



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВШГУ

Центр поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления

30 сентября 2017 года

Выпуск № 3 (7)

Обзор судебной практики о местном самоуправлении
решения федеральных судов,
конституционных и уставных судов субъектов РФ

Москва

В этом выпуске**ДОКУМЕНТ ВЫПУСКА**

*Допуск жителей на заседания комитетов,
рабочих групп представительных органов муниципальных образований* **4**

Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 26.07.2017 № 5-АПГ17-56 "Об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 03.03.2017 об отказе в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующими отдельных положений Порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26.01.2016 № 7"

ЧАСТЬ I. РЕШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ***РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Реализация правотворческой инициативы граждан **6**

Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О

"Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 35 и 351 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»"

РЕШЕНИЯ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

*Отдельные вопросы формирования представительного
органа муниципального образования* **7**

Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32-АПГ17-6

по апелляционной жалобе на решение, которым отказано в удовлетворении административного иска о признании неправомочным состава депутатов

*Ответственность глав муниципальных образований
в связи с неправильным оформлением премирования* **9**

Апелляционное определение Красноярского Краевого Суда от 10.08.2017 по делу № 22-4612/2017

по апелляционной жалобе на приговор главе муниципального образования, признанной виновной и осужденной за присвоение имущества на сумму 4350 рублей

ЧАСТЬ II. РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ***РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ***

Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 08.06.2017 **11**
по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия положений подпункта «е» пункта 13 статьи 1 решения Совета Костомукшского городского округа от 31 января 2008 года № 182-СО «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Костомукшский городской округ» в связи с обращением Мамонтова Валерия Федоровича

РЕШЕНИЯ УСТАВНЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Постановление Уставного Суда Калининградской области от 14.08.2017 № 7-П **14**
по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», принятого Решением окружного Совета депутатов Гусевского городского округа от 19 февраля 2014 года № 15 «О принятии Устава муниципального образования «Гусевский городской округ»

Постановление Уставного Суда Калининградской области от 08.08.2017 № 6-П **15**
по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельных положений пункта 2.9 Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград», утвержденного Решением городского Совета депутатов Калининграда от 23 января 2013 года № 25 «Об утверждении новой редакции Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград» и Положения «О комиссии по формированию муниципального служебного жилищного фонда и распределению жилых помещений муниципального служебного жилищного фонда городского округа «Город Калининград»

Приложение **18**
Издательские новинки

Обзор подготовлен с использованием материалов государственной системы правовой информации и СПС «Консультант Плюс» при информационной поддержке Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) сотрудниками Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления: Гл. редактор Р.В. Петухов, отв. редактор И.Е. Кабанова

ДОКУМЕНТ ВЫПУСКА

Допуск жителей на заседания комитетов, рабочих групп представительных органов муниципальных образований

Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 26.07.2017 № 5-АПГ17-56

Верховный Суд отказал в удовлетворении апелляционной жалобы на решение Московского городского суда от 3 марта 2017 года об отказе в удовлетворении административного искового заявления об оспаривании отдельных положений Порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 января 2016 года № 7

Заявитель обратился в Московский городской суд с административным иском о признании недействующими отдельных положений Порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального округа Головинский, утвержденного решением Совета депутатов муниципального округа Головинский от 26 января 2016 года № 7, в которой им вводятся ограничения на допуск жителей на заседания комиссий и рабочих групп Совета депутатов муниципального округа Головинский, указав на его противоречие статье 29 Конституции Российской Федерации, статье 8 Федерального закона от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", статьям 6, 15 Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", статье 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", статьям 3 и 12 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года N 56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве". В подтверждение нарушенных прав заявитель ссылался на факт недопущения его как жителя муниципального округа Головинский на заседание регламентной комиссии Совета депутатов муниципального округа Головинский.

Решением Московского городского суда от 3 марта 2017 года в удовлетворении требований административного искового заявления отказано. Разрешая вопрос о законности оспариваемого положения, суд первой инстанции пришел к выводу, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят компетентным органом в пределах полномочий, с соблюдением требований законодательства к порядку принятия и введения в действие нормативного правового акта и прав заявителя не нарушает, указав, в частности, в решении на то, что по смыслу федерального законодательства гражданам должна быть обеспечена возможность присутствия на заседаниях государственных и муниципальных коллегиальных органов, а также коллегиальных органов местного самоуправления при условии, что заседания коллегиальных органов местного самоуправления характеризует принятие решений по важнейшим вопросам жизнедеятельности муниципального округа, обсуждение положений нормативных правовых актов, участие в заседаниях большого количества приглашенных лиц, рассмотрение важных актуальных вопросов деятельности самого органа местного самоуправления и принятие по этим вопросам решений.

