

РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 января 2021 г.

Московский городской суд в составе судьи Дорохиной Е.М., при секретаре Кузьмичевой В.Ю., с участием прокурора Клевцовой Е.А., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело № 3а-364/2021 по административному исковому заявлению заместителя прокурора г. Москвы о признании недействующими отдельных положений Устава муниципального округа Кунцево, утвержденного решением муниципального Собрания Кунцево в г. Москве от 28.11.2003 г. № 51-1.МС/3,

УСТАНОВИЛ:

Решением муниципального Собрания Кунцево в г. Москве от 28.11.2003 г. № 51-1.МС/3 был утвержден Устав муниципального округа Кунцево (далее - Устав), включая следующие положения:

- подпункт «и» пункта 17 части 2 статьи 3, в соответствии с которым, к вопросам местного значения муниципального округа относится участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории муниципального округа;

- подпункт «а» пункта 21 части 2 статьи 3, в соответствии с которым, к вопросам местного значения муниципального округа относится внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений к проектам городских целевых программ

- подпункт «е» пункта 22 части 2 статьи 3, в соответствии с которым, к вопросам местного значения муниципального округа относится внесение в соответствии с Законом г. Москвы от 25.06.2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс Москвы» в уполномоченные органы предложений в части, касающейся территории муниципального округа, к проектам разработанных в виде отдельных документов градостроительных планов земельных участков, предназначенных для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на не подлежащей реорганизации жилой территории;

- пункт 2 части 1 статьи 6, в соответствии с которым, в исключительной компетенции Совета депутатов находится рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- часть 7 статьи 11, в соответствии с которой, при досрочном прекращении полномочий главы муниципального округа новый глава муниципального округа избирается не позднее чем через 60 дней со дня прекращения полномочий главы муниципального округа;

- подпункт «з» пункта 15 статьи 16, в соответствии с которым, к полномочиям аппарата Совета депутатов относится участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма на территории муниципального округа

- пункт 16 статьи 16, в соответствии с которым, к полномочиям аппарата Совета депутатов относится содействие осуществлению государственного экологического мониторинга, внесение в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы предложений по созданию и размещению постов государственного экологического



мониторинга, осуществление добровольного экологического мониторинга на территории муниципального округа;

- часть 5 статьи 17, в соответствии с которой, квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, устанавливаются решением Совета депутатов в соответствии с Законом города Москвы от 22.10.2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве»;

- часть 2 статьи 22, в соответствии с которой, решения Совета депутатов, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального округа, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов, если иное не установлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Иные решения Совета депутатов принимаются в порядке, установленном Регламентом Совета депутатов;

- часть 2 статьи 24, в соответствии с которой, датой официального опубликования муниципального нормативного правового акта является день первого опубликования его полного текста в печатном средстве массовой информации, определенном Советом депутатов;

- часть 3 статьи 24, в соответствии с которой, муниципальный нормативный правовой акт (за исключением Устава, решения Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в Устав) вступает в силу со дня его официального опубликования, если в самом акте не оговорено иное;

- пункт 2 части 1 статьи 35, в соответствии с которым, в собственности муниципального округа может находиться имущество, предназначенное для осуществления переданных полномочий, в случаях, установленных законами города Москвы;

- часть 2 статьи 37, в соответствии с которой, источники формирования доходов местного бюджета и нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов и сборов в местный бюджет определяются законом города Москвы о бюджете города Москвы и не подлежат изменению в течение текущего финансового года.

Заместитель прокурора города Москвы обратился в Московский городской суд с административным иском о признании недействующими приведенных выше положений Устава муниципального округа Кунцево, ссылаясь на их несоответствие Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральному закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Закону города Москвы от 22.10.2008 № 50 «О муниципальной службе в городе Москве», Закону города Москвы от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и Закону города Москвы от 10.09.2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве»

Прокурор Клевцова Е.А. в суд явилась, заявленные требования поддержала.

