



Проект по поддержке Республики Крым

УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015г. № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Фондом ИСЭПИ

Красноярск, 2015

Содержание

Введение	4
1. Общие положения	5
2. Процедурные вопросы принятия устава муниципального образования (решений о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования)	16
1 стадия. Разработка устава муниципального образования (решения о внесении изменений в устав) и внесение его в представительный орган муниципального образования	16
2 стадия. Рассмотрение проекта устава (решения о внесении изменений в устав). Принятие проекта устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав) представительным органом муниципального образования	20
3 стадия. Официальное опубликование (обнародование) проекта устава (решения о внесении изменений в устав)	23
4 стадия. Обсуждение положений проекта устава (решения о внесении изменений в устав) на публичных слушаниях	26
5 стадия. Принятие устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования) представительным органом муниципального образования	29
6 стадия. Государственная регистрация устава муниципального образования (решения о внесении изменений в устав муниципального образования)	33
7 стадия. Опубликование (обнародование) устава (решения о внесении изменений в устав)	37
Список используемых материалов	39
Правовые акты	39
Иные источники.....	39

Введение

Эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом определяется качеством муниципального нормотворчества. основополагающим документом для любого муниципального образования является устав, в котором закрепляются базовые институты местного самоуправления, в том числе вопросы местного значения, формы участия граждан в местном самоуправлении, структура и полномочия органов местного самоуправления, гарантии выборных должностных лиц.

В настоящем учебном пособии рассмотрены вопросы связанные, содержанием устава муниципального образования, а также процедурные вопросы его принятия и внесения изменений.

Цель пособия – повысить качество муниципального нормотворчества при принятии устава муниципального образования и внесении в него изменений.

Задачи пособия:

- рассмотреть понятие и природу устава муниципального образования;
- рассмотреть основные признаки устава муниципального образования;
- рассмотреть содержание устава муниципального образования;
- рассмотреть процедуру принятия и внесения изменений в устав муниципального образования.

Настоящее методическое пособие предназначено для специалистов органов местного самоуправления, непосредственно занимающихся подготовкой проектов муниципальных правовых актов.

Вместе с тем, его можно использовать с целью расширения знаний об уставе муниципального образования, и другим представителям органов местного самоуправления (депутаты, муниципальные служащие, выборные должностные лица местного самоуправления).

1. Общие положения

Эффективность осуществления местного самоуправления, прежде всего, зависит от качества муниципального нормотворчества.

Особое место в системе муниципальных правовых актов занимает устав муниципального образования. По своему назначению и правовой природе устав совершенно справедливо можно назвать конституцией муниципального образования. Объясняется это тем, что устав является универсальным документом, в котором закрепляются основы местного самоуправления.

В литературе встречаются разные понятия устава муниципального образования: «устав муниципального образования - это нормативный правовой акт муниципального правотворчества, определяющий основы статуса муниципального образования, принимаемый представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно»¹ или «устав муниципального образования - это учредительный акт локального регулирования, действующий на строго ограниченной территории, в котором определяются предметы ведения местного самоуправления; территориальное устройство; статус органов местного самоуправления; порядок их формирования и взаимодействия; их полномочия и ответственность; правовая экономическая и финансовая основы их деятельности; формы прямого волеизъявления населения муниципального образования; другие конкретные вопросы организации местного самоуправления»².

¹ Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2002. С. 890.

² Сикайло А.В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.

С точки зрения юридических свойств устав является нормативно-правовым актом.

В действующем законодательстве отсутствует легальное понятие нормативно-правового акта, вместе с тем сочетание «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» употребляется в ряде федеральных законов: Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того следует обратить внимание на употребление законодателем двух терминов, так, Федеральный закон от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит два термина: «муниципальный нормативный правовой акт» и «нормативный правовой акт органов местного самоуправления»; в Федеральном законе от 26 ноября 1996 года №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» также употребляются сразу два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования» и в др. Несмотря на это, данные термины являются тождественными. Вместе с тем как было указано выше, легального определения данных терминов нет, и это опосредует значительные проблемы на практике, особенно при взаимодействии с контрольно-надзорными органами.