В силу предписаний Федерального закона от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления может обеспечиваться различными способами, в том числе путем присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов местного самоуправления (пункт 5 статьи 6); коллегиальные органы местного самоуправления обеспечивают возможность присутствия граждан на своих заседаниях, а иные органы местного самоуправления на заседаниях своих коллегиальных органов. Присутствие указанных лиц на этих заседаниях осуществляется в соответствии с регламентами органов местного самоуправления или иными муниципальными правовыми актами (статья 15).

Уставом муниципального округа Головинский в городе к коллегиальным органам указанного внутригородского муниципального образования отнесены представительный орган местного самоуправления - Совет депутатов муниципального округа Головинский и исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления - администрация муниципального округа Головинский (статья 7). Постоянные комиссии Совета депутатов, рабочие группы и иные формирования Совета депутатов являются структурными подразделениями Совета депутатов (части 1, 2, 4 статьи 13).

Из положений о соответствующих комиссиях Совета депутатов и правовых норм о деятельности рабочих групп муниципального округа Головинский следует, что к целям и задачам данных формирований не относится принятие окончательных решений по наиболее важным вопросам деятельности муниципального округа и актуальным моментам жизни населения соответствующего округа; в основном, названные комиссии, рабочие группы вправе выпускать документы, имеющие промежуточный характер, а также осуществлять подготовку предложений, анализ материалов для заседаний Совета депутатов и иные аналогичные функции.

Анализ приведенных норм приводит к выводу о том, что дополнительного ограничения права доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления, предусмотренного федеральным законодательством, в связи с принятием подпункта "е" пункта 5 Порядка обеспечения доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления муниципального округа Головинский, не вводится.

ЧАСТЬ I. РЕШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ

*Реализация правотворческой инициативы граждан**Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О*

"Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 35 и 351 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»"

Конституционный Суд рассмотрел вопрос о соответствии Конституции РФ, в частности, норм статей 26 и 33 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в том числе правотворческую инициативу граждан, и участия в его осуществлении, а также часть 1 статьи 46 данного Федерального закона, согласно которой проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 6 (часть 2), 7 (часть 1), 13 (часть 4), 15 (части 1, 2 и 4), 17 (части 1 и 3), 18, 19 (части 1 и 2), 30, 32 (часть 1), 37 (часть 3), 45, 55 и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку лишают профсоюзы, созданные на территориальном уровне, прав на обязательное получение от органов местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые и экономические права членов такого профсоюза; обязательное рассмотрение органами местного самоуправления решения такого профсоюза по названным нормативным правовым актам; обязательное обсуждение указанных проектов с профсоюзами, а также права на внесение в органы государственной власти, органы местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Нарушение своих прав названными нормами Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» заявитель связывает с тем, что ему как отраслевому профсоюзу и члену городской отраслевой комиссии по регулированию социально-трудовых отношений не направляются проекты нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые и экономические права членов профсоюза, а предложения заявителя о принятии проектов нормативных правовых актов,

касающихся социально-трудовой сферы, не рассматриваются органами местного самоуправления. Однако, как следует из материалов жалобы, обращения и предложения заявителя, направленные в Череповецкую городскую Думу, были рассмотрены, на них даны мотивированные ответы. Между заявителем и управлением образования мэрии города Череповца заключено территориальное отраслевое соглашение, одним из положений которого является предоставление друг другу полной и достоверной информации о принимаемых решениях (на стадии проектов), затрагивающих трудовые, профессиональные и социально-экономические права и интересы работников учреждений. Доказательств нарушения управлением образования мэрии города Череповца прав заявителя, предусмотренных данным соглашением, судом не установлено. При таких обстоятельствах нет оснований полагать, что общественной организации «Профсоюз работников образования города Череповца Вологодской области» оспариваемыми положениями Трудового кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» создаются препятствия как для ее участия в формировании и реализации государственной политики в сфере труда, так и для ее участия в социальном партнерстве на территориальном и отраслевом уровне. Что же касается оспариваемых заявителем статьи 26 и части 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определяющих круг лиц, имеющих право вносить проекты муниципальных правовых актов, предусматривающих возможность его дополнения иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования, а также определяющих порядок реализации права внесения проекта муниципального правового акта инициативной группой граждан и тем самым не предполагающих обязательного предоставления права правотворческой инициативы профсоюзам на муниципальном уровне, равно как и статьи 33 данного Федерального закона, по смыслу которой профсоюзы и их деятельность не могут рассматриваться как формы непосредственного осуществления местного самоуправления, то они не нарушают каких-либо конституционных прав и свобод объединения граждан данного вида, которое создается и предназначено для защиты социально-трудовых прав своих членов.