Представители Совета депутатов муниципального округа Кунцево в суд явились, представили заявление о признании иска, которое приобщено к материалам дела, и пояснили, что после получения уведомлений о необходимости приведения оспариваемых положений Устава в соответствие с действующим законодательством Совет депутатов муниципального округа Кунцево неоднократно выносил данные вопросы на заседания Совета, однако, решения по этим вопросам, равно как и по иным важным для округа вопросам, не были приняты в связи с позицией, занимаемой рядом депутатов муниципального округа Кунцево, блокирующих принятие необходимых решений.



Выслушав объяснения явившихся лиц и исследовав материалы дела, суд приходит к следующему.

В силу статьи 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующий закону или иным правовым актам и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

В соответствии с частями 1, 2, 3, 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

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 конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Принципы и порядок организации местного самоуправления в городе Москве, его правовые, территориальные и финансово-экономические основы, государственные гарантии его реализации, установлены Законом города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», в соответствии с частями 5 и 6 статьи 1 которого к вопросам местного значения относятся вопросы, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности жителей муниципального образования, решение которых в соответствии с настоящим Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Перечень вопросов местного значения устанавливается настоящим Законом в соответствии с особенностями организации местного самоуправления в городах федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, сочетания интересов жителей города Москвы и жителей муниципального образования.

В ходе рассмотрения дела судом было установлено, что Устав муниципального округа Кунцево был утвержден решением Совета депутатов муниципального округа

Кунцево от 28.11.2003 г. № 51-1.МС/3; Устав зарегистрирован в Департаменте территориальных органов исполнительной власти г. Москвы 08.12.2003 г. № 070 и в установленном порядке опубликован в издании «Кунцево», спецвыпуск, 05.12.2003 г.

Согласно подп. «и» п. 17 ч. 2 ст. 3 Устава, к вопросам местного значения муниципального округа Кунцево отнесено участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального округа; согласно подп. «з» п. 15 ст. 16 Устава, соответствующее полномочие отнесено к компетенции аппарата Совета депутатов муниципального округа Кунцево.

Перечень вопросов местного значения с учетом ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ устанавливается законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения, и определен ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»; орган местного самоуправления муниципального округа в городе Москве дополнительными полномочиями по нормативному правовому регулированию указанных вопросов не наделен.

В соответствии с подп. «к» п. 19 ч. 1 ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 к вопросам местного значения муниципального округа отнесено участие в мероприятиях по профилактике терроризма и экстремизма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального округа, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти города Москвы.

Поскольку Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 к вопросам местного значения муниципального округа отнесено только участие, в указанных мероприятиях по профилактике, организуемых федеральными органами исполнительной власти и (или) органами исполнительной власти города Москвы, то подп. «и» п. 17 ч. 2 ст. 3, подп. «з» п. 15 ст. 16 Устава не соответствует ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, подп. «к» п. 19 ч. 1 ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56.

По аналогичным основаниям противоречит требованиям федерального и регионального законодательства подп. «е» п. 22 ч. 2 ст. 3 Устава, которым к вопросам местного значения муниципального округа Кунцево отнесено внесение в соответствии с Законом города Москвы от 25.06.2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» в орган исполнительной власти города Москвы, уполномоченный в области градостроительного проектирования и архитектуры, или в соответствующую окружную комиссию по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы предложений в части, касающейся территории муниципального округа, к проектам разработанных в виде отдельных документов градостроительных планов земельных участков, предназначенных для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на не подлежащей реорганизации жилой территории.

Указанный вопрос в перечень вопросов местного значения, предусмотренный ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, ч. 1 ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56, после принятия Закона города Москвы от 28.06.2017 № 19 «О внесении изменений в статью 8 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» и статью 74 Закона города Москвы от 25.06.2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» не входит.

В соответствии с подп. «а» п. 21 ч. 2 ст. 3 Устава к вопросам местного значения муниципального округа Кунцево отнесено внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города предложений к проектам городских целевых программ.