В вопросе определения понятия нормативного правового акты имеет значение региональная практика. Федеральный закон от 6 октября 2003 года

№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 43.1 используется понятие «федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов». В данный регистр включаются исключительно муниципальные нормативные правовые акты. По аналогии в регионах были приняты правовые акты призванные урегулировать правоотношения по ведению региональных регистров муниципальных правовых актов. В этой связи в некоторых из данных законов дано определение понятию муниципальный нормативный правовой акт.

Например, в Законе Московской области от 05 декабря 2008 года № 193/2008-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области» под муниципальным нормативным правовым актом понимается муниципальный правовой акт, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), имеет общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. В Законе Калининградской области от 10 марта 2009 года №331 «О региональном регистре муниципальных нормативных правовых актов» муниципальный нормативный правовой акт определяется как - муниципальный правовой акт, устанавливающий или отменяющий общеобязательные правила. Закон Рязанской области от 31 декабря 2008 года № 227-ОЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Рязанской области» дает следующее определение «муниципальный нормативный правовой акт - правовой акт, принятый непосредственно населением на местном референдуме (сходе граждан) по вопросам местного значения либо органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных

органам местного самоуправления федеральными законами и законами Рязанской области, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленный, обязательный для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательный для неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, направленный на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений».

Таким образом, в настоящее время, есть отдельные примеры урегулирования данного вопроса на уровне субъектов Российской Федерации.

Кроме того, такое понятие было сформулировано в материалах судебной практики. Так, согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года №48, существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: 1) издание в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) 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.³

³ Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года №48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части"/СПС «Консультант Плюс»

Кроме того, аналогичные признаки нормативно-правовых актов отражены в следующих документах: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», Приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», Приказ Минюста России от 12 января 2004 г. № 5 «Об утверждении и введении в действие Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»⁴.

Таким образом, устав муниципального образования, как нормативно-правовой акт имеет следующие признаки:

- 1) принимается в установленном порядке;
- 2) представительным органом муниципального образования либо сходом граждан;
- 3) в нем содержатся правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц;
- 4) положения устава рассчитаны на неоднократное применение;
- 5) нормы устава направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

С точки зрения содержания устав является очень емким документом универсального характера, в нем в обязательном порядке должны предусматриваться следующие вопросы:

⁴ <http://komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054053124055050050.html>

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 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.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Устав, являясь актом высшей юридической силы, обладает собственными признаками:

1. Верховенство в системе муниципальных правовых актов. Все муниципальные правовые акты должны соответствовать положениям устава и приниматься в соответствии с ним.
2. Носит учредительный характер, то есть организует правоотношения, складывающиеся на муниципальном уровне, нормы устава являются первичными для регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования.
3. Специальный субъект принятия (представительный орган муниципального образования). Согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.

4. Особый порядок принятия, внесения изменений в устав. Как было указано выше, устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан. Вместе с тем, кроме специального субъекта принятия, при принятии устава в случаях установленных в законе необходимо проводить публичные слушания.
5. Подлежит государственной регистрации. В связи с большой значимостью устава муниципального образования, законом устанавливается особое требование к процедуре его принятия, а именно необходимость его государственной регистрации. Процедура государственной регистрации определяется Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Целью проведения государственной регистрации является проверка соответствия устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации; проверка соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования; проверка устава на соответствие законодательству о противодействии коррупции.
6. Рассчитан на неоднократное применение. Поскольку устав является нормативным правовым актом, то его положения являются относительно стабильными, рассчитаны на неоднократное применение и применяются до возникновения оснований требующих внесения в него изменений.

Таким образом, устав муниципального образования обладает особой юридической природой. Он является правовым актом, которым муниципальное образование фиксирует свой статус, определяет структуру органов местного самоуправления, компетенцию органов местного самоуправления, обеспечивающих осуществление местного самоуправления населением данного муниципального образования. Устав подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после государственной регистрации в органах юстиции, в порядке, установленном федеральным законом, и вступает в силу после их официального опубликования (обнародования).

Положения Устава должны базироваться не только на Конституции РФ и Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и на других правовых актах, например:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Налоговый Кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

- Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и др.

