УДК 352:340.13

Малявкина Н.В.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; доцент кафедры конституционного и муниципального права; кандидат юридических наук (Российская Федерация, г. Орел)

УСТАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ

В статье изложена авторская классификация юридических свойств уставов муниципальных образований. Автор обращает внимание на то, что в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрено принятие устава муниципального образования на местном референдуме, а такой порядок ограничивает демократический характер местного самоуправления и не позволяет населению осуществлять свою власть непосредственно.

Ключевые слова: местное самоуправление, устав муниципального образования, регистрация устава муниципального образования, публичные слушания.

Необходимым элементом правовой основы местного самоуправления является устав муниципального образования. Впервые он был закреплен как необходимое средство правового регулирования муниципалитетов в Законе РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г., однако должного распространения не получил до 1995 г. Конституция РФ 1993 г. и Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. № 154-ФЗ и от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ заложили новые основы для реформирования местного самоуправления в России. Согласно нормам федерального законодательства все муниципальные образования обязаны иметь устав, являющийся ключевым нормативным актом местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131) устав муниципального образования позиционируется как муниципальный правовой акт высшей юридической силы, действующий на всей территории муниципального образования, закрепляющий и регулирующий важнейшие вопросы организации и осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Являясь источником права, он имеет достаточно широкое распространение в правотворческой практике и рассматривается как разновидность актов кодификационного

значения. Так, Е.С. Шугрина отмечает, что устав является «своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования»[1]. Специалисты в области конституционного и муниципального права отмечают определенное правовое родство Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований. Как отмечает В.В. Эмих, «правотворчество муниципальных образований встроено в общий правотворческий процесс и связано с реализацией «компетентностных» норм, регламентирующих пределы осуществляемой на территории муниципальных образований правотворческой деятельности»[2].

Для того чтобы подчеркнуть значимость устава для каждого муниципального образования следует рассмотреть его юридические свойства.

1. Наличие особого субъекта, от имени которого принимается устав муниципального образования.

Согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 131 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. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан. В свою очередь, население муниципального образования, как часть народа, является единственным источником и носителем власти на территории муниципального образования. Оно осуществляет свою власть непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Иными словами, как и конституция, устав принимается непосредственно народом или от его имени[3].

2. Учредительный характер норм устава муниципального образования.

Указанная черта устава муниципального образования связана с тем, что в этом муниципально-правовом акте содержатся нормативные предписания, на основе которых в будущем строятся отношения по управлению муниципальным образованием, отношения в первую очередь организации, а затем осуществления местного самоуправления на определенной территории.

3. Всеобъемлющий и всеохватывающий характер муниципально-правовых отношений, возникающих на территории муниципального образования.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона № 131 определяются вопросы, которые в обязательном порядке должны определяться уставом муниципального образования и охватывают практически все стороны жизни муниципального образования. Более детальная регламентация иных вопросов может регулироваться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Однако, существует предел нормативного воздействия устава муниципального образования. Второстепенные вопросы муниципальной деятельности не относятся к предмету уставного регулирования или относятся к нему в весьма незначительной степени.

4. Устав обладает высшей юридической силой в системе нормативно-правовых актов муниципального образования. Это означает, что все акты, принимаемые органами местного самоуправления или местным сообществом непосредственно, должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам и нормам. Следовательно, как правильно отмечает Е.С. Шугрина, устав является основой для дальнейшего нормотворчества[4], так как принятые муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу.

5. Особый порядок принятия, а также внесения изменений или дополнений в устав муниципального образования. Конкретный механизм принятия устава муниципального образования зависит от размера поселения. Согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 131 устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, а в некоторых случаях менее 300 человек — населением непосредственно на сходе граждан. До этого проводятся публичные слушания, проект устава муниципального образования подлежит обязательному опубликованию не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса с одновременным опубликованием порядка учета предложений по проекту устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

6. Особый порядок государственной регистрации. Важнейшее значение для создания муниципального образования, установления или изменения его правового статуса имеет факт регистрации устава му-

ниципального образования. Государственная регистрация уставов муниципальных образований осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О регистрации уставов муниципальных образований».

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается на основании проверки соответствия устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также проверки соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования.

Что касается содержания устава муниципального образования, то он определен ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что в какой-то степени позволяет говорить о его унифицированности. Вышеназванный закон детально предписал нормы, которые должны быть отражены в уставах, а также императивно отрегулировал порядок решения и процедуру многих вопросов местного значения.

Несмотря на правовое закрепление содержания устава муниципального образования, основными проблемами попрежнему остаются низкое качество подготавливаемых документов, представляемых для государственной регистрации уставов муниципальных образований, непонимание задач, которые стоят перед муниципальным нормотворчеством. Учитывая учредительный характер устава, очевидным решением данной проблемы видится в формальном определении правотворческих полномочий представительного органа в уставе муниципального образования.

Таким образом, в Федеральный закон № 131-ФЗ необходимо внести изменение в ст.44. Устав муниципального образования в отношении 1 п. абз. 6 и закрепить его в следующем виде: 1. Уставом муниципального образования должны определяться:

6) правотворческие полномочия органов местного самоуправления, а так же виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования), вступления в силу муниципальных правовых актов и порядок их отмены[5].

Сегодня на практике наблюдается дублирование правовых норм, установленных на федеральном или региональном уровне. В этой связи при разработке проекта устава муниципального образования необходимо соблюдать правила юридической техники, избегать необоснованных повторов положений нормативных правовых актов более высокой юридической силы, стремиться к ясному, недвусмысленному, четкому, определенному и непротиворечивому правовому регулированию[6]. Для этого представляется очень важным своевременно и регулярно повышать уровень владения правотворческой техникой депутатов муниципальных образований, специалистов, осуществляющих работу над подготовкой муниципальных правовых актов и уставов муниципальных образований. Для этого нужно проводить обучение, семинары и другие формы повышения квалификации депутатов и муниципальных служащих, так как от уровня владения правотворческой техникой зависит возможность последующего правильного применения правовых актов[7].