Отдельные вопросы формирования представительного органа муниципального образования

Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32-АПГ17-6

Верховным Судом рассмотрена апелляционная жалоба на решение Саратовского областного суда от 18 апреля 2017 года, которым отказано в удовлетворении административного иска о признании неправомочным состава депутатов Собрания депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области и возложении обязанности назначить выборы

В обоснование своих требований заявитель ссылаясь на то, что в нарушение Устава Ртищевского муниципального района Саратовской области формирование Собрания депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области пятого созыва из глав поселений и депутатов муниципальных образований муниципального района нарушает право административного истца избирать депутатов в Собрание депутатов Ртищевского муниципального района, а также быть

избранным на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Кроме того, административный истец полагал, что, исходя из абзаца второго части 8 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", изменения, внесенные Советами поселений в их Уставы в части делегирования глав поселений и депутатов в Собрание депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области, вступают в силу после истечения срока полномочий представительных органов муниципальных образований Ртищевского муниципального района.

Решением Саратовского областного суда от 18 апреля 2017 года в удовлетворении административного иска было отказано.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на нее и письменного заключения прокурора. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации посчитала решение Саратовского областного суда от 18 апреля 2017 года правильным и оснований для его отмены не обнаружила.

Порядок формирования и срок полномочий представительных органов муниципальных районов в Саратовской области определяет Закон Саратовской области от 29 октября 2014 года N 131-ЗСО "О порядке формирования и сроке полномочий представительных органов муниципальных районов в Саратовской области". Представительный орган муниципального района в соответствии с уставом муниципального района формируется путем избрания на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава (статья 1 указанного закона Саратовской области).

28 января 2015 года Собранием депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области принято решение N 2-6 "О внесении изменений и дополнений в Устав Ртищевского муниципального района Саратовской области", которым статья 76 Устава дополнена частями 5, 6, 7 и 8, которыми, в том числе, определен способ формирования Собрания депутатов муниципального района из числа глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. 18 марта 2016 года Собранием депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области было принято решение N 4-23 "О внесении изменений и дополнений в Устав Ртищевского муниципального района Саратовской области", которым, в том числе, продлен срок полномочий депутатов четвертого созыва до истечения срока их полномочий. Данные изменения в установленном порядке зарегистрированы Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области и опубликованы.

Суд первой инстанции со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлениях от 18 мая 2011 года N 9-П и 1 декабря 2015 года N 30-П, обоснованно пришел к выводу о том, что внесенные решениями Собрания депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области в Устав Ртищевского муниципального района Саратовской области изменения, касающиеся порядка формирования представительного органа из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в данный муниципальный район, избранных населением на муниципальных выборах, не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую

силу.

Ссылка административного истца на нарушение его избирательных прав при принятом порядке формирования Собрания депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области не соответствует действительности, поскольку Собрание депутатов формируется из числа депутатов поселений и глав соответствующих поселений, ранее избранных населением на муниципальных выборах. Данный порядок формирования установлен положениями пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и не может рассматриваться как нарушающий конституционные права граждан в сфере местного самоуправления и не совместимый с требованиями Конституции Российской Федерации.

Согласно предписаниям статьи 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (абзац первый части 8).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений (абзац второй части 8 этой же статьи).

Проанализировав изменения, внесенные в Устав муниципального образования Ртищевского муниципального района Саратовской области 28 января 2015 года и Уставы поселений, суд обоснованно указал, что поскольку принятыми муниципальными правовыми актами структура и полномочия органов местного самоуправления поселений, входящих в состав Ртищевского муниципального района, не изменяются, порядок вступления их в силу определяется абзацем первым части 8 статьи 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Таким образом, Собрание депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области пятого созыва сформировано в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Ответственность глав муниципальных образований в связи с неправильным оформлением премирования

Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 10.08.2017 по делу № 22-4612/2017

Приговор главе муниципального образования, признанной виновной и осужденной за присвоение вверенного ей, как главе муниципального образования, имущества на сумму 4350 рублей с использованием своего служебного положения, отменен, уголовное преследование отменено в связи с малозначительностью.

