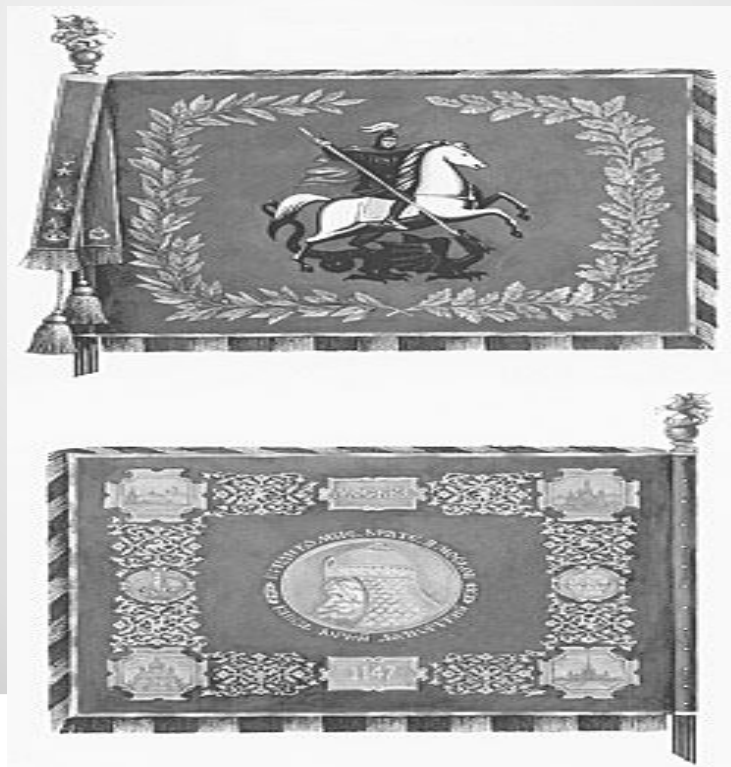


- *Устав муниципального образования, его содержание, порядок разработки и принятия, особенности юридической природы.*



## *Введение*

- *В соответствии с новой Конституцией РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы гос власти и органы МС. В связи с этим возникает задача формирования принципиально новой системы органов власти. Сложность решения такой задачи усугубляется отсутствием соответствующего опыта в историческом прошлом, поскольку местное самоуправление в России традиционно рассматривалось как вид местного государственного управления. В настоящее время КРФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 3 Конституции РФ). Отсюда возникает необходимость чёткого закрепления в законодательстве компетенции местного самоуправления, полномочий, в рамках которых органы местного самоуправления действуют независимо от органов государственной власти.*

# Зарождение..

Впервые упоминание об уставе МС появилось в Законе РФ «О МС в РФ» от 6.07.91 г. № 1550-1. В нем говорилось о положении (уставе) о МС. Однако в период с 1991 по 1995 годы практически ни в одном городе такие положения (уставы) не были приняты в силу нескольких причин:

- в ст. 5 этого Закона не было точно определено его место в правовой системе. Закон только допускал возможность принятия этого документа, не обязывая.
- принятие положения (устава) о МС влекло закрепление в обязательном порядке за районными в городе органами власти и управления таких полномочий, которые делали бы их достаточно независимыми от городского уровня власти и управления, например, полномочия иметь муниципальную собственность и распоряжаться ею.
- Однако все эти **положения Закона входили в противоречие** с Законом РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» от 3.07.91 г. № 1531-1, ст. 5 которого предусматривала создание органов, принимающих решения о распоряжении муниципальным имуществом только на уровне городов, за исключением районов в области и районов в городе.
- Закон предусматривал регистрацию положения (устава) о МС органами государственной власти соответствующего края, области, автономной области, автономного округа. Однако процедуры регистрации не были определены, что делало невозможным выполнения требований этой статьи