Необходимо учитывать, что устав муниципального образования призван урегулировать правоотношения возникающие в сфере местного самоуправления, в этой части органы местного самоуправления могут самостоятельно устанавливать нормы не противоречащие законодательству Российской Федерации, однако регулирующие те или иные правоотношения .

Например, в соответствии с частью 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования.

Порядок принятия уставов муниципальных образований, внесения в них изменений и дополнений, а также процедуру государственной регистрации устанавливают следующие правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
4. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

5. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;

6. Приказы Министерства юстиции Российской Федерации:

- от 31.05.2012 № 88 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований»;
- от 24.08.2005 № 139 «Об утверждении Положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него»;
- от 14.02.2008 № 31 «Об утверждении Положения об организации работы по ведению государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде»;
- от 04.10.2013 № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»;
- от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации».

2. Процедурные вопросы принятия устава муниципального образования; решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Данное требование в полном объеме распространяется на устав муниципального образования. Для приведения устава муниципального образования в соответствие с требованиями действующего законодательства органы местного самоуправления могут принять новый устав, отменив при этом ранее действующую редакцию, либо внести изменения в действующий устав.

При этом с учетом значимости устава в системе муниципальных правовых актов, стабильности его положений, он имеет специальную процедуру принятия, которую можно разделить на несколько взаимосвязанных стадий.

1 стадия. Разработка устава муниципального образования (решения о внесении изменений в устав) и внесение его в представительный орган муниципального образования

Любой правотворческий процесс начинается с разработки проекта документа и внесения его в порядке правотворческой инициативы.

При разработке устава муниципального образования (решения о внесении изменений в устав) следует помнить о необходимости соответствия данных документов федеральным и региональным правовым актам.

Кроме того при подготовке проекта устава (решения о внесении изменений в устав) следует учитывать положения Постановления Госстандарта РФ от 03.03.2003 № 65-ст «О принятии и введении в действие

государственного стандарта Российской Федерации», которым предусматриваются требования к оформлению документов. Любой принимаемый правовой акт должен соответствовать закону, правилам юридической техники, а также входит в компетенцию органа местного самоуправления, который его принимает.

Ниже представлена примерная схема правового акта, с учетом его внутренних элементов.

Схема №1. Внутренняя структура правового акта

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: fit-content;">ГЕРБ муниципального образования</div>		
<i>полное наименование представительного органа местного самоуправления, уполномоченного на принятие правового акта в соответствии с Уставом</i>		
НАИМЕНОВАНИЕ ВИДА ПРАВОВОГО АКТА		
<u>дата принятия (подписания)</u>	<u>место принятия</u>	<u>регистрационный (порядковый) №</u>
Наименование правового акта, обозначающего предмет регулирования (заголовок)		
<h2>ПРЕАМБУЛА</h2>		
ДЕЙСТВИЕ, СОВЕРШАЕМОЕ ОРГАНОМ (ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ):		
<ol style="list-style-type: none">1. Содержание акта.2. Указание должностного лица, на которое возлагается контроль за исполнением настоящего правового акта.3. Нормы о вступлении в силу муниципального правового акта.		
Наименование должности, лица уполномоченного на подписание правового акта	<i>подпись</i>	И.О. Фамилия

Чаще всего к проекту устава (решения о внесении изменений в устав) прилагаются следующие материалы:

- 1) Пояснительная записка, в которой должны отражаться следующие сведения:
 - а) предмет правового регулирования предлагаемого решения;
 - б) обоснование необходимости принятия проекта решения;
 - в) характеристика достигаемых предлагаемым решением целей и задач;
 - г) правовая оценка проекта решения;
 - д) ожидаемые последствия реализации предлагаемого решения.

- 2) Финансово-экономическое обоснование - это документ, содержащий финансово-экономическую оценку вносимых документов, оно должно содержать:
 - а) расчет предполагаемых размеров увеличения расходов бюджета муниципального образования (в том числе затрат, обосновывающих соответствующие объемы расходов), размеров уменьшения доходов;
 - б) сведения о показателях (исходных данных), применяемых при расчетах, включая сведения о дате и источниках их получения;
 - в) методику (формулы) расчетов;
 - г) ожидаемый финансово-экономический результат реализации решения;
 - д) источники финансирования расходов, не предусмотренных в бюджете муниципального образования;

е) источники компенсации потерь бюджета муниципального образования.