Рассматривая апелляционную жалобу осужденной, которая, занимая выборную должность главы муниципального образования, издала распоряжение о премировании себя в связи с юбилейной датой в сумме 5000 рублей, за что была

признана виновной и осуждена за совершение преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160 Уголовного кодекса Российской Федерации, к наказанию в виде штрафа в размере 125 000 рублей, Красноярский краевой суд указал, что при решении вопроса о привлечении лица к уголовной ответственности необходимо иметь в виду, что по смыслу закона, деяние, формально подпадающее, под признаки того или иного вида преступления, должно представлять собой достаточную степень общественной опасности, которая свидетельствует о способности деяния причинить существенный вред общественным отношениям.

Суд установил, что анализ обстоятельств совершенного деяния: несопоставимо малый размер фактически полученной премии по сравнению с объемом бюджетных денежных средств сельсовета, составляющим 7 054 584 рубля; получение премии исключительно за счет экономии фонда оплаты труда; использование этой премии для приобретения микроволновки к интересам сельсовета; наличие права у другой категории работников сельсовета на премирование по тем же основаниям (в связи с юбилейными датами); отсутствие в приговоре доказательств того, что указанное действие причинило существенный вред муниципальному образованию, не позволяют сделать однозначный вывод, что содеянное обладает признаками достаточной общественной опасности, которая позволила бы признать это преступлением.

При таких обстоятельствах данное деяние с учетом его объективной стороны, мотивов и цели не только не причинило, но в силу своего содержания и направленности не могло причинить вреда охраняемым уголовным законом интересам, что свидетельствует о его малозначительности, исключающей в соответствии с ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации привлечение совершившего это деяние лица к уголовной ответственности.

Сам по себе способ совершения присвоения с использованием своего служебного положения, который является квалифицирующим признаком вмененного осужденной в вину деяния, без учета конкретных обстоятельств дела, не может быть признан основанием, свидетельствующим о невозможности признания совершенного деяния малозначительным.

При таких обстоятельствах состоявшееся судебное решение подлежит отмене, производство по делу – прекращению на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации за отсутствием состава преступления.

ЧАСТЬ II. РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ И УСТАВНЫХ СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 08.06.2017 по делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия положений подпункта «е» пункта 13 статьи 1 решения Совета Костомукшского городского округа от 31 января 2008 года № 182-СО «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Костомукшский городской округ» в связи с обращением Мамонтова Валерия Федоровича

Основанием для рассмотрения обращения явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Карелия положения подпункта «е» пункта 13 статьи 1 решения Совета Костомукшского городского округа от 31 января 2008 года № 182-СО «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Костомукшский городской округ»

Подпунктом «е» пункта 13 статьи 1 указанного решения пункт 10 статьи 28 Устава Костомукшского городского округа был дополнен подпунктом 2.1, абзац первый которого предусматривал, что главе Костомукшского городского округа, вышедшему на трудовую пенсию по старости (инвалидности), устанавливается ежемесячная доплата к трудовой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федеральным законом «О занятости населения в Российской Федерации».

До вступления в силу оспариваемых правовых предписаний пунктом 2 статьи 28 Устава предусматривалось, что главе Костомукшского городского округа при выходе в отставку выплачивается единовременное вознаграждение. Устанавливается ежемесячная доплата к трудовой пенсии по старости (инвалидности). Порядок и размер выплаты вознаграждения и доплаты к пенсии определяется решением Совета городского округа в соответствии с действующим законодательством.

Предметом рассмотрения в Суде стали положения подпункта «е» пункта 13 статьи 1 решения Совета Костомукшского городского округа от 31 января 2008 года № 182-СО «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования «Костомукшский городской округ» в той мере, в какой по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой, они предусматривали назначение ежемесячной доплаты к трудовой пенсии по старости лицу, замещавшему должность главы Костомукшского городского округа, вышедшему на трудовую пенсию по старости только с этой должности.