Данная норма не соответствует ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, подп. «б» п. 23 ч. 1 ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56, которыми к вопросам местного значения муниципального округа отнесено внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений к проектам государственных программ (подпрограмм государственных программ) города Москвы, а не проектам городских целевых программ, кроме того, Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено утверждение и реализация городских целевых программ.

В силу ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено утверждение государственных программ субъекта Российской Федерации.

Пунктом 2 ч. 1 ст. 6 Устава к исключительной компетенции Совета депутатов отнесено рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, утверждение отчета об исполнении местного бюджета.

Однако в соответствии с п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, п. 3 ч. 4 ст. 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 в исключительной компетенции представительного органа находятся только утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

Таким образом, перечень полномочий, находящихся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, расширен по сравнению с тем, как он определен федеральным и московским законодательством.

Поскольку указанные вопросы урегулированы федеральными законами и законодательными актами города, органы местного самоуправления полномочиями по дополнительному нормативному правовому регулированию названных вопросов не наделены, п. 2 ч. 1 ст. 6 Устава противоречит п. 2 ч. 10 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ и п. 3 ч. 4 ст. 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56.

Согласно ч. 7 ст. 11 Устава при досрочном прекращении полномочий главы муниципального округа новый глава муниципального округа избирается не позднее чем через 60 дней со дня прекращения полномочий главы муниципального округа.

Вместе с тем данные вопросы урегулированы ч. 8.1-1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, ч. 9.1 ст. 14 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56, согласно которым в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования избрание главы муниципального образования, избираемого представительным органом из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, осуществляется не позднее чем через шесть месяцев со дня такого прекращения полномочий. При этом если до истечения срока полномочий представительного органа осталось менее шести месяцев, избрание главы муниципального образования из состава представительного органа осуществляется на первом заседании вновь избранного представительного органа, а избрание главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, - в течение трех месяцев со дня избрания представительного органа в правомочном составе.

С учетом изложенного предусмотренный ч. 7 ст. 11 Устава порядок избрания главы муниципального округа не соответствует ч. 8.1-1 ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, ч. 9.1 ст. 14 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56.

В соответствии с п. 16 ст. 16 Устава к полномочиям аппарата Совета депутатов отнесено содействие осуществлению государственного экологического мониторинга, внесение в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы предложений по созданию и размещению постов государственного экологического мониторинга,

осуществление добровольного экологического мониторинга на территории муниципального округа.

Указанная норма не соответствует п. 12 ч. 4 ст. 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56, в соответствии с которым внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений по вопросам местного значения в соответствии со ст. 8 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 является исключительной компетенцией представительного органа.

Частью 5 ст. 17 Устава на Совет депутатов возложена обязанность установить квалификационные требования, в том числе к стажу муниципальной службы или работы по специальности.

Установлено, что в силу п. 1 ст. 5, ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ч. 2.1 ст. 10 Закона города Москвы от 22.10.2008 г. № 50 «О муниципальной службе в городе Москве» квалификационные требования к стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки для замещения должностей муниципальной службы не предъявляются.

С учетом изложенного ч. 5 ст. 17 Устава не соответствует требованиям федерального и законодательства города Москвы.

Противоречит требованиям федерального законодательства и ч. 2 ст. 22 Устава, согласно которой иные решения Совета депутатов принимаются в порядке, установленном Регламентом Совета депутатов.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов должны определяться уставом муниципального образования.

Согласно пункту 11 статьи 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» решение представительного органа считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено данным законом и уставом муниципального образования.

Таким образом, и положения пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, и положения пункта 11 статьи 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 предусматривают, что вопрос принятия решения представительного органа местного самоуправления может регулироваться нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов муниципального образования, то есть его уставом.

Оспариваемое положение части 2 статьи 22 Устава устанавливает регулирование порядка принятия ряда решений Совета депутатов муниципального округа Кунцево Регламентом, то есть, в данной части является отсылочной нормой, что не соответствует приведенным выше положениям 6 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, пункта 11 статьи 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56, иерархии правовых актов, и создает правовую неопределенность.