Анализируя практические вопросы разработки и принятия уставов муниципальных образований, проект устава (решения о внесении изменений в устав муниципального образования) могут вносить:

- депутат (-ты) представительного органа муниципального образования,
- постоянные комиссии представительного органа;
- глава муниципального образования;
- иные выборные органы местного самоуправления
- местная администрация;
- контрольно-счетный орган и избирательная комиссия – по вопросам их компетенции;
- органы территориального общественного самоуправления;
- инициативные группы граждан;
- иные субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования.

В настоящее время распространенной практикой является установление в уставе муниципального образования правотворческой инициативы прокурора. Данные положения не являются обязанностью для органов местного самоуправления, такие нормы вносятся в устав исключительно по усмотрению соответствующего представительного органа местного самоуправления. Сформулированы они тоже по-разному, например: «Прокурор вправе участвовать в правотворческой деятельности органов местного самоуправления городского округа Алушта. Полномочия и порядок

участия прокурора в правотворческой деятельности определяются действующим законодательством».⁵

Порядок внесения устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования), перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления, чаще всего на практике таким актом выступает регламент представительного органа⁶.

2 стадия. Рассмотрение проекта устава (решения о внесении изменений в устав). Принятие проекта устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав) представительным органом муниципального образования

После внесения проекта устава (решения о внесении изменений в устав) в представительный орган происходит его рассмотрение внутри представительного органа в целях последующего принятия. Процедуру рассмотрения по-разному закрепляют в регламентах представительного органа. Иногда непосредственно рассмотрению предшествует процедура предварительного рассмотрения в ходе которого определяется ответственная комиссия в представительном органе, которая рассылает поступившие документы, во все комиссии представительного органа, юридический отдел и другим субъектам, определенным в регламенте, после рассмотрения они представляют свои предложения или выражают согласие в

⁵Статья 41 Устава города Алушты// <http://alushta-adm.ru/wp-content/uploads/2014/11/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf>

⁶Регламент Симферопольского городского совета депутатов// <http://simgov.ru/static/writable/documents/2014/10/31/60.pdf>

Регламент Сакского городского Совета депутатов// <http://saki-gorsovvet.ru/wp-content/uploads/2014/04/Reglament1.pdf>

Решение Алуштинского городского совета от 05.12.2014 № 5/46 «О Регламенте Алуштинского городского совета Республики Крым»// http://alushta-adm.ru/?page_id=50

отношении представленной редакции, после этого замечания направляются инициатору для рассмотрения, после выработки общей позиции, ответственная комиссия представительного органа рассматривает документы и принимает решение о рекомендации представителюному органу принять проект или отклонить. Данная процедура является более распространенной, вместе с тем, она не является обязательной, представительный орган самостоятельно определяет правотворческий процесс в регламенте работы.

После рассмотрения проекта устава (решения о внесении изменений в устав) комиссиями представительного органа и принятием решения о возможности его принятия на сессии представительного органа он выносится на заседание.

Процедура проведения заседаний представительного органа также закрепляется в регламенте, где в том числе определяются стадии проведения заседания, а также фиксация принятого решения.

Рассмотрение проекта устава (решения о внесении изменений в устав) на заседании представительного органа может проводиться в следующей последовательности:

- 1) доклад инициатора проекта решения (представителя при рассмотрении проекта решения);
- 2) вопросы докладчику, ответы на вопросы;
- 3) прения по обсуждаемому вопросу;
- 4) заключительное слово докладчика;
- 5) голосование по принятию проекта решения за основу;
- 6) рассмотрение поправок к принятому за основу проекту решения;
- 7) голосование по принятию проекта решения в целом.

Процедурные вопросы голосования также должны определяться в регламенте.

Порядок проведения голосования фиксируется в протоколе, который подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

Решение представительного органа о принятии проекта устава (решения о внесении изменений в устав муниципального образования), содержит:

- положение о принятии представленного решения;
- решение об официальном опубликовании (обнародовании) проекта устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования);
- решение об одновременном опубликовании (обнародовании) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту, а также порядка участия граждан в его обсуждении (если данный порядок ранее не был утвержден представительным органом, то он устанавливается в решении представительного органа о принятии проекта устава (решения о внесении изменений в устав муниципального образования) либо оформляется отдельным решением представительного органа, но публикуется (обнародуется) одновременно с названными проектами);
- решение о назначении публичных слушаний (дате, времени и месте проведения, мерах обеспечения участия жителей муниципального образования в публичных слушаниях, определении ответственного лица).