Представительный орган местного самоуправления Костомукшского городского округа, приняв оспариваемые правовые предписания, сохранил предоставлявшееся ранее на основе императивной нормы республиканского закона право на ежемесячную доплату к пенсии для лиц, замещавших такую выборную должность, как глава Костомукшского городского округа. После вступления в силу Закона Республики Карелия «О некоторых гарантиях обеспечения деятельности лиц, замещающих муниципальные должности в органах местного самоуправления в Республике Карелия» представительный орган местного самоуправления Костомукшского городского округа был вправе изменить условия и порядок реализации гражданами права на дополнительное пенсионное обеспечение за счет

местного бюджета, в частности, предусмотрев введение временного правового регулирования либо установление переходных положений, конкретизировать круг лиц, обладающих правом на ежемесячную доплату к пенсии, однако не воспользовался своим нормотворческим правомочием.

Конституция Республики Карелия, федеральные и республиканские законы не закрепляют конкретные гарантии дополнительного пенсионного обеспечения для выборных должностных лиц местного самоуправления. Органы местного самоуправления располагают достаточно широкой дискрецией в области правового регулирования отношений в указанной сфере и вправе с учетом финансовых возможностей муниципального образования и иных факторов, соблюдая требования Конституции Республики Карелия, которые обязывают обеспечивать баланс публичных и частных интересов, не нарушая конституционные принципы верховенства права, справедливости, равенства, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, определять порядок и условия реализации устанавливаемым ими кругом лиц права на ежемесячную доплату к пенсии.

Конституционный Суд Республики Карелия, определяя правовую природу указанной доплаты, пришел к выводу о том, что она является одной из дополнительных форм гарантированной социальной защиты, предопределяемой статьей 25 Конституции Республики Карелия. Установив в Законе Республики Карелия от 3 января 2001 года № 456-ЗРК «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Карелия», утратившем силу в связи с принятием Закона Республики Карелия от 12 ноября 2007 года № 1128-ЗРК, ежемесячную доплату к трудовой пенсии по старости, по инвалидности как часть пенсионного обеспечения выборного должностного лица местного самоуправления, назначение, перерасчет и выплата которой осуществлялась органами местного самоуправления, республиканский законодатель в соответствии с действовавшим на тот момент федеральным законодательством возложил на органы местного самоуправления определенное социальное обязательство. Статус лиц, замещающих муниципальные должности, служит гарантией самостоятельности местного самоуправления и подлежит конституционно-правовой защите, уровень их социальной защищенности не должен снижаться по отношению к уже достигнутому общему уровню их социальных гарантий (Постановление от 7 октября 2010 года).

Как следует из анализа республиканского законодательства, действовавшего как до принятия оспариваемых положений, так и в период их действия и регламентировавшего предоставление доплаты к пенсии выборному должностному лицу местного самоуправления независимо от уровня нормативно-правового регулирования (республиканский закон или устав муниципального образования), право на ежемесячную доплату к пенсии как одна из социальных гарантий для выборных должностных лиц местного самоуправления производно от трудовой деятельности гражданина, заработано предшествующей службой (выполнением значимых для общества обязанностей), направлено на обеспечение правовой и социальной защищенности выборных должностных лиц местного самоуправления, мотивацию эффективного исполнения ими своих обязанностей, связанных с повышенными нагрузками и высокой степенью ответственности, а также компенсацию установленных для данной категории лиц ограничений и находится в неразрывном единстве с назначением и выплатой гражданину пенсии по старости (статьи 1, 10, 13 Закона Республики Карелия «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Карелия», статьи 1, 4 Закона Республики Карелия «О некоторых вопросах правового положения лиц, замещающих муниципальные должности в органах местного самоуправления в Республике Карелия»).

Вводимый органом местного самоуправления порядок реализации того или иного права, особенно в публично-правовой сфере, должен создавать условия для эффективного достижения выраженных в этом праве социальных целей и интересов. Соответственно, на нормотворческий орган в силу конституционных установлений возлагается обязанность точного и недвусмысленного определения порядка и условий приобретения и реализации права на дополнительное пенсионное обеспечение, любые ограничительные условия должны быть прямо указаны в тексте правовой нормы.

