решением Орловского областного суда от 05.03.2020 по делу № 3а-25/2020 отказано в удовлетворении административного искового заявления Ефремова Ю.Г о признании недействующими пункта 4 и абзаца 3 пункта 5 статьи 48 Устава Свердловского района Орловской области, устанавливающей порядок обнародования муниципальных правовых актов Свердловского района, в связи с несоответствием указанных положений Устава Конституции Российской Федерации и статьям 7 и 47 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно пункту 4 статьи 48 Устава района муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, в течение семи дней с момента их подписания подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Абзацем 3 пункта 5 статьи 48 Устава района определено, что обнародование муниципального правового акта осуществляется путем размещения указанного акта на информационных стендах в здании администрации Свердловского района Орловской области и размещения в муниципальном казенном учреждении культуры «Свердловская центральная районная библиотека» в течение 7 дней со дня его принятия. Продолжительность размещения указанного акта не может быть менее 10 дней.

Проведя проверку доводов истца и приведенных положений Устава, суд пришел к выводу о том, что оспариваемое правовое регулирование не противоречит федеральным законам и иным нормативным правовым актам, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Кроме того, законность процедуры опубликования нормативных правовых актов района, закрепленной в оспариваемых положениях Устава, проверена и ей дана оценка по ранее рассмотренным административным

делам в Апелляционных определениях Верховного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 37-АП19-2 и Первого апелляционного суда общей юрисдикции, от 30.01.2020 № 66а-219/2020.

Решением судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 04.06.2020 по делу № 66а-2562/2020 истцу было отказано в удовлетворении апелляционной жалобы.

Таким образом, по сравнению с 2019 годом, увеличилось количество рассмотренных судами дел о признании несоответствующими федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации и недействующими отдельных положений уставов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ.

На основании проведенного анализа судебной практики можно сделать вывод о том, что в период с 26.11.2019 по 26.10.2020 в судах оспаривались положения уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, то есть вопросы, напрямую касающиеся обеспечения конституционных прав и свобод граждан.