

Виктория Дмитриевна Назарова
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Устав муниципального образования, как основной правовой акт местного самоуправления Российской Федерации

Устав муниципального образования составляет правовую основу местного самоуправления и является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования.

Если рассматривать значение слова «устав» в более широком смысле, то это совокупность правил, определяющих устройство и деятельность какой-либо отрасли управления¹. Также «устав» можно определить, как свод правил, регулирующих деятельность организаций, учреждений, их взаимоотношения с другими организациями и гражданами, их права и обязанности в определенной сфере управления².

Таким образом, устав муниципального образования – это совокупность (свод) правил, определяющих устройство муниципального образования и регулирующих деятельность органов местного самоуправления городского, сельского поселений, муниципального района, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения.

К содержанию, структуре и порядку принятия устава муниципального образования (далее – устав) предъявляются особые требования, которые закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Закон является основным актом, затрагивающим данные вопросы.

Регламентируются случаи, при которых отдельные полномочия органов местного самоуправления могут осуществляться органами государственной вла-

¹ Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон, *Энциклопедический словарь. Современная версия*, Moskwa 2002, s. 591.

² *Советский энциклопедический словарь*, гл. ред. А.М. Прохоров; редкол.: А.А. Гусев и др., wyd. 4, Moskwa 1987, s. 1393.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.03.2015), [w] СЗ РФ. 2003. №40, art.3822; 2015. №13, art.1808.

сти субъектов, за исключением принятия устава и внесения в него изменения и дополнений⁴. Следовательно, органы местного самоуправления муниципальных образований обладают неотъемлемым полномочием по принятию устава и внесению в него изменений.

Проект устава подлежит официальному опубликованию не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о его принятии. Там же должен быть опубликован порядок учета предложений по проекту указанного устава и порядок участия граждан в его обсуждении⁵. Проект устава также должен выноситься на публичные слушания⁶.

Принятие устава и внесение в него изменений и дополнений находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования⁷. Устав принимается представительным органом муниципального образования большинством в две трети голосов⁸, либо, в отдельных случаях, на сессии на сходе граждан⁹.

После принятия устав подлежит государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципального образования. Устав проходит проверку: он не может противоречить Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ и должен быть принят в соответствии с установленным федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядком. В противном случае осуществляется отказ в регистрации. Подробный порядок регистрации уставов закреплен в Федеральном законе «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹⁰. В соответствии с указанным законом ведется государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в который включаются сведения о зарегистрированных уставах.

После государственной регистрации и в течение семи дней со дня поступления устава из органов юстиции глава муниципального образования обязан опубликовать зарегистрированный устав¹¹, после чего он вступает в силу.

Аналогичный порядок действий осуществляется при принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Все муниципальные нормативные правовые акты, в числе которых устав и муниципальные правовые акты о внесении изменений в него, подлежат включению

⁴ Там же, art.75.

⁵ Там же, art.44, cz. 4.

⁶ Там же, art.28, cz.2, p. 1.

⁷ Там же, art.35, cz.10.

⁸ Там же, art. 44, cz.5.

⁹ Там же, cz. 3.

¹⁰ Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (ред. от 21.11.2011), [w] СЗ РФ. 2005. №30. art.3108; 2011. №48. art.6730.

¹¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.03.2015), [w] СЗ РФ. 2003. №40. art.3822; 2015. №13. art.1808; - art.44, cz.8.

нию в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации¹².

Отдельная статья (ст.44) Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» посвящена уставу муниципального образования, в частности, в ней регламентируется его структура. Исходя из нее, следует, что устав должен содержать:

1. наименование муниципального образования;
2. перечень вопросов местного значения;

В Федеральном законе закреплен перечень вопросов местного значения¹³, а также полномочий по решению данных вопросов¹⁴ для каждого вида муниципального образования. Как видно из анализа уставов ряда муниципальных образований, данные перечни используются как шаблоны и практически полностью заимствуются. Уставом муниципального образования могут регулироваться и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ¹⁵, не указанные в законе, так как у каждого вида муниципального образования они могут различаться.

3. формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

Уставом определяется избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов¹⁶ и устанавливаются сроки муниципальных выборов¹⁷. Также должны быть закреплены порядок организации и проведения публичных слушаний¹⁸; порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов¹⁹; порядок назначения и проведения опроса граждан²⁰.

