



ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

Обзор судебной практики по вопросам местного самоуправления за 2020 г. и январь-июль 2021 г.

Деятельность органов местного самоуправления во многом определяется их правовым статусом как особого субъекта правоотношений, наделенного публичными полномочиями и реализующего властные функции, в результате чего складывается особая судебная практика.

Проведена работа по выявлению примечательных судебных решений, полезных к учету в деятельности органов местного самоуправления.

В ходе мониторинга было изучено 283 судебных постановления, из которых 159 вынесены в 2020 году и 124 вынесено в течение семи месяцев 2021 года.

В рамках мониторинга изучались акты Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации. Источниковой базой выступила справочно-правовая система «Гарант».

Просим читателей направлять свои предложения по дальнейшим тематикам обзоров по электронной почте okmo.rf@mail.ru.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

В сфере организации деятельности органов местного самоуправления.

1. Исполнение муниципальным образованием расходных обязательств, возникающих в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, осуществляется за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации. В случае отсутствия такого трансферта компенсация расходов местного бюджета должна производиться за счет средств того публично-территориального образования, которое уполномочено устанавливать тарифы в силу закона, то есть, по общему правилу, за счет средств субъекта Российской Федерации (*Определение Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2020 года № 07АП-470/20 по делу № А02-955/2019*).

2. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Отрицательное мнение относительно объединения, выраженное представительным органом одного из объединяемых поселений, границы которого не подлежат изменению, не может повлиять на законность принятого органами местного самоуправления других поселений и муниципального района решения (*Апелляционное определение*

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. № 4-АПА19-42).

3. Временное исполнение полномочий главы городского округа, избранного представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, депутатом городского Совета депутатов, нарушает баланс полномочий представительного органа и главы городского округа, возглавляющего администрацию городского округа, допускает чрезмерное вмешательство представительного органа в прерогативы руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (*Постановление Уставного Суда Калининградской области от 21 февраля 2020 года № 2-П*).

4. Вновь образованные муниципальные образования являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к исполнению полномочий (*Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 февраля 2020 года № Ф05-642/20 по делу № А41-106867/2017*).

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

5. Принятие решения о преобразовании муниципального образования, в частности объединение всех поселений муниципального района, осуществляется законом субъекта Российской Федерации и предполагает участие в процедуре преобразования населения каждого из объединяемых муниципальных образований, в том числе путем выявления согласия населения объединяемых поселений, выраженного представительным органом каждого из этих поселений с учетом результатов проводимых в обязательном порядке публичных слушаний по данному вопросу (*Определение Конституционного Суда РФ от 29 октября 2020 г. № 2414-О*).

6. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», если иное

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

не предусмотрено настоящим Федеральным законом (Кассационное определение СК по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 07 июля 2021 г. по делу № 8а-3560/2021[88а-4153/2021]).

В сфере нормотворческой работы органов местного самоуправления.

1. Конституционный суд Российской Федерации признал пункт 6 части 1 статьи 44, части 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они, обязывая муниципальные образования в своих уставах определить порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не предполагают вступления таких актов в силу без их официального опубликования и при этом наделяют муниципальные образования полномочием самостоятельно предусмотреть в интересах граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов дополнительные способы их обнародования (Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2021 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44,

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова»).

2. Действующим законодательством установлен перечень необходимой информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», включающий информацию о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2020 года №17АП3237/2020-АК по делу № А60-67219/2019).

3. В пунктах 2 и 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (Решение Верховного Суда РФ

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

от 15 апреля 2021 г. № АКПИ21-66, Определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 1 июля 2021 г. № АПЛ21-225).

4. Орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее принятый им правовой акт, в том числе в случае, если продолжение действия этого акта нарушает закон, а также права и законные интересы лица, на которого распространяется действие этого акта (Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 июня 2021 г. № 18АП-6193/21 по делу № А34-8355/2020).

В сфере кадрового дела и муниципальной службы.

1. Возможность самостоятельного принятия должностным лицом решения о выплате себе премий, влекущая получение им доходов в виде денег, является проявлением личной заинтересованности, которая прямо влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление этим лицом своих должностных полномочий, тем самым остается неурегулированным вопрос конфликта интересов (Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2020 года № 47-КГ19-130).

2. Гражданин, замещавший должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы обязан при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), указанных федеральном

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

законе, сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы. При этом корреспондирующие обязанности возложены на работодателя, который при заключении такого трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), с гражданином, замещающим должности муниципальной службы, обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Установление таких правил направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, ориентировано на обеспечение безопасности государства (*Решение Верховного Суда РФ от 1 марта 2021 г. № АКПИ20-1046*).

3. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что законодатель субъекта Российской Федерации вправе вводить порядок и условия предоставления за счет собственных средств муниципальным служащим, дополнительного обеспечения (в виде ежемесячной доплаты либо пенсии за выслугу лет) к установленным этим лицам в рамках системы обязательного пенсионного страхования трудовым пенсиям (*Определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2020 г. № 1024-О*)

4. Муниципальным служащим гарантировано право на получение пенсии по выслуге лет дополнительно к страховой

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

пенсии и фиксированной доплате к пенсии, право лиц, занимающих муниципальные должности, на доплату к страховой пенсии. Финансирование муниципальной службы, в том числе, гарантий муниципальной службы осуществляется из местного бюджета и поэтому муниципальные образования самостоятельно разрешают вопрос о размере дополнительных выплат к пенсии муниципальным служащим, руководствуясь общими требованиями о муниципальной службе в Российской Федерации и исходя из имеющихся финансово-экономических возможностей. Дотационность муниципального образования сама по себе не является основанием для возложения на федеральный и региональные бюджеты бремени финансового обеспечения соответствующих обязательств на постоянной основе (*Определение Верховного Суда РФ от 17 марта 2020 г. № 303-ЭС20-1591 по делу № А73-4083/2019*).

В сфере жилищной и градостроительной политики.

1. При осуществлении муниципального контроля, установлены исключительные случаи, исчерпывающий перечень которых приведен в законе, когда не проводятся проверки, при этом такой вид контроля как мониторинг нарушений законодательства в сфере строительной деятельности на территории городского округа, а также проблем, возникающих в сфере благоустройства, организации санкционированной торговли, пресечения самовольного строительства на территории

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

муниципального образования в данном перечне не содержится (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21 января 2020 года № Ф10-1651/2018 по делу № А14-16400/2017).

2. Административная ответственность, за нарушение правил благоустройства территорий поселений и городских округов, наступает не только за повторное, но и за последующее в течение года невыполнение или ненадлежащее выполнение требований, установленных правилами благоустройства территорий поселений и городских округов, утвержденными органами местного самоуправления поселений и городских округов (Постановление Верховного Суда РФ от 11 сентября 2020 г. № 41-АД20-12).

3. Размер платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда и размер платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом, устанавливаются органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе - органом государственной власти соответствующего (Решение Верховного Суда РФ от 15 марта 2021 г. № АКПИ21-17).

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

4. Органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации Минстрой России рекомендовал запрашивать от органов местного самоуправления в письменной форме необходимую информацию с указанием перечня, формы и сроков ее представления, категории объектов, на которых образуются отходы и в отношении которых могут устанавливаться нормативы, а также расчетные единицы по категориям объектов рекомендуется определять в соответствии с приложением № 1 к Методическим рекомендациям (*Решение Верховного Суда РФ от 24 марта 2020 г. № АКПИ20-100*).

5. Прекращение деятельности теплоснабжающей организации ведет к нарушению публичных интересов муниципального образования, а также неопределенного круга лиц - населения муниципального образования, к которым относятся социально не защищенные категории граждан, имеющие право на получение качественной и своевременной услуги в виде теплоснабжения, а также социально значимые объекты, отключение от услуг ЖКХ которых повлечет необратимые последствия (*СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 6 октября 2020 г. № 301-ЭС18-24404 по делу № А31-8392/2017*).

6. Спорные объекты, относящиеся к объектам инженерной инфраструктуры, расположенные в границах муниципального образования, используемые для решения вопросов местного значения (водоотведение), в силу закона подлежат передаче

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

в муниципальную собственность (*Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2020 № 301-ЭС20-9230 по делу № А29-3924/2019*).

В сфере социальной политики.

1. Реализация полномочий по обеспечению жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, является обязанностью органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Если региональным бюджетным законодательством не предусмотрены расходы на субсидирование муниципальных образований для выполнения функции по предоставлению жилых помещений семьям, имеющим детей-инвалидов, и поставленным на учет после 01.01.2005, убытки муниципальных образований на эти цели могут быть взысканы в судебном порядке (*Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 30.10.2020 № 302-ЭС20-4953 по делу № А19-9322/2019*).

2. Органы местного самоуправления должны осуществлять меры организационно-властного воздействия, направленные на создание условий для обеспечения безусловного исполнения закона, гарантирующего каждому человеку после его смерти погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с названным законом, тем самым федеральный законодатель

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

предусмотрел создание в муниципальном образовании специализированной службы именно органом местного самоуправления, как гарантию безусловного исполнения требований федерального закона и одновременно предоставил лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, независимо от наличия на территории муниципального образования иных субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги в сфере похоронного дела (*Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 3 июня 2021 г. № 05АП-1865/21 по делу № А51-17367/2020*).

3. Органы местного самоуправления, исполнявшие соответствующие судебные акты, а также органы местного самоуправления, на которые были возложены соответствующие обязанности по охране оставшегося без присмотра жилого помещения осужденного на основании временного регулирования, после принятия соответствующих изменений в законодательство вправе обратиться за возмещением расходов на принятие мер по охране жилого помещения за счет органа, на который эти функции будут возложены в соответствии с новым правовым регулированием, за период со дня официального опубликования Постановления Конституционного Суда Российской Федерации (*Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 34-П*).

