

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

© *Е. Г. Шаломенцева, 2015,*

председатель государственного-правового комитета

администрации Владимирской области,

к.э.н., доцент,

Владимирский филиал РАНХиГС

В российской истории местное самоуправление имеет давние традиции. Обусловленные историческими и политическими событиями своего времени эпохи централизации и децентрализации государственной власти сменяли друг друга. Эти процессы трансформировались от концентрации всей полноты власти на уровне высшего руководства страны, примером является эпоха абсолютизма Петра I, или предоставляли определенные свободы городскому сообществу, как в период правления Екатерины II - с момента утверждения Грамоты на права и выгоды городам Российской империи (Жалованной грамоты городам 1785 г.). Процессы централизации и децентрализации становились отражением отношения власти к проблемам территориальных сообществ на разных этапах истории Российской империи, Советского Союза и современной России: от земств к муниципальному управлению и от управления на местах к местному самоуправлению.

Правовые основы местного самоуправления как института публичной власти современной России формируются с принятием Конституции Российской Федерации¹, в которой впервые определены место и роль местного самоуправления в российской государственно-правовой системе, а также закреплены его исходные начала организации и деятельности. Конституционные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации получили дальнейшее развитие в федеральном законодательстве. В августе 1995 года принимается Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ставший одним из базовых законов государственно-правовой реформы, начатой после принятия Конституции Российской Федерации. Реализация закона выявила ряд пробелов и коллизий правового регулирования основ местного самоуправления, что обусловило конфликты и противоречия между региональными властями и органами местного самоуправления

Проблемы правового обеспечения системы местного самоуправления препятствовали совершенствованию данного института публичной власти и, в определенной части, разрешены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

¹ Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. - 1993. - № 237.

Согласно статье 4 Федерального закона № 131-ФЗ правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации², Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Современное законодательство о местном самоуправлении основывается на принципе разграничения полномочий между уровнями власти и иерархии правовых норм. В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает правовое регулирование федеральными законами и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В пределах полномочий, определенных федеральным законодательством, субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие отношения в системе местного самоуправления. Муниципальные правовые акты имеют подзаконный характер и не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

На основании положений Федерального закона № 131-ФЗ предлагается система нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления:

- Европейская Хартия местного самоуправления;
- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иные институциональные федеральные законы;
- федеральные законы, содержащие нормы гражданского, градостроительного, жилищного, земельного, бюджетного, лесного и иных отраслей права;
- указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти;
- конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В сфере местного самоуправления основным международным правовым актом, входящим

² Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, принятую в Страсбурге Советом Европы 15 октября 1985 года, Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ.

в правовую систему Российской Федерации, является Европейская Хартия местного самоуправления.

Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, принятую в Страсбурге Советом Европы 15 октября 1985 года, Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ³. Европейская Хартия местного самоуправления вступила в действие на территории России с 1 сентября 1998 года. Хартия определяет местное самоуправление в качестве основы любого демократического строя, закрепляет основные принципы организации местной власти, а также устанавливает государственные гарантии осуществления местного самоуправления. Хартия определила местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Отличие формулировок российских законов от Европейской Хартии местного самоуправления состоит в том, что в Хартии особо выделяется деятельность органов местного самоуправления с возможностью обращений к собраниям граждан и другим формам прямой демократии, тогда как российское законодательство определяет население как источник власти и только потом – органы местного самоуправления. Именно эта отличительная особенность национального законодательства о местном самоуправлении основывается на конституционном принципе о том, что народ реализует власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления⁴.

Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов. В главе 1 Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» закреплён статус местного самоуправления, а также положения, составляющие имущественную основу местного самоуправления – муниципальную собственность. Отдельная глава 8 Конституции Российской Федерации посвящена местному самоуправлению, где в четырёх статьях определены базовые принципы организации местного уровня власти: компетенция, формы осуществления, территориальная организация, принцип формирования структуры органов местного самоуправления, задачи и функции органов местного самоуправления, исполнение делегированных государственных полномочий и гарантии прав местного самоуправления⁵.