Из содержания оспариваемых правовых предписаний в системной связи с другими нормативными актами, регламентирующими вопросы дополнительного пенсионного обеспечения выборных должностных лиц местного самоуправления, следует, что ежемесячная доплата к трудовой пенсии по старости предусматривалась для лиц, замещавших должность главы Костомукшского городского округа не менее двух лет и вышедших на трудовую пенсию по старости, то есть оставивших эту должность и получающих трудовую пенсию. Иных условий приобретения права на назначение доплаты оспариваемые положения не устанавливали.

Ограничение круга лиц, в отношении которых в уставах муниципальных образований могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий, в зависимости от того, в какой период они достигли пенсионного возраста, впервые введено Федеральным законом от 30 декабря 2015 года № 446-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2.1 и 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Республики Карелия от 29 июня 2016 года № 2031-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О некоторых вопросах правового положения лиц, замещающих муниципальные должности в органах местного самоуправления в Республике Карелия». При этом федеральный и республиканский законодатели не придали новому правовому регулированию обратную силу.

Таким образом, оспариваемые правовые предписания не могут рассматриваться в качестве нормативно установленного ограничения круга лиц, имеющих право на предоставление дополнительного пенсионного обеспечения, препятствовавшего установлению ежемесячной доплаты к трудовой пенсии по старости тем из них, кто достиг пенсионного возраста и вышел на трудовую пенсию по старости после прекращения полномочий главы Костомукшского городского округа.

Иное понимание означало бы произвольное сужение круга лиц, имеющих право на дополнительное пенсионное обеспечение, и приводило бы к дискриминации в зависимости от возраста, что не соответствует требованиям Конституции Республики Карелия, ее статьям 5 (части 1 и 2), 17, 19 (часть 1) и 25 (части 1 и 2). Таким образом, оспариваемые правовые предписания с учетом конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом Республики Карелия в настоящем Постановлении, не противоречат положениям Конституции Республики Карелия.

Постановление Уставного Суда Калининградской области от 14.08.2017 № 7-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельного положения пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», принятого Решением окружного Совета депутатов Гусевского городского округа от 19 февраля 2014 года № 15 «О принятии Устава муниципального образования «Гусевский городской округ»

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Уставу (Основному Закону) Калининградской области оспариваемая норма пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», принятого Решением окружного Совета депутатов Гусевского городского округа от 19 февраля 2014 года № 15 «О принятии Устава муниципального образования «Гусевский городской округ» в той части, которая предусматривает, что порядок принятия правовых актов окружного Совета депутатов определяется его регламентом

По мнению заявителя, оспариваемая норма отдельного положения пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», принятого Решением окружного Совета депутатов Гусевского городского округа от 19 февраля 2014 года № 15 «О принятии Устава муниципального образования «Гусевский городской округ», согласно которому «порядок организации деятельности окружного Совета определяется регламентом, принимаемым Советом, который устанавливает периодичность, порядок созыва и проведения заседаний Совета, планирования работы, подготовки и принятия правовых актов и иные вопросы его деятельности» не соответствует Уставу (Основному Закону) Калининградской области в части слов «и принятия», поскольку порядок принятия муниципальных правовых актов должен регулироваться Уставом муниципального образования, а не Регламентом окружного Совета депутатов.

Суд установил, что Устав муниципального образования «Гусевский городской округ» является муниципальным правовым актом органа местного самоуправления, принят окружным Советом депутатов муниципального образования «Гусевский городской округ» и подписан главой городского округа в пределах предоставленных им полномочий. Процедура принятия муниципальных правовых актов является основополагающей гарантией надлежащего выражения воли населения и соблюдения принципа законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе представительного органа муниципального образования.

Федеральное законодательство определяет необходимость закрепления порядка принятия правовых актов именно в уставе муниципального образования, обладающим высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов (части 1 и 2 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ), подготовка и принятие которого обеспечены специальными процедурами, направленными на наиболее полное доведение до населения его содержания, и обеспечение участия населения в его обсуждении, гласности при его обсуждении, в частности, предусмотрено официальное опубликование проекта устава муниципального образования.

Регламент, являющийся муниципальным правовым актом, регулирующим порядок работы представительного органа муниципального образования, структуру, порядок формирования комиссий, процедурные вопросы голосования по принимаемым решениям, вопросы подготовки и рассмотрения проектов правовых

актов, а также иные вопросы организации деятельности представительного органа муниципального образования, есть акт меньшей юридической силы по отношению к уставу муниципального образования.