3 стадия. Официальное опубликование (обнародование) проекта устава (решения о внесении изменений в устав)

После принятия проекта устава (решения о внесении изменений в устав) он в обязательном порядке должен быть опубликован.

В соответствии со статьей 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставе муниципального образования должен предусматриваться порядок официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

В Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не делается разграничений между понятиями опубликование и обнародование, они употребляются как тождественные.

Вместе с тем, под «опубликованием» следует понимать размещение полного текста официального документа в печатном издании, определенном в уставе муниципального образования.

Обнародование представляет собой процедуру доведения текста муниципального правового акта до всеобщего сведения любым способом: радио, интернет, телевидение, размещение на стендах в общественных местах и т.д.

В случае если в муниципальном образовании в качестве способа доведения информации, изложенной в нормативно-правовом акте выбрано официальное опубликование, то оно осуществляется в печатном средстве массовой информации, как правило это газеты, которые издаются в пределах муниципальных районов.

Необходимо учитывать, что в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полномочия органов местного самоуправления входит учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов. Кроме того, следует учитывать, что в соответствии со статьей 12 Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» не требуется регистрация средств массовой информации, учреждаемых органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов.

Если в качестве способа доведения содержания муниципальных правовых актов до всеобщего сведения определено обнародование, то в уставе муниципального образования должен быть закреплен порядок обнародования муниципальных правовых актов, а именно в уставе необходимо определить:

- место обнародования;
- лицо, ответственное за размещение текста официального документа;
- периодичность размещения (обновления) информации;
- и другую информацию.

Кроме того, важно помнить о том, что текст официального документа должен опубликовываться в полном объеме со всеми приложениями, в противном случае, это может привести к невозможности вступления муниципального правового акта в силу и грубому нарушению прав граждан.

Важным вопросом в свете опубликования муниципальных правовых актов является размещение официальных текстов муниципальных правовых актов в сети «Интернет».

Положения Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ), вступившие в силу с 10 ноября 2011 года, ввели новую форму периодического распространения массовой информации – сетевое издание, представляющее собой сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако необходимо оценить насколько сетевое издание может отвечать требованиям, которые предъявляются к источникам официального опубликования муниципальных правовых актов.

Прежде всего, следует учитывать, что сетевое издание признается средством массовой информации только в случае его регистрации в качестве такого, данное положение закреплено в статье 8 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации». Вместе с тем в силу вышеназванных полномочий органов местного самоуправления, они могут учреждать только печатные СМИ. Кроме того в настоящее время сеть «Интернет» не отвечает критерию доступности распространяемой информации без применения специальных средств.

Таким образом, в настоящее время органы местного самоуправления могут использовать сеть интернет в качестве дополнительного средства обнародования муниципальных правовых актов.

В соответствии с частью 4 статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав

муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Вместе с тем в случае если изменения в устав вносятся в связи с изменением регионального законодательства, то официальное опубликование вышеназванных документов требуется в обязательном порядке.

4 стадия. Обсуждение положений проекта устава (решения о внесении изменений в устав) на публичных слушаниях

Статьей 28 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что публичные слушания могут проводиться представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования

для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Вместе с тем в данной статье определены случаи обязательного проведения публичных слушаний, к числу которых относится рассмотрение проекта устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав.

Однако следует помнить о том, что публичные случаи не проводятся, если изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

Публичные слушания проводятся на всей территории муниципального образования, с целью ознакомления населения с проектом устава (решением о внесении изменений в устав) для получения предложений и дополнений.

Следовательно, для информирования населения сведения о дате, времени и месте проведения публичных слушаний также подлежат опубликованию (обнародованию).

Проведение публичных слушаний фиксируется протоколом, который в последствии подписывается председателем и секретарем комиссии, которая формируется для проведения публичных слушаний.

