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 15.10.2017 по 15.10.2018

Настоящий обзор подготовлен с целью установления единообразной практики государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

По информации, представленной территориальными органами Минюста России, с 15.10.2017 по 15.10.2018 судами рассмотрено 4 заявления об оспаривании регистрационных действий территориальных органов Минюста России в отношении муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования (далее – муниципальные акты).

В 3 случаях обжаловались решения об отказе в государственной регистрации муниципальных актов (Астраханская, Вологодская и Новосибирская области), в одном случае обжаловалось решение о государственной регистрации муниципального акта (Челябинская область).

По результатам рассмотрения по 3 делам вынесены решения об отказе в удовлетворении заявленных требований о признании незаконными регистрационные действия территориальных органов Минюста России, по 1 делу административный истец отказался от заявленных требований (Вологодская область).

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено7 дел о признании не соответствующими федеральному законодательству и не действующими отдельных положений уставов муниципальных образований (Амурская, Калининградская и Челябинская области, Хабаровский край).

1. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрена апелляционная жалоба Совета депутатов Яснополянского сельского поселения и гражданина Лебина А.И. на решение Челябинского областного суда от 04.09.2017.

Челябинским областным судом было частично удовлетворено заявление гражданина Лебина А.И. о признании незаконным и недействующим со дня вступления в силу решения Совета депутатов Яснополянского сельского поселения Троицкого района Челябинской области от 15.05.2017 № 96 «О внесении изменений и дополнений в Устав Яснополянского сельского поселения».

Оценивая установленные по делу фактические обстоятельства, суд первой инстанции пришел к выводу о несоблюдении установленного порядка принятия изменений в Устав Яснополянского сельского поселения в части изменения порядка избрания главы поселения.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решение Челябинского областного суда в части удовлетворения требований гражданина Лебина А.И. отменено.

Верховным Судом Российской Федерации указано, что неопубликование в официальном печатном издании предложений граждан о внесении изменений в проект устава муниципального образования не является существенным нарушением порядка принятия муниципального нормативного правового акта, поскольку результаты фактически проведенных публичных слушаний были учтены, а решение принято представительным органом муниципального образования в рамках предоставленной исключительной компетенции.

2. В Челябинском областном суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению прокуратуры Челябинской области о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Устава муниципального образования «Чебаркульский городской округ», закрепляющих за Собранием депутатов Чебаркульского городского округа полномочие по согласованию назначения на должность заместителей главы городского округа.

Челябинским областным судом исковое заявление удовлетворено.

В обосновании своей позиции суд указал, что полномочия представительного органа муниципального образования определены частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), при этом иные полномочия представительного органа определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

На федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, представляющий представительному органу муниципального образования право каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях главы муниципального образования или местной администрации.

Представительный орган муниципального образования вправе по представлению главы местной администрации утвердить только структуру местной администрации. Иных полномочий по формированию местной администрации действующим федеральным законодательством представительному органу муниципального образования не предоставлено.

3. Уставным судом Калининградской области принято Постановление   
от 04.04.2018 № 5-П о признании пункта 5 статьи 20 Устава муниципального образования «Правдинский городской округ», принятого решением Правдинского районного Совета депутатов от 07.10.2015 № 74 «О принятии Устава муниципального образования «Правдинский городской округ» в части слов   
«, а также Регламентом представительного органа городского округа» не соответствующим статье 56, пункту 3 статьи 59 Устава Калининградской области.

В силу пункта 5 статьи 20 Устава Совет депутатов городского округа как представительный орган местного самоуправления обладает иными полномочиями, определенными федеральным законодательством, законодательством Калининградской области, настоящим Уставом, а также Регламентом представительного органа городского округа.

Уставный суд Калининградской области пришел к выводу, что пункт 5   
статьи 20 Устава противоречит требованиям федерального законодательства в части наделения Совета депутатов иными полномочиями, установленными Регламентом представительного органа муниципального образования, указав, что Федеральный закон № 131-ФЗ содержит исчерпывающий перечень полномочий, находящихся в компетенции представительного органа муниципального образования, при этом наделение Совета депутатов иными полномочиями, установленными Регламентом, не предусмотрено.

4. Уставным судом Калининградской области принято Постановление от 18.04.2018 № 7-П о признании отдельного положения части 2 статьи 33 Устава муниципального образования «Ладущкинский городской округ», принятого решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Ладушскинский городской округ» от 24.11.2016 № 61 «О принятии Устава муниципального образования «Ладушкинский городской округ» (далее – Устав) в части слов «решениями окружного Совета депутатов» не соответствующим пункту 2 статьи 56, пункту 3 статьи 59 Устава Калининградской области.

Часть 2 статьи 33 Устава устанавливала, что «администрация муниципального образования осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», настоящим Уставом, решениями окружного Совета депутатов».

Уставный суд Калининградской области, исходя из системного толкования норм Федерального закона № 131-ФЗ, установил, что органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями только в случаях, если это предусмотрено законами Российской Федерации или законами субъекта Российской Федерации, следовательно, часть 2 статьи 33 Устава противоречит действующему законодательству и не соответствует Уставу Калининградской области.

5. В Хабаровском краевом суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению первого заместителя прокурора Хабаровского края к Совету депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края о признании недействующей в части слов «или депутат представительного органа муниципального образования» части 10 статьи 30 Устава городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края, принятого решением Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края   
от 24.08.2005 № 21.

В соответствии с частью 10 статьи 30 Устава городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края (в редакции решения Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» от 04.10.2017 № 34) в случае досрочного прекращения полномочий главы городского поселения либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности, его полномочия временно исполняет заместитель главы администрации или депутат представительного органа муниципального образования по решению Совета депутатов.

Решением Хабаровского краевого суда от 18.04.2018 административный иск первого заместителя прокурора Хабаровского края удовлетворен в полном объеме, решение Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края в указанной части признано недействующим.

6. В Амурском областном суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению первого заместителя прокурора Амурской области о признании недействующими пункта 16 части 1 статьи 9, абзаца второго части 2 статьи 11, пункта 1 части 4 статьи 24, пункта 2 части 8, части 9.1 статьи 38, частей   
1 и 1.1 статьи 50, части 2 статьи 128, частей 1, 2 статьи 138 Устава города Тында, принятого решением Тындинской городской Думы от 26.12.2014 № 221-Р-ТГД-VI.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциями (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем Устав города Тынды не приведен в соответствие с Федеральным законом от 23.06.2016 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Амурского областного суда от 07.02.2018 требования первого заместителя прокурора Амурской области удовлетворены в полном объеме.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решение Амурского областного суда частично отменено.

7. Приволжским районным судом Астраханской области рассмотрено административное дело по исковому заявлению администрации муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области о признании незаконным решения Управления Минюста России по Астраханской области об отказе в государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в Устав Евпраксинского сельского поселения.

В ходе судебного заседания Приволжским районным судом Астраханской области установлено, что при представлении документов на государственную регистрацию главой муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области не соблюдено требование части 4 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», а именно не представлены сведения об источниках и датах официального опубликования (обнародования) проекта муниципального правового акта (проект муниципального акта не был опубликован, поскольку администрация поселения посчитала, что в случае приведения устава в соответствие с федеральным законодательством не требуется опубликования (обнародования) не только порядков участия граждан в его обсуждении и представления по нему предложений, но и самого проекта муниципального акта).

В удовлетворении заявленных требований администрации муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области отказано.