**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**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 2018 г. по ноябрь 2019 г.)**

**I. Общие сведения**

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

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

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

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено23 дела  
о признании несоответствующими федеральному законодательству   
и недействующими отдельных положений уставов муниципальных образований (республики Бурятия, Карелия, Крым, Северная Осетия – Алания, Тыва, Красноярский, Приморский и Хабаровский края, Архангельская, Вологодская, Иркутская, Ленинградская и Новосибирская области, Санкт-Петербург).

**II. Судебная практика**

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

Согласно пункту 4.1 части 2 статьи 26 Устава Дума Находкинского городского округа (далее – округ), кроме решения вопросов, относящихся к ее исключительной компетенции, согласовывает по представлению главы округа кандидатуры на должности первого заместителя главы администрации округа и заместителей главы администрации Находкинского городского округа, а также кандидатуры на должности руководителей муниципальных предприятий.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Унитарное муниципальное предприятие создается от имени публично-правового образования решением уполномоченного на то органа местного самоуправления, может быть реорганизовано в соответствии с законом   
о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и законами   
о приватизации ([пункт 1 статьи 114](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66C65CB3A5D791D668CF1E44B881DC93C55A86166A2DF7CB192E0F1801FF9194EF6DBE72369lDpAN), [пункт 8 статьи 113](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66C65CB3A5D791D668CF1E44B881DC93C55A86166A2DD7CB192E0F1801FF9194EF6DBE72369lDpAN), [статья 125](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66C65CB3A5D791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADB70E4C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N) Гражданского кодекса Российской Федерации).

Как указано в [подпунктах 1](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66D66CD3258791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADD71E2C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N) и [5 пункта 1 статьи 20](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66D66CD3258791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADD70E4C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N) Федерального закона   
от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ), собственник имущества унитарного предприятия в отношении такого предприятия принимает решение   
о создании унитарного предприятия, о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством.

При этом [пунктом 1 статьи 2](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66D66CD3258791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADC76E7C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N)Федерального закона № 161-ФЗ предусмотрено, что от имени муниципального образования права собственника унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках   
их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Частью 4 статьи 51 Федерального [закон](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76461CF335A791D668CF1E44B881DC92E55F06D61A9C276E7DDA6A48Cl1p4N)а № 131-ФЗ закреплено право муниципальных образований создавать муниципальные предприятия   
и учреждения, а также предусматривается, что функции и полномочия учредителя   
в отношении таких предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Федеральным [закон](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC92E55F06D61A9C276E7DDA6A48Cl1p4N)ом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) установлено, что функции   
и полномочия учредителя в отношении муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления [(пункт 3 статьи 9.1)](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A86262ACD723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N), который в силу [пункта 4 статьи 9.2](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A86261AED723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N)Федерального закона № 7-ФЗ вправе устанавливать порядок определения платы за выполнение работ, оказание услуг, относящихся к основным видам деятельности учреждения, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в [пункте 1 указанной статьи](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A86262A2D723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N), для граждан и юридических лиц.

В силу [подпункта 3 пункта 2 статьи 13](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A86266AFD723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N), [подпункта 3 пункта 2.1 статьи 16](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A86264A2D723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N), [подпункта 3 пункта 5 статьи 18](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A76562CB3257791D668CF1E44B881DC93C55A8626BA9D723B487F1A98F1EE4064DEAC7E522l6p1N) Федерального закона № 7-ФЗ в отношении муниципального бюджетного или казенного учреждения решения о создании, реорганизации, о ликвидации принимаются, а сама ликвидация муниципального бюджетного учреждения проводится в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

В соответствии с [пунктом 3 части 1 статьи 6](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66466C53B59791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADC7FE6C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N) Федерального закона   
от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) учредителем в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, является муниципальное образование.

На основании [части 3 статьи 5](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66466C53B59791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADC72ECC8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N), [пункта 3 части 1.1 статьи 19](consultantplus://offline/ref=566033C76196E68FE374E98EE12D6459A66466C53B59791D668CF1E44B881DC93C55A86163AADE71E2C8F0F5C948F7054CEAC4E73D6AD37Cl7p7N) Федерального закона № 174-ФЗ решение о создании, ликвидации принимается и ликвидация муниципального автономного учреждения на базе имущества, находящегося   
в муниципальной собственности, проводится местной администрацией муниципального образования.