Кроме того, результаты публичных слушаний фиксируются в заключении, которое принимается по результатам рассмотрения проекта устава (решения о внесении изменений в устав).

Заключение может включать в себя следующие элементы:

- 1) наименование проекта правового акта рассматриваемого на публичных слушаниях;
- 2) инициатор проведения публичных слушаний;
- 3) дата, номер и наименование постановления о назначении публичных слушаний;
- 4) дата, источник опубликования постановления о назначении публичных слушаний, либо информация об обнародовании данного документа;
- 5) дата, время и место проведения открытого заседания с целью рассмотрения представленных предложений;
- 6) результаты проводимого открытого голосования
- 7) решения (рекомендации), принятые комиссией по итогам открытого заседания, с их мотивированным обоснованием;
- 8) дата подписания заключения о результатах публичных слушаний;
- 9) другие элементы.

Данное заключение направляется в представительный орган для рассмотрения результатов проведения публичных слушаний.

Следует помнить о том, что принятие устава муниципального образования, а также внесение в него изменений относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, который имеет право не согласиться с результатами публичных слушаний и не учитывать представленные предложения при принятии проекта устава (решения о внесении изменений в устав).

Кроме того частью 4 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что порядок организации и проведения публичных слушаний должен предусматривать опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений.

5 стадия. Принятие устава (решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования) представительным органом муниципального образования

После проведения публичных слушаний следует стадия принятия устава (решение о внесении изменений в устав муниципального образования). Согласно части 8 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данные муниципальные правовые акты принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Следует учитывать, что если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы

муниципального образования учитывается при принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

При принятии устава (решения о внесении изменений в устав) следует учитывать особенности, связанные с подписанием этих документов.

Согласно части 13 статьи 35, частью 4 статьи 36 Федерального закона № от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям главы муниципального образования отнесено подписание и обнародование нормативных актов представительного органа муниципального образования. При этом глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Кроме того, руководствуясь частью 5 статьи 43 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», председатель представительного органа муниципального образования подписывает решения представительного органа муниципального образования. То есть в законе не предусмотрено оговорок о видах решений, которые подписывает председатель, соответственно можно сделать вывод о том, что он подписывает все виды решений представительного органа. Однако при реализации данного вопроса на практике следует помнить о том, что в случае если полномочия председателя исполняет глава муниципального образования, то все решения представительного органа будет подписывать он.

В случае же если, глава муниципального образования и председатель представительного органа самостоятельные должностные лица, то председатель подписывает ненормативные решения совета депутатов, а также нормативные с целью завершения правотворческого процесса в представительном органе, глава муниципального образования будет подписывать только нормативные решения.

Таким образом, при таком порядке нормативное решение представительного органа будет подписано председателем представительного органа и главой муниципального образования, при этом размещение подписей данных должностных лиц определяется по усмотрению органов местного самоуправления, в правовых актах, определяющих порядок и требования к составлению муниципальных правовых актов. Данные выводы в полном объеме соотносятся с

Разъяснениями Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления⁷.

Процедурные вопросы проведения заседания по вопросу принятия устава (решения о внесении изменений в устав) определяются в регламенте представительного органа.

Порядок проведения заседания фиксируется в протоколе, который подписывается председателем представительного органа муниципального образования, либо главой муниципального образования в случае если он исполняет полномочия председателя. Данный протокол относится к числу документов, представляемых для государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования.

При этом в протоколе следует отражать следующие сведения:

- 1) число депутатов представительного органа, определенное уставом муниципального образования;
- 2) число депутатов, которые были избраны в представительный орган муниципального образования;
- 3) число депутатов представительного органа принимающих участие в заседании по вопросу принятия устава муниципального образования (решения о внесении в него изменений);
- 4) результаты голосования.

⁷ Разъяснение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления о порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ) // <http://komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054053124057048052.html>

В случае если большинство депутатов проголосовали за принятие устава (решения о внесении изменений в устав) решение о принятии устава (решение о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования) подписывается председателем представительного органа муниципального образования и главой муниципального образования и скрепляется печатью представительного органа муниципального образования.