## *Юридическая природа*

- *Каждое МО обязано иметь свой Устав, разработанный, принятый и зарегистрированный в установленном законом порядке. Подобного рода <акты-статуты> о местном (муниципальном) самоуправлении имеются в большинстве развитых зарубежных стран.*  
*Так в ФРГ - это уставы коммун (общин), в США - муниципальные хартии и т.д.*
- *Среди других локальных норм актов Устав МО занимает главное место. Это документ комплексного нормативного характера. Несмотря на то, что в нем воспроизводятся все важнейшие принципиальные положения ФЗ и законодательства субъекта РФ, касающиеся местного самоуправления,*
- *Устав призван детализировать и конкретизировать все, что касается организационно-правового статуса соответствующего муниципального образования.*
- *Данный документ среди других локальных актов МС носит базовый характер. Все другие акты, издаваемые органами и должностными лицами МС, должны соответствовать и не противоречить не только федеральному и субъектному законодательству, но и уставу соответствующего МО. Таким образом, по своему содержанию и юридической природе Устав муниципального образования - это своего рода **МЕСТНАЯ КОНСТИТУЦИЯ**.*
- *Устав муниципального образования вступает в силу, с момента его опубликования (обнародования) в соответствующих официальных печатных источниках на территории данного МО. Не опубликованный Устав применению не подлежит.*

- *подзаконный правовой акт; акт учредительного (правоустанавливающего) характера; основополагающий нормативный акт конкретного муниципального образования; акт долговременного действия; он обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормативным актам, принятым органами местного самоуправления конкретного муниципального образования; имеет особый порядок принятия; подлежит государственной регистрации; уставом может осуществляться временное правовое регулирование вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования и подлежащих регулированию законами субъектов РФ до принятия соответствующих законов субъектов РФ.*

Устав зарегистрирован  
 Главное управление  
 Министерства юстиции Российской Федерации  
 по Сибирскому федеральному округу  
 « 3 » ноября 2007 г.  
 Государственный регистрационный  
 № RU225330002005779  
 Начальник отдела  
 Алтайский край  
 Главное управление Министерства юстиции  
 по Сибирскому федеральному округу

ЗАРЕГИСТРИРОВАН  
 Администрацией Алтайского края  
 « 7 » декабря 2007 года  
 Регистрационный № 35  
 Председатель государственного правового  
 комитета  
 В.Ю. Ершник

Устав  
 муниципального образования  
 « Первомайский район »  
 Алтайского края

ЗАРЕГИСТРИРОВАНЫ ИЗМЕНЕНИЯ В УСТАВ  
 УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  
 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО СИБИРСКОМУ  
 ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ  
 « 22 » мая 2007 г.  
 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
 РЕГИСТРАЦИОННЫЙ  
 № RU 225330002007001  
 Алтайский край  
 Начальник отдела  
 Управление Министерства юстиции РФ  
 по Сибирскому федеральному округу

Зарегистрированы изменения в устав  
 Главное управление  
 Министерства юстиции Российской Федерации  
 по Сибирскому федеральному округу  
 « 11 » января 2008 г.  
 Государственный регистрационный  
 № RU225330002007001  
 Алтайский край  
 Начальник отдела  
 Главное управление Министерства юстиции  
 по Сибирскому федеральному округу

## *Содержание Устава муниципального образования.*

- *Вопрос о содержании Устава МО является одним из сложных и дискуссионных в муниципальном праве и практике муниципального строительства.*
- *Учитывая то положение, что данный нормативный акт является базовым для соответствующего муниципального образования, в его содержание, естественно, должны включаться все основные нормы, регламентирующие его организацию и деятельность.*
- *Можно сказать, что перечисленные в п.1 ст.8 ФЗ № 154 положения являются своего рода модельным (типовым) Уставом муниципального образования в РФ.*