В Российской Федерации отсутствуют федеральные конституционные законы, предметом регулирования которых является местное самоуправление. Вместе с тем в ряду конституционных актов есть такие, которые косвенным образом затрагивают самоуправленческую тематику: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁶, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»⁷, которые устанавливают ограничения прав граждан в сфере местного самоуправления в части проведения муниципальных выборов, местных референдумов, сходов и собраний граждан, в связи с введением в стране или на части ее территории чрезвычайного или военного положения.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 15, ст. 1695.

⁴ Статья 3 Конституции Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. - 1993. - № 237.

⁵ Статьи 3, 8, 9, 12, 130 - 133 Конституции Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Российская газета. - 1993. - № 237.

⁶ Парламентская газета. - 2001. - № 99.

⁷ Российская газета. - 2002. - № 21.

В развитие конституционных принципов местного самоуправления принят Федеральный закон № 131-ФЗ и иные федеральные законы. Нормы, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, содержатся и в федеральных кодификационных законах - кодексах. Так, Гражданский кодекс Российской Федерации определяет статус муниципального имущества⁸. Основные принципы организации местных финансов, источники формирования муниципальных финансовых ресурсов закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации⁹. Налоговый кодекс Российской Федерации закрепляет перечень местных налогов и сборов¹⁰, определяет налоговые ставки¹¹. Земельный кодекс Российской Федерации закрепляет полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений¹², Градостроительный кодекс Российской Федерации - в области градостроительной деятельности¹³. Ряд положений о полномочиях органов местного самоуправления по соответствующим вопросам содержится также в Лесном кодексе Российской Федерации и Водном кодексе Российской Федерации. Среди федеральных законов, регулирующих вопросы местного самоуправления, можно выделить законы, регулирующие отдельные вопросы местного значения, например, Федеральные законы от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», а также федеральные законы, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в конкретных отраслях и сферах общественной жизни, например, Федеральные законы от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹⁴, от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне»¹⁵ и иные. В настоящее время насчитывается более 300 федеральных законов, в которых содержатся муниципально-правовые нормы¹⁶.

Система подзаконных источников федерального уровня правового регулирования местного самоуправления включает акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти. Правовую основу местного самоуправления составляют около 1600 федеральных подзаконных актов. В их числе свыше 500 указов Президента Российской Федерации, более 1100 постановлений Правительства Российской

⁸ Статья 215 Гражданского кодекса Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 32, ст. 3301.

⁹ Статья 15 и глава 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 31, ст. 3823.

¹⁰ Статья 15 Налогового кодекса Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 31, ст. 3824.

¹¹ Раздел X Налогового кодекса Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2000. - № 32, ст. 3340.

¹² Статья 11 Земельного кодекса Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2001. - № 4, ст. 4147.

¹³ Статья 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации // Российская газета. - 2004. - № 290.

¹⁴ Статья 11¹ Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 35, ст. 3649.

¹⁵ Статья 8 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 7, ст. 799.

¹⁶ Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: Пособие к электронному учебно-методическому комплексу // Стратегия развития муниципальных образований / под ред. В. В. Бакушева. - М. : [Б. и.], 2007. - Часть I. - С. 36.

Федерации, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти¹⁷. Например, Указы Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁸, от 2 ноября 2007 года № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления»¹⁹, от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»²⁰, от 10 июня 2012 года № 805 «О Дне местного самоуправления»²¹ и иные; постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 903 «Об утверждении Правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления»²², от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации»²³, от 18 апреля 2012 года № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»²⁴ и другие.