Порядок подготовки, принятия и обнародования регламента менее публичен и не гарантирует надлежащего закрепления и доведения до населения порядка принятия муниципальных правовых актов – важнейшего механизма обеспечения законности на территории муниципального образования.

Уставный Суд признал оспариваемое отдельное положение пункта 6 статьи 21 Устава муниципального образования, принятого Решением № 15, в той части, которая предусматривает, что порядок принятия правовых актов определяется регламентом, принимаемым Советом депутатов, противоречащим федеральному законодательству, нарушающим принцип законности в деятельности органов местного самоуправления и не соответствующим пункту 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Постановление Уставного Суда Калининградской области от 08.08.2017 № 6-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области отдельных положений пункта 2.9 Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград», утвержденного Решением городского Совета депутатов Калининграда от 23 января 2013 года № 25 «Об утверждении новой редакции Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград» и Положения «О комиссии по формированию муниципального служебного жилищного фонда и распределению жилых помещений муниципального служебного жилищного фонда городского округа «Город Калининград»

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу (Основному Закону) Калининградской области положения абзацев первого и четвертого пункта 2.9 Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград», утвержденного Решением городского Совета депутатов Калининграда от 23 января 2013 года № 25

Абзацем первым пункта 2.9 Порядка определено, что «Администрация городского округа «Город Калининград» вправе принимать правовые акты о передаче в собственность граждан в порядке приватизации занимаемых ими служебных жилых помещений при условии, что массив муниципального служебного жилищного фонда будет сохранен. По мнению заявителя, юридическая конструкция абзаца первого пункта 2.9 Порядка в части слова «вправе» не соответствует требованиям определенности, приводит к двусмысленности правовой нормы, порождает неоднозначное ее толкование при применении, что подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 27 июня 2013 года № 15-П), Уставного Суда

Калининградской области (Постановление от 6 марта 2014 года № 2-П).

Абзацем четвертым пункта 2.9 Порядка установлено, что решение о передаче в собственность в порядке приватизации служебного жилого помещения принимается, если у гражданина и (или) членов его семьи отсутствует в собственности или найме иное жилое помещение на территории Российской Федерации и после передачи служебного жилого помещения в собственность гражданина его обеспеченность общей площадью жилого помещения составит не более нормы предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи. По мнению заявителя, абзац четвертый пункта 2.9 Порядка в части слов «и после передачи служебного жилого помещения в собственность гражданина его обеспеченность общей площадью жилого помещения составит не более нормы предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи» противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и не соответствует Уставу (Основному Закону) Калининградской области, поскольку такое условие передачи в собственность граждан в порядке приватизации занимаемых ими служебных жилых помещений, полученных ранее на законных основаниях, препятствует их приватизации.

Поскольку для достижения цели местного самоуправления которая, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, состоит в удовлетворении основных жизненных потребностей населения муниципальных образований как субъекта права на самостоятельное осуществление местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда от 2 апреля 2002 года № 7-П), необходимо стимулирование граждан определенных профессий к осуществлению длительной трудовой деятельности в конкретном муниципальном образовании, органы местного самоуправления могут устанавливать порядок и условия приватизации служебных жилых помещений (в том числе в отношении неопределенного круга лиц).

Приватизация служебных жилых помещений допустима при условии сохранения в муниципальном жилищном фонде определенного массива служебных жилых помещений и определения критериев, на основании которых приватизация будет осуществляться в каждом конкретном случае, при этом решения, принимаемые органами местного самоуправления, должны быть предсказуемыми, обоснованными, исключая произвольность и возможность злоупотреблений (Постановление Уставного Суда Калининградской области от 6 марта 2014 года № 2-П).

Анализируя в Постановлении от 6 марта 2014 года № 2-П положение пункта 2.9. Порядка, утвержденного Решением № 25, в целом в его системной взаимосвязи с нормами федерального законодательства, Уставный Суд признал не соответствующим статье 15, пункту 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области указанное положение в части понятий «как правило», «в виде исключения» на том основании, что юридическая конструкция оспариваемой нормы, содержащая указанные формулировки, не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования. При этом Уставный Суд воздержался от признания его не соответствующим Уставу (Основному Закону) Калининградской области в иной части, в том числе в части оспариваемого по настоящему делу положения.