4. структуру и порядок формирования органов местного самоуправления;

В уставе должна быть четко и подробно прописана структура органов местного самоуправления. Любые изменения структуры органов местного самоуправления осуществляется только путем внесения изменений в устав²¹.

5. наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

В уставе прописываются полномочия органов местного самоуправления, определенных его структурой. Чаще всего это глава муниципального образования, представительный орган и глава местной администрации.

В уставе также должны быть закреплены подотчетность и подконтроль-

¹² Там же, art.43.1, cz.1.

¹³ Там же, art.14, cz.4.

¹⁴ Там же, art.17.

¹⁵ Там же, art.44, cz.2.

¹⁶ Там же, art.23, cz.3.

¹⁷ Там же, art.23, cz.2.

¹⁸ Там же, art. 28, cz.4.

¹⁹ Там же, art.30, cz.2.

²⁰ Там же, art.31, cz.4.

²¹ Там же, art. 34, cz.7.

ность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов²².

6. виды, порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;

К примеру, в уставе должен быть установлен порядок подписания и опубликования главой муниципального образования нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования²³. Также должны быть прописаны муниципальные правовые акты, создающиеся в муниципальном образовании.

7. срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8. виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9. порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10. порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

В случае принятия Федерального закона, Закона субъекта РФ, вносящих изменения в организацию местного самоуправления, эти поправки должны быть отражены в уставе. В частности, при принятии закона субъекта РФ, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, устав подлежит приведению в соответствие с указанным законом в течение 3-х месяцев со дня вступления его в силу²⁴.

В большинстве случаев вышеперечисленные пункты в уставах являются главами и следуют в той же последовательности.

Также федеральным законом устанавливается, что устав должен содержать и иную информацию:

- основные символы муниципального образования и порядок их официального использования²⁵;
- положения о порядке изменения границ²⁶, а также о преобразова-

²² Там же, cz.3.

²³ Там же, art.36, cz.4.

²⁴ Там же, art. 36, cz.3.1.

²⁵ Там же, art.3.

²⁶ Там же, art.12, cz.4.1.

нии²⁷ муниципальных образований;

- положения о муниципальной службе, требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы²⁸.

Ряд статей устава должны быть посвящены представительному органу муниципального образования (далее – представительный орган). В частности, в нем должны регламентироваться: правомочность заседания представительного органа²⁹, то есть кворум; срок первого заседания вновь избранного представительного органа³⁰; численность депутатов представительного органа³¹; порядок принятия решения о самороспуске представительного органа³². Уставом может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа в случае нарушения издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан³³. Также уставом устанавливаются гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления³⁴.

Таким образом, можно заключить, что федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно подробно регламентирует требования, предъявляемые к структуре и содержанию устава муниципального образования и может использоваться, как инструкция по составлению и написанию уставов.

²⁷ Там же, art.13, cz.3.2, 6.1.,6.3.

²⁸ Там же, art.42.

²⁹ Там же, art.35, cz.1.1.

³⁰ Там же, art.35, cz.1.2.

³¹ Там же, art.35, cz.6 - 8.

³² Там же, art. 35, cz.16, p.1.

³³ Там же, art.35, cz.16, p.5.

³⁴ Там же, art.40, cz.5.1.

Streszczenie

Wiktorija Dmitrijewna Nazarowa

Statut instytucji municypalnej, jako podstawowy akt prawny samorządu terytorialnego Federacji Rosyjskiej

Artykuł jest komentarzem do prawa obowiązującego w Federacji Rosyjskiej. Statut instytucji municypalnej reguluje stosunki, które dotyczą wszelkich sfer życia lokalnego samorządu. Federalny akt prawny «O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej» dostatecznie szczegółowo reguluje wymagania wobec struktury i treści statutu instytucji municypalnej. Ten akt prawny może być wykorzystywany, jako instrukcja do ułożenia i napisania konkretnych statutów.

Summary

Victoria Dmitriyevna Nazarova

Statute of municipal institutions, as the basic legal act of local self-government of the Russian Federation

The article is a commentary on the law of the Russian Federation. Statute of municipal institutions regulates relations that addresses all spheres of life of the local self-government. Federal act "About the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation" sufficient detail regulates the requirements for the structure and content of the statute municipal institutions. This act may be used as a guide to form and write specific statutes.