Федеральный закон № 131-ФЗ предоставил субъектам Российской Федерации право регламентации отдельных сфер организации местного самоуправления: установления и изменения границ муниципальных образований, определения вида муниципальных образований, организации муниципальной службы, условий контракта для назначаемых глав местных администраций, установления наименований органов местного самоуправления и некоторые другие. В нашей области, в частности, приняты Законы Владимирской области от 5 мая 2006 года № 52-ОЗ «О наименованиях представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) во Владимирской области»²⁵, от 30 мая 2007 года № 58-ОЗ «О муниципальной службе во Владимирской области»²⁶, от 5 мая 2010 года № 32-ОЗ «Об утверждении условий контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области федеральными законами и законами Владимирской области»²⁷ и другие. Также стоит отметить подзаконные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы местного самоуправления, которые представлены актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В нашей области в соответствии со статьей 48 Устава (Основного Закона) Владимирской области²⁸ к

¹⁷ Правовое регулирование местного самоуправления в России, субъекте Российской Федерации: пособие к электронному учебно-методическому комплексу // Стратегия развития муниципальных образований / под ред. В. В. Бакушева. - М. : [Б. и.], 2007. – Ч. I. - С. 36.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 42, ст. 5011.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 45, ст. 5462.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. - № 18, ст. 2003.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 24, ст. 3141.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 2, ст. 161.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 25, ст. 2734.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2012. - № 17, ст. 2013.

²⁵ Владимирские ведомости. - 2006. - № 96.

²⁶ Владимирские ведомости. - 2007. - № 100.

²⁷ Владимирские ведомости. - 2010. - № 120.

²⁸ Владимирские ведомости. - 2001. - № 152-153.

подзаконным нормативным правовым актам относятся указы Губернатора, постановления администрации области, а также постановления департаментов администрации области в случаях и в порядке, установленных действующим законодательством.

Муниципальные правовые акты в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ представляют собой обязательные для исполнения на территории муниципального образования, документально оформленные решения, принятые населением непосредственно, органами или должностными лицами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты устанавливают либо изменяют общеобязательные правила или имеют индивидуальный характер по вопросам местного значения и в связи с выполнением отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальные правовые акты образуют систему, включающую: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); акты представительного органа местного самоуправления; акты главы муниципального образования, руководителя местной администрации; акты других органов и должностных лиц местного самоуправления. Установив такую систему муниципальных правовых актов, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепил иерархию источников муниципального уровня власти. При этом акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), относятся к документам высшей юридической силы наравне с уставом муниципального образования.

Актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеющим прямое действие, наряду с правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе) граждан, является устав муниципального образования. В соответствии с особым статусом устава муниципального образования Федеральным законом № 131-ФЗ установлены особые требования к его содержанию, порядку принятия, государственной регистрации и вступления в силу. Перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть урегулированы уставом муниципального образования, установлены Федеральным законом № 131-ФЗ²⁹. В данный перечень включены основополагающие положения, определяющие статус, порядок и экономические основы функционирования муниципального образования, порядок осуществления на его территории местного самоуправления как населением непосредственно, так и органами и должностными лицами местного самоуправления, основы правотворческой деятельности в муниципальном образовании и др.

Принятие устава муниципального образования, а также внесение в него изменений и дополнений отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования³⁰. Исключение сделано лишь в отношении поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, где устав может приниматься непосредственно населением на сходе граждан³¹. В данном случае речь идет о малочисленных поселениях, в которых согласно требованиям закона представительный орган не формируется, и его полномочия

²⁹ Статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³⁰ Статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³¹ Статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

осуществляет сход граждан³². Специальные требования предъявляются законом к проекту устава муниципального образования, проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, которые 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 обсуждении³³. Наряду с этим Федеральным законом № 131-ФЗ установлено, что проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав в обязательном порядке должны выноситься на публичные слушания, за исключением случаев, когда 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 законами³⁴. В целом существующий порядок доведения до сведения населения проекта устава муниципального образования и муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, а также привлечение населения к обсуждению указанных проектов призваны обеспечить реальное участие граждан в работе над текстом устава как важнейшего нормативного правового акта муниципального образования. Для принятия устава муниципального образования, а также муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав федеральным законом установлено квалифицированное большинство в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа³⁵.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»³⁶ и приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 3 марта 2014 года № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»³⁷ государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляет регистрирующий орган – Управление Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации. Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации. Датой государственной регистрации устава муниципального образования считается день внесения сведений о нем в Государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Государственная регистрация устава муниципального образования удостоверяется свидетельством о

³² Статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³³ Статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³⁴ Статья 28 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³⁵ Статья 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 30. - Ч. 1, ст. 3108.