На основании изложенного Уставный Суд Калининградской области не находит оснований для признания абзаца первого пункта 2.9. Порядка, утвержденного Решением № 25, в части слова «вправе» не соответствующим пунктам 1, 3, 4 статьи 15, пункту 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Право на приватизацию жилья не ограничено площадью жилых помещений, и,

предоставив такое право на приватизацию служебного жилого помещения жителям муниципального образования в рамках своей дискреции, органы местного самоуправления вместе с тем связаны условиями приватизации, закрепленными Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Закрепление условия приватизации служебных жилых помещений, содержащегося в оспариваемом положении, приводит к возможности наступления различных правовых последствий для равных субъектов, что недопустимо, так как нарушает конституционные принципы равенства и справедливости (статьи 1, 7, часть 1 статьи 15, часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях, что любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из универсального принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которого различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им. Соблюдение данного принципа, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 года № 737-О-О, постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2009 года № 12-П, от 22 октября 2009 года № 15-П, от 27 ноября 2009 года № 18-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 28 мая 2010 года № 12-П).

В связи с вышеизложенным Суд постановил признать абзац четвертый пункта 2.9 Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград», утвержденного Решением городского Совета депутатов Калининграда от 23 января 2013 года № 25 «Об утверждении новой редакции Порядка предоставления служебных жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда городского округа «Город Калининград» и Положения «О комиссии по формированию муниципального служебного жилищного фонда и распределению жилых помещений муниципального служебного жилищного фонда городского округа «Город Калининград» в части слов «и после передачи служебного жилого помещения в собственность гражданина его обеспеченность общей площадью жилого помещения составит не более нормы предоставления площади жилого помещения на одного члена семьи» не соответствующим пунктам 1, 3, 4 статьи 15, пункту 3 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Обзор подготовлен с использованием материалов государственной системы правовой информации и СПС «Консультант Плюс» при информационной поддержке Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) сотрудниками Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС: Гл. редактор Р.В. Петухов, отв. редактор И.Е. Кабанова.

О | К | М | О



ИЗДАТЕЛЬСКИЕ НОВИНКИ



Сачук Т.В. Территориальный маркетинг: теория и практика: Учебник / Т.В. Сачук. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 372 с.

В учебнике представлена современная концепция территориального управления. Рассматриваются основные вопросы территориального маркетинга: маркетинговая среда территории, субъекты и комплекс средств реализации территориального маркетинга, поведение потребителей, макро- и микросегментация, дифференциация и конкурентоспособность территории, позиционирование и брендинг территории и др. Представлен процесс клиентоориентированного стратегического планирования социально-экономического развития территории на основе территориального маркетинга. Показан процесс организации и управления территориальным маркетингом. Приведены конкретные примеры территориального маркетинга страны, региона, муниципального образования, населенного пункта.

Более подробная информация об учебнике размещена на сайте издательства: <http://infra-m.ru>



«Муниципальное имущество: право, экономика, управление» - это научно-практический журнал, посвященный исследованию и обсуждению экономических основ местного самоуправления с позиции теории права, экономики и управления, обмена лучшими муниципальными практиками, совершенствования законодательства и практике его применения.

Вышел из печати третий номер журнала «Муниципальное имущество: право, экономика, управление» за 2017 г.

Тема номера – управление территорией и местное самоуправление: поиск баланса.

Главный редактор – Е.С. Шугрина

Будем рады принять к опубликованию ваши статьи для данного журнала.

По вопросам опубликования просим обращаться в авторский отдел: тел. 8 (495) 953-91-08 или avtor@lawinfo.ru.



Журнал «Муниципальная Россия» является единственным официальным печатным органом Общероссийского Конгресса муниципальных образований. На его страницах размещаются интервью на актуальные темы, лучшие муниципальные практики по решению тех или иных вопросов, приводятся точки зрения специалистов на актуальные темы, обсуждаются наиболее злободневные вопросы и вырабатываются рекомендации для корректировки федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления.

Журнал издается с 2009 года. Выходит 10 раз в год (ежемесячно, кроме января и августа).

Вышел из печати сдвоенный третий – четвертый номер журнала «Муниципальная Россия» за 2017 год, который стал первым выпуском журнала в новом дизайне и с новой структурой рубрик. Тема номера – стратегия для муниципалитетов, муниципальная стратегия.

Главный редактор – Е.А. Голубева

По вопросам размещения публикаций в журнале «Муниципальная Россия» просим обращаться в редакцию: тел. 8 (495) 697-59-34 e-mail: okmo.rf@mail.ru.