## ***Обязательные положения в Уставе***

- *Наименование муниципального образования, его территория, границы и символы.*
- *Вопросы местного значения, относящиеся к ведению соответствующего муниципального образования. Также должны быть закреплены вопросы, относящиеся к ведению соответствующих государственных органов, но законом переданные в ведение органов местного самоуправления.*
- *Формы, порядок и гарантии непосредственного осуществления населением конкретного муниципального образования самоуправления на своей территории (местный референдум, муниципальные выборы, собрания, сходы, конференции граждан).*
- *Виды, наименование, порядок образования, полномочия, сроки и формы деятельности, правовые акты выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления на территории данного муниципального образования.*
- *Экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, перечень объектов, находящихся в собственности населения данного образования, порядок управления муниципальной собственностью, конкретные источники финансовых ресурсов (местные налоги, сборы).*

- *Гарантии местного самоуправления на территории данного муниципального образования, гарантии прав органов и должностных лиц местного самоуправления, социальные гарантии.*
- *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления на территории данного муниципального образования перед населением последнего, перед государством и перед физическими и юридическими лицами в гражданско-правовых отношениях.*
- *Исторические и иные местные традиции и особенности, которые характерны для данной территории, ее населения.*
- *Итак, устав муниципального образования, занимая не самое высокое место в законодательной иерархии, тем не менее, обладает свойством, выделяющим его из ряда других законодательных актов -- способностью служить своего рода нормативной базой для развития всего текущего законодательства субъекта Федерации и в целом дают импульс развитию всего законодательства.*



# Стадия разработки устава

Стадия разработки устава включает в себя несколько этапов:

- 1) **правотворческая инициатива** -- подготовка первоначального текста проекта устава субъектом правотворческой инициативы и внесение его в представительный орган местного самоуправления;
  - 2) **предварительное обсуждение** проекта, сбор заключений, предложений и замечаний;
  - 3) **публичные слушания.**
- Здесь следует отметить, что в местном законодательстве процедура разработки уставов МО, как правило, не получает детальной нормативно-правовой регламентации. Выборочный анализ регламентов представительных органов местного самоуправления показал, что в большинстве случаев порядок разработки уставов также не оговорен.
  - Проект устава готовится депутатами (группой депутатов) либо администрацией. В случаях, когда с правотворческой инициативой выходит представительный орган МС, распространена практика формирования специальных рабочих групп (комиссий) по разработке проекта устава.
  - ФЗ требует обеспечения участия населения в процедуре разработки уставов. В соответствии со ст. 44 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», проект устава МО, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава, внесении изменений и дополнений в устав подлежат обнародованию. Граждане вправе приносить замечания и предложения к опубликованному проекту устава. Порядок учета предложений по проекту устава должен быть утвержден представительным органом МС и опубликован одновременно с проектом устава.

- *Следует признать неправомерной попытку некоторых муниципальных образований формализовать процедуру направления предложений по проекту устава жителями.*
- *Порядок обсуждения проекта устава (публичных слушаний по проекту устава) устанавливается в уставе муниципального образования либо в отдельном правовом акте представительного органа местного самоуправления и публикуется одновременно с проектом устава и порядком учета предложений по проекту устава.*
- *Публичные слушания назначаются представительным органом местного самоуправления не ранее, чем через 20 дней после официального опубликования проекта устава, по результатам публичных слушаний большинством голосов от числа присутствующих принимаются рекомендации. Рекомендации по результатам публичных слушаний подписываются председательствующим и подлежат официальному опубликованию в кратчайшие сроки после завершения публичных слушаний*
- *Таким образом, стадия разработки устава муниципального образования имеет конечным результатом внесенный субъектом правотворческой инициативы проект устава (проект поправок к уставу) с заключениями соответствующих структур представительного органа местного самоуправления и администрации, предложениями граждан, рекомендациями публичных слушаний, и, возможно, заключением независимой правовой экспертизы.*

## *Принятие устава*

- *Принятие устава -- это утверждение текста проекта устава субъектом, выражающим волю жителей соответствующей территории, принимается же он большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. При этом, как правило, уставы муниципальных образований принимаются в двух чтениях.*
- *В соответствии с п. 3 ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 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, менее 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.*
- *В этом существенное отличие нового федерального закона о местном самоуправлении от Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливал, что устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.*