³⁷ Российская газета. - 2014. - № 68.

государственной регистрации. Регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава направляет главе муниципального образования зарегистрированный устав и свидетельство о его государственной регистрации. Устав муниципального образования, изменения и дополнения в него вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Процедуру принятия устава муниципального образования (внесения в него изменений) можно представить схематично следующим образом.

Порядок и сроки внесения изменений в устав муниципального образования

Принятие решения о проекте муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования на заседании представительного органа муниципального образования

~ 2-7 дней

(порядок и сроки проведения заседания представительного органа муниципального образования могут быть установлены уставом муниципального образования, регламентом представительного органа)

Опубликование проекта решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении

30 дней (ч. 4 ст. 44 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

(в этот период должны быть проведены публичные слушания в порядке, предусмотренном решением представительного органа муниципального образования)

Принятие решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования на заседании представительного органа муниципального образования большинством в две трети голосов

~ 2-7 дней

(порядок и сроки проведения заседания представительного органа муниципального образования могут быть установлены уставом муниципального образования, регламентом представительного органа)

(кроме того, в соответствии с ч. 13 ст. 35 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ глава муниципального образования вправе отклонить принятое представительным органом решение и в течение 10 дней возвращает его в представительный орган. При преодолении вето главы муниципального образования представительным органом двумя третями от установленной численности депутатов такое решение подписанию главой муниципального образования в течение 7 дней)

Представление решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования с соответствующими документами в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации на государственную регистрацию

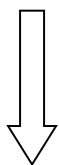
до 15 дней

(ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»)

(при условии, если не будет отказано в принятии документов и в государственной регистрации в связи с несоответствием решения законодательству)

Государственная регистрация решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования

~ 1-7 дней



(в соответствии с ч. 1, 6 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» – 30 дней на принятие решения о государственной регистрации устава и 5 дней на направление зарегистрированного устава главе муниципального образования)

Официальное опубликование решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования

(в соответствии с ч. 3 ст. 47 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ порядок опубликования устанавливается уставом муниципального образования)

Примечание - в соответствии с ч. 8 ст. 44 федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ:

- муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования;

- изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и 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.

Наряду с уставом муниципального образования высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов обладают правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Таким образом, путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан), осуществляется решение вопросов местного значения непосредственно жителями муниципального образования.

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³⁸, статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации³⁹.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме

³⁸ Российская газета. - 2002. - № 106.

³⁹ См., например, Закон Владимирской области от 13 февраля 2003 года № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские ведомости. - 2003. - № 58-61.

решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Порядок проведения схода граждан урегулирован статьей 25¹ Федерального закона № 131-ФЗ. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Представительные органы муниципальных образований принимают решения как по вопросам местного значения, так и по вопросам их внутриорганизационной деятельности. Главы муниципальных образований и главы местных администраций - по вопросам местного значения, по осуществлению отдельных государственных полномочий издают постановления, по организации работы администрации - распоряжения. Председатель представительного органа принимает постановления и распоряжения в связи с организацией деятельности этого органа. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям. Указанные муниципальные правовые акты носят как нормативный, так и индивидуальный характер. В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ общий перечень муниципальных правовых актов должен определяться уставом муниципального образования.

Таким образом, средствами правового регулирования отношений в системе местного самоуправления являются нормативные акты органов государственной власти России и ее субъектов, а также акты органов муниципальной власти.