Следует учитывать, что в случае если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа, то решение о принятии устава (решение о внесении изменений в устав) подписывается им единолично.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от численности депутатов представительного органа муниципального образования, установленной уставом муниципального образования, при этом численность депутатов представительного органа муниципального образования определяется уставом муниципального образования.

6 стадия. Государственная регистрация устава муниципального образования (решения о внесении изменений в устав муниципального образования)

В соответствии со статьей 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования (решение о

внесении изменений и в устав муниципального образования) вступает в силу после его государственной регистрации и опубликования (обнародования).

Вопросы осуществления государственной регистрации уставов муниципальных образований (решений о внесении изменений в устав) регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

В Республике Крым государственная регистрация уставов муниципальных образований осуществляется Главным управлением Минюста России по Республике Крым и Севастополю.

В целях проведения государственной регистрации регистрирующий орган совершает следующие действия:

- 1) проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации;
- 2) проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;
 - 2.1) проводит антикоррупционную экспертизу устава муниципального образования;
- 3) присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;
- 4) выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;
- 5) включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования должен направить устав муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня принятия. В случае если глава по каким-то причинам не сможет выполнить данное требование, эти документы могут быть представлены другим лицом при наличии доверенности от имени главы.

Для государственной регистрации устава муниципального образования представляются в двух экземплярах, а также на магнитном носителе:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;
- 3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Устав муниципального образования представляется с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан).

Для регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования в порядке, установленном частями 1, 2 и 3 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О

государственной регистрации уставов муниципальных образований» в регистрирующий орган направляются:

- 1) новая редакция положений устава муниципального образования с внесенными в них изменениями;
- 2) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии указанного акта, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят указанный акт;
- 3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта указанного акта и о результатах публичных слушаний по указанному проекту в случае, если проведение таких слушаний предусмотрено федеральным законом.

Сведения об опубликовании (обнародовании) проекта устава, муниципального правового акта, в том числе зарегистрированного устава и муниципального правового акта, могут содержаться в информационном письме об опубликовании (обнародовании) и (или) непосредственно в самом источнике официального опубликования (газета или сборник).

В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в тридцатидневный срок со дня его представления для государственной регистрации.

7 стадия. Опубликование (обнародование) устава (решения о внесении изменений в устав)

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части 8 статьи 44 определяет, что устав (решение о внесении изменений в устав) подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

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.

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и предусматривающие создание контрольно-счетного органа муниципального образования, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) глава муниципального образования обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) для включения указанных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ.

Данные сведения необходимо направить в письменном виде (источник опубликования с сопроводительным письмом, либо информационное письмо с указанием названия, даты и номера печатного издания, в случае опубликования, либо с указанием даты и места обнародования).

В регистрирующий орган предоставляется копия газеты, в которой был опубликован устав (решение о внесении изменений) или письмо с указанием даты, номер и названия газеты, в которой был опубликован устав (решение о внесении изменений в устав).

В случае обнародования необходимо указать дату и вид обнародования (например, указать в какие учреждения был направлен устав (решение о внесении изменений) для обнародования).

В случае если, данные сведения не будут предоставлены или срок, установленный для их предоставления нарушен, то может наступить административная ответственность, за правонарушение предусмотренное статьей 19.7. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Список используемых материалов

Правовые акты и материалы судебная практика

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
3. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
4. Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 88 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований».
5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»

Иные источники

1. Тихомиров Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2002. С. 890.
2. Сикайло А.В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 9.
3. Разъяснение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления о порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ)

[//http://komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054053124057048052.html](http://komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054053124057048052.html)

4. Устав города Алушта // <http://alushta-adm.ru/wp-content/uploads/2014/11/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf>
5. Регламент Симферопольского городского совета депутатов// [http://simgov.ru/static/writable/documents/2014/10/31/60 .pdf](http://simgov.ru/static/writable/documents/2014/10/31/60.pdf)
6. Регламент Сакского городского Совета депутатов// <http://saki-gorsovnet.ru/wp-content/uploads/2014/04/Reglament1.pdf>
7. Решение Алуштинского городского совета от 05.12.2014 № 5/46 «О Регламенте Алуштинского городского совета Республики Крым»// http://alushta-adm.ru/?page_id=50
8. <http://komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054053124055050050.html>