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

В сфере экономической политики и управления имуществом.

1. Положения федерального законодательства не предполагают возможности для органов местного самоуправления - вопреки их конституционному предназначению и разграничению компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в сфере регулирования имущественных отношений - самостоятельно, в качестве первичного нормотворчества вводить несоразмерные ограничения нестационарной торговли на придомовой территории, порождая тем самым произвольные препятствия для законной предпринимательской деятельности и ограничивая право собственника (участников долевой собственности) распоряжаться своим имуществом (*Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2021 № 14-П*).

2. Вклад органа местного самоуправления в уставный капитал муниципального унитарного предприятия не свидетельствует об утрате имущества муниципального образования и, следовательно, не может быть отнесен к убыткам по смыслу статьи 15 ГК РФ (*Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 2 марта 2020 г. № Ф10-176/20 по делу № А23-1011/2019*).

3. Проведение ярмарок не является муниципальной услугой, так как порядок согласования проведения ярмарок на территории муниципальных образований субъекта Российской Федерации

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

Федерации регламентируется исполнительными органами субъектов Российской Федерации (*Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20 мая 2020 года № 67-КА20-2*).

В сфере муниципального лесного хозяйства.

1. С целью оценки соответствия проекта освоения лесов нормам законодательства Российской Федерации, целям и видам освоения лесов, предусмотренным проектом освоения лесов, проводится муниципальная экспертиза проекта освоения лесов органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с принятыми административными регламентами предоставления государственной и муниципальной услуг (*Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 31 мая 2021 г. № Ф08-4730/21 по делу № А32-31741/2020*).

2. К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся, в том числе владение, пользование, распоряжение такими лесными участками; разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов; осуществление муниципального лесного контроля в отношении таких лесных участков; организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

Обязанность органов местного самоуправления по организации лесоустройства вытекает из федерального лесного кодекса, в соответствии с которой органы местного самоуправления осуществляют закупки работ, услуг по лесоустройству в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Субъектом, обладающим полномочиями по инициированию государственного кадастрового учета в отношении лесов, расположенных в границах муниципального образования, является орган местного самоуправления, в границах которого расположены занятые лесами земельные участки. Непринятие администрацией муниципального образования мер к постановке на учет бесхозяйного имущества - лесных участков, не относящихся к государственному лесному фонду, нарушает законные права и интересы неопределенного круга лиц. Возложение на администрацию муниципального образования обязанности организовать работы по постановке на государственный кадастровый учет бесхозяйных лесных участков, расположенных на территории муниципального образования, не относящихся к государственному лесному фонду, является правомерным (Кассационное определение СК по административным делам Первого кассационного суда

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

общей юрисдикции от 23 апреля 2021 г. по делу № 8а-8391/2021[88а-9562/2021).

3. Действующее законодательство не предоставляет органам местного самоуправления полномочий по распоряжению участками лесного фонда, являющимися федеральной собственностью и расположенных в пределах соответствующих муниципальных образований. Предоставление земельного участка, расположенного на землях лесного фонда для ведения садоводства, свидетельствует о нарушении прав Российской Федерации (*Определение СК по гражданским делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 01 апреля 2021 г. по делу № 8Г-5097/2021[88-5953/2021).*

В сфере предоставления субсидий индивидуальным предпринимателям и физическим лицам-производителям товаров, работ и услуг.

1. В целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, на безвозмездной и безвозвратной основе предоставляются субсидии, в том числе из местного бюджета - в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления. Если публично-правовое образование в правовых актах, принимаемых во исполнение законов, установивших льготы, предусматривает последующую компенсацию не полученной от потребителей платы, неисполнение этой обязанности влечет необходимость возмещения публично-правовым образованием убытков лицу, реализовавшему товары (выполнившему работы, оказавшего услуги) по льготным ценам или без получения платы от потребителя (*Определение СК по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15 октября 2020 г. № 301-ЭС19-24650 по делу № А43-35725/2017*).

2. Согласно бюджетного законодательства получатель бюджетных средств - это орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющее право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета. Исходя из этого получатель субсидии, юридическое или физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, фактически получая денежные средства из бюджета, не является «получателем бюджетных средств» в том смысле, который заложен в бюджетном законодательстве.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПРАВОВОЙ ОБЗОР
Общероссийского Конгресса муниципальных образований
11 августа 2021 года

Таким образом, правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на получение субсидии (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами БК РФ, не являются бюджетными правоотношениями и при разрешении споров правомерно применять нормы ГК РФ (*Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2021 г. № 08АП-5477/21 по делу № А46-21370/2020*).

3. В силу пункта 1 статьи 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе, в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров.

Таким образом, субсидии предоставляются безвозвратно. Однако данное требование не действует в случае нарушения условий, установленных при предоставлении субсидий (*Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 декабря 2020 г. № 15АП-18402/20 по делу № А32-3561/2020*).