# Государственная регистрация устава

- Законодательство РФ предусматривает, что для вступления в силу устава муниципального образования он должен пройти государственную регистрацию в органах юстиции и быть официально опубликованным (обнародован).
- Государственная регистрация - средство, которое государство использует для проверки законности этого правового документа в целях исполнения конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина. Придает уставу статус официального документа, который может быть официально опубликован (обнародован) для придания его нормам обязательной силы на территории муниципалитета. Гос регистрацию уставов МО можно определить как юридический акт признания и подтверждения государством соответствия содержания и порядка принятия устава муниципального образования Конституции РФ, ФЗ, а также принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ.

*Понятие гос регистрации уставов МО федеральным законодателем до сих пор не сформулировано, не указаны цели и задачи государственной регистрации. Действующий Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» затрагивает лишь организационные и процедурные вопросы регистрации уставов, не давая нормативного определения.*

*Порядок гос регистрации уставов определен Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».*

*Содержание гос регистрации как юридического акта составляет совокупность действий регистрирующего органа, определенная п. 4 ст. 1 ФЗ от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».*

*Процедуру гос регистрации :*

- 1 стадия принятия документов на регистрацию,*
- 2 стадия правовой экспертизы*
- 3 стадия принятия и оформления решения.*

*Из практики принятия уставов видно, что по общему правилу момент вступления устава в силу совпадает с моментом его официального опубликования. Однако для отдельных положений уставов законодатели предусматривают иные сроки их вступления в силу.*

## *Заключение*

*Суть местного самоуправления - это когда жители территории сами решают вопросы местного значения, вне государственных структур.*

- *Но у нас нет пока того, что называется гражданским обществом. Мы привыкли и не умеем брать на себя ответственность за собственное бытие. Мы приучены интересы государства ставить выше интересов общества и гражданина и за это получать от государства в виде гарантированного обеспечения работой и крыши над головой в типовых домах. Что есть - то есть, осуждать или отрицать нашу психологию и наши привычки бесполезно. Надо согласиться с тем, что сегодня в таком виде местное самоуправление - это не самоуправление, а может быть только фундамент к нему. Правда изменилась экономика страны, вернее изменились производственные отношения в стране. В результате социальная, жилищная, культурная сферы жизнедеятельности в муниципальных образованиях не нужны ни государству, ни предприятиям. А в местном бюджете не хватает средств на их обеспечение.*
- *Местная власть - это не государственная власть, потому что избирается населением и отвечает соответственно перед ним. Но это уже не самоуправление в прямом своём понятии, потому что без поддержки и вмешательства государства на данном этапе не обойтись.*



- *Выращивать МС желательно снизу, с уровня посёлка, деревни, а не сверху. Эффективность местного самоуправления в целом снижается оттого, что оно внедряется сверху. Если бы оно шло снизу, то, возможно, эффект был бы другой. Но что такое “снизу”? Это предполагается совсем иной уровень самосознания людей, когда они ясно понимают, что нужно сделать для того, чтобы лучше жить.*
- *Но очень многие это не хотят понять. Но самое главное, не было бы в стране развала. Вводить МС нельзя в тот период, когда предприятия не работают, принятые законы несовершенны или просто не выполняются, а все объекты социальной сферы, граждане с невыплаченной пенсией, пособиями и заработной платой ложатся на плечи местного бюджета, дефицит которого составляет более 50%.*
- *Устав муниципального образования - это местный закон, по которому строится работа администрации, Собрания депутатов, общественных формирований, их взаимоотношения, права, обязанности и ответственность.*
- *Устав регламентирует права всех организаций, партий, движений. Изменения в Устав внести не так и просто, поэтому данный местный закон нам сегодня нужен.*

**Спасибо**