

Каткова Л.В., Букреева О.А.

*Муромский институт (филиал) федерального государственного образовательного учреждения высшего образования «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
602264, г. Муром, Владимирская обл., ул. Орловская, 23
e-mail: oksbukreeva@yandex.ru*

Обзор типичных нарушений при государственной регистрации устава муниципального образования (на примере Рязанской области).

Согласно отчету Управления Минюста России по Рязанской области по итогам деятельности за 2018 год Управлением зарегистрировано 220 уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, принято решений об отказе в государственной регистрации по 35 уставам и муниципальным правовым актам о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Подготовлено 101 заключение на проекты уставов муниципальных образований и проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, в том числе 66 с замечаниями и предложениями.

Устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, устанавливающим систему местного самоуправления, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и гарантии его осуществления, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования.

Устав муниципального образования разрабатывается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законодательством Российской Федерации, с учетом исторических и культурных традиций муниципального образования и устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, роль жителей и органов местного самоуправления в осуществлении народовластия, закрепляет их полномочия, систему и структуру местного самоуправления.

Закрепив за уставами муниципальных образований центральное место в системе муниципальных правовых актов, государство установило жесткий контроль за качеством принимаемых уставных документов. Согласно части 6 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты о внесении изменений и дополнений в уставы муниципального образования подлежат обязательной государственной регистрации в органах юстиции. В силу части 8 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» государственная регистрация наряду с официальным опубликованием является обязательным условием вступления в силу уставов и муниципальных правовых актов о внесении в уставы изменений и дополнений.

В соответствии с положениями статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» регистрирующий орган:

1) проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации на дату государственной регистрации данного устава муниципального образования;

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.

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования и муниципального правового акта о внесении изменений в устав принимается на основании проверки соответствия устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования, а также на основании результата антикоррупционной экспертизы устава муниципального образования.

В случае если в ходе проверки будет сделан вывод о противоречии устава муниципального образования Конституции Российской Федерации действующему законодательству, о нарушении установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования и (или) о наличии в уставе муниципального образования коррупциогенных факторов, регистрирующий орган принимает мотивированное решение об отказе в государственной регистрации устава (муниципального правового акта).

Определенные проблемы в сфере государственной регистрации уставов муниципальных образований на территории Рязанской области остаются. Их условно можно разделить на 2 группы:

- 1) Нарушения, которые влекут отказ в государственной регистрации;
- 2) Нарушения, связанные с представлением документов на государственную регистрацию.

Первая группа носит нарушения содержательного характера. Среди существенных, на наш взгляд, недостатков, во-первых, выявлялись факты нарушения порядка принятия Решений о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, а именно:

1. В нарушение требований, предусмотренных частью 4 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», проект муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования публиковался менее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования.

2. В нарушение требований, предусмотренных частью 5 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования принимался большинством менее, чем в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

3. В нарушение требований, предусмотренных пунктом 1 части 3 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не выносился на публичные слушания, хотя изменения в устав муниципального образования вносились не в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

Во-вторых, выявлялись факты нарушения действующего законодательства при принятии Решений о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, так например:

1. Устав муниципального образования, в редакции Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования предусматривал, что к полномочиям администрации сельского поселения относится утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами.

Однако, согласно пункту 11 части 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», утверждение правил благоустройства территории муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Таким образом, положения Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования противоречили пункту 11 части 10 статьи 35 Федерального

закона от 06 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

2. Устав муниципального образования, в редакции Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования предусматривал, что к вопросам местного значения сельского поселения относится утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

Однако согласно пункту 19 части 1 и части 3 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статье 2 Закона Рязанской области от 05.12.2014 № 87-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопросов местного значения» использование, охрана, защита, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения к вопросам местного значения сельского поселения не относится.

Таким образом, положения Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования противоречили пункту 19 части 1 статьи 14 и части 3 статьи 14 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», статье 2 Закона Рязанской области от 05.12.2014 № 87-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Рязанской области отдельных вопросов местного значения».

3. Устав муниципального образования, в редакции Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования устанавливал следующие типовые квалификационные требования к уровню образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения в органах местного самоуправления сельского поселения:

1) высших, главных и ведущих должностей муниципальной службы - высшее образование, не менее двух лет стажа муниципальной службы или не менее четырех лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;

2) старших и младших должностей муниципальной службы - профессиональное образование без предъявления требований к стажу.

Однако, часть 2 статьи 9 Закона Рязанской области от 17.10.2007 № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области» устанавливает следующие типовые квалификационные требования к уровню образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения в органах местного самоуправления городских и сельских поселений:

1) высших, главных и ведущих должностей муниципальной службы - высшее образование, без предъявления требования к стажу;

2) старших и младших должностей муниципальной службы - профессиональное образование, без предъявления требования к стажу.

Таким образом, положения Решения о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования противоречили части 2 статьи 9 Закона Рязанской области от 17.10.2007 № 136-ОЗ «О муниципальной службе в Рязанской области».

Вторая группа нарушений носит технический характер, связанных с неправильным оформлением, представляемых на государственную регистрацию документов.

Так, в нарушение требований, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» документы (часть документов) были представлены в 2-х экземплярах или не в полном объеме. С 2017 года для регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований необходимо представлять решение о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в двух экземплярах, а остальные необходимые документы в одном экземпляре.

Также, документы, представляемые на государственную регистрацию в Управление были не прошиты, не пронумерованы, не скреплены (в месте прошивки) печатью

представительного органа муниципального образования и не заверены подписью председателя представительного органа.

Вместе с тем, в муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований изменения и дополнения в статьи устава зачастую вносились не в порядке возрастания номеров статей, а бессистемно (например, сначала вносились изменения в 11 статью, потом в 29 статью, в 4 статью, а затем снова в 29).

Кроме того, в муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав муниципального образования имело место несоответствие нумерации его положений (абзацев, пунктов, частей, статей) положениям Устава муниципального образования.

Таким образом, основными причинами выявленных несоответствий действующему законодательству при принятии муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований являются динамично меняющееся законодательство, отсутствие в муниципальном образовании информации по изменению федерального и регионального законодательства, недостаточный опыт и юридическая квалификация специалистов муниципальных образований, технические ошибки и опечатки, допускаемые при подготовке документов.

В качестве варианта совместных усилий по разработке уставов и муниципальных правовых актов я хотела бы предложить представителям поселений сдавать хотя бы в рамках одного муниципального района однотипные муниципальные правовые акты о внесении изменений, хотя бы в тех случаях, когда речь идет о приведении уставов в соответствие с действующим законодательством.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс;
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ О государственной регистрации уставов муниципальных образований (в редакции от 28.12.2016)// СПС КонсультантПлюс;
3. Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2018. — 361 с.;
4. Чаннов, С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С. Е. Чаннов. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2018. — 302 с..