Положениями статьи 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 установлено, что представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах жителями муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы (пункт 1); численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек



(пункт 2); представительный орган может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов (пункт 3); представительный орган осуществляет свои полномочия на заседаниях (пункт 7). Согласно пункту 11 той же статьи, решение представительного органа считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Законом и уставом муниципального образования. В соответствии с пунктом 13 указанной статьи, порядок проведения заседаний, правила и процедуры работы представительного органа устанавливаются уставом муниципального образования или регламентом представительного органа.

Из приведенных выше положений статьи 12 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 следует, что регламентом может быть установлен лишь порядок проведения заседаний представительного органа, правила и процедуры его работы, - но не порядок принятия им решений.

Согласно ч.ч. 2 и 3 ст. 24 Устава датой официального опубликования муниципального нормативного правового акта является день первого опубликования его полного текста в печатном средстве массовой информации, определенном Советом депутатов. Муниципальный нормативный правовой акт (за исключением Устава, решения Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в Устав) вступает в силу со дня его официального опубликования, если в самом акте не оговорено иное.

Указанные нормы не соответствуют ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, которыми уже определены требования к печатному изданию, которое может служить источником официального опубликования, а также порядок вступления в силу муниципальных правовых актов и муниципальных нормативных правовых актов в зависимости от их категории.

В соответствии с требованиями данной нормы для официального опубликования используется периодическое печатное издание, распространяемое в соответствующем муниципальном образовании. В случае, если муниципальные нормативные правовые акты, затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 35 Устава в собственности муниципального округа может находиться имущество, предназначенное для осуществления переданных полномочий, в случаях, установленных законами города Москвы.

Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения с учетом ч. 4 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ должен определяться законами субъектов Российской Федерации.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 в собственности муниципального образования может находиться не только имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных законами города Москвы, но и в случаях, установленных федеральными законами.

С учетом изложенного п. 2 ч. 1 ст. 35 Устава не соответствует ч. 4 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, п. 2 ч. 1 ст. 23 Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56.

Частью 2 ст. 37 Устава установлено, что источники формирования доходов местного бюджета и нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов и сборов в местный бюджет определяются законом города Москвы о бюджете города Москвы и не подлежат изменению в течение текущего финансового года.

Указанная норма не соответствует ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, ч. 1 ст. 5 Закона города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», которыми уже определена компетенция органов государственной власти города по нормативному правовому регулированию вопросов формирования доходов бюджетов муниципальных образований.

Поскольку в соответствии с указанными нормами законом города Москвы о бюджете города должны определяться источники формирования доходов бюджетов муниципальных образований и нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований, ч. 2 ст. 37 Устава не соответствует ч. 3 ст. 79 Федерального закона, ч. 1 ст. 5 Закона города Москвы от 10.09.2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».

Согласно статье 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации одной из задач административного судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В связи с тем, что оспариваемые положения содержат противоречия названному выше федеральному и региональному законодательству, имеющему большую юридическую силу, они признаются судом недействующими.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175 – 181 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

#### РЕШИЛ:

Заявленные требования удовлетворить.

Признать недействующими с момента вступления настоящего решения в законную силу следующие положения Устава муниципального округа Кунцево, утвержденного решением муниципального Собрания Кунцево в г. Москве от 28.11.2003 г. № 51-1.МС/3:

- подпункт «и» пункта 17, подпункт «а» пункта 21, подпункт «е» пункта 22 части 2 статьи 3;
- пункт 2 части 1 статьи 6;
- часть 7 статьи 11;
- подпункт «з» пункта 15, а также пункт 16 статьи 16;
- часть 5 статьи 17;
- часть 2 статьи 22;
- части 2 и 3 статьи 24;
- пункт 2 части 1 статьи 35;
- часть 2 статьи 37.

На решение в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме через Московский городской суд может быть подана апелляционная жалоба в Первый апелляционный суд общей юрисдикции.