Степень важности устава муниципального образования усматривается и в его особом порядке нормотворческого процесса. Проект устава, так же как и проект акта о внесении в него изменений не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса об их принятии, должны быть официально опубликованы. Одновременно публикуются порядок участия жителей в обсуждении устава и порядок учета их предложений по проекту устава или акта о внесении в него изменений. Более того, проект устава и проект муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений должны выноситься на публичные слушания[8]. Единственное, не требуется официального опубликования (обнародования) 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 изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституций Российской Федерации и федеральными законами[9].

По справедливому замечанию Б.Б. Адамокова в местном законодательстве процедура разработки уставов муниципальных образований, как правило, не получает детальной нормативно-правовой регламентации. Выборочный анализ регламентов представительных органов местного самоу-

правления показал, что в большинстве случаев порядок разработки уставов не оговорен, а порядок проведения публичных слушаний еще до конца законом не урегулирован. Так, например, законом не установлено, когда и в какие дни допустимо или недопустимо проводить публичные слушания. Информирование о проведении публичных слушаний осуществляется посредством СМИ, однако молодое поколение довольно редко обращается к печатным изданиям, в связи с чем не обладает информацией о планируемых мероприятиях. В связи с этим справедливо предлагается дополнить Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, предусматривающими интернет-обсуждения устава наравне с публичными слушаниями. Сам порядок организации и проведения интерент-обсуждения должен определяться в уставе муниципального образования[10].

Как важнейший правовой документ муниципального образования, утверждающий структуру органов муниципальной власти, устав муниципального образования должен приниматься в особом порядке. Ранее действующий Федеральный закон № 154-ФЗ 1995 г. определял, что устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления либо населением непосредственно.

В настоящее время, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав принимается представительным органом муниципального образования большинством в две трети от установленной численности депутатов, а в поселениях с небольшой численностью избирателей до 100, а в некоторых случаях до 300 человек устав принимается населением непосредственно на сходе граждан (ч. 3 ст. 44). Решение на сходе принимается простым большинством при условии, что в сходе участвуют более половины жителей, обладающих активным избирательным правом.

Таким образом, население поселений с небольшим количеством жителей, обладающих избирательным правом, может непосредственно принимать устав, а населению всех иных муниципальных образований остается участвовать в процедуре разработки и принятия устава только через публичные слушания. Думается, что не безосновательно высказывается мнение о том, что, поскольку Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляется исчерпывающим образом перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, и в их число не входит принятие устава муниципального образования, то можно сделать вывод о том, что устав муниципального образования может быть принят и на референдуме.

К сожалению, Федеральный закон 2003 г. не предусматривает принятие устава муниципального образования на местном референдуме. Налицо несогласованность двух актов. Казалось бы, при этом полагается руководствоваться правилами Федерального закона № 131, однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. четко сказано, что именно он является главным по соответствующим вопросам. Часть 6 ст. 1 вышеназванного закона гласит: «Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона». Очевидно, законодатель должен обеспечить синхронность регулирования, тем более что речь идет о местном референдуме как институте народовластия[11]. В действовавшем ранее Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо указывалась возможность принятия устава муниципального образования, что позволяло населению осуществлять свою власть непосредственно на местном референдуме. Такой способ принятия основного правового акта муниципального образования в наибольшей степени соответствует демократическому характеру местного самоуправления[12].

Таким образом, принятие федерального законодательства 1995 и 2003 гг. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложило основу института устава муниципального образования. Именно устав муниципального образования выступает связующим звеном, через которое конституционные установления и нормы

федерального законодательства, законодательства субъекта Федерации трансформируются в положения нормативных актов муниципальных образований РФ, что является важным условием единства правовой системы страны. Однако, в законодательстве имеются проблемы правореализации в части обсуждения уставов на публичных слушаниях и процедуры их принятия на референдумах, требующие дальнейшей доработки в законодательстве РФ.

Библиографический список

Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 76.

Эмих В.В. Разграничение правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: законодательная модель и практика ее реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 25 – 26.

Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

Смирнова Ю.М. Правовая регламентация полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества // Современное общество и право. 2013. №3 (12). С. 90.

Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 154.

Чермит А.Ю. Правотворческая практика представительных органов местного самоуправления по структурированию уставов муниципальных образований и их технико-юридическое выражение // Общество и право. 2011. № 3. С. 102.

Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 184.

Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 89.

Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации. Автореф... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 22.

Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 181.

Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

References

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. – 3-e Izd., Rev. and supplementary): Normal, 2010. C. 76.

V.V. Emich Delimitation of legislative authority of subjects of the Russian Federation and municipal formations: the legislative model and the practice of its implementation // Constitutional and municipal law. 2011. №o. 1. C. 25 – 26.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. – 3-e Izd., Rev. and supplementary): №ormal, 2010. C. 77.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. – 3-e Izd., Rev. and supplementary): Normal, 2010. C. 77.

Smirnova J.M. Legal regulation of the powers of representative bodies of local self-government in the field of law-making // Modern society and law. 2013. №3 (12). S. 90.

Astafiev P.A. Municipal law of Russia. M: REAR: I№FRA-M, 2010. C. 154.

Chermit A. Law-making practice of the representative bodies of local self-government on the structuring of municipal charters and their technical and legal terms // Society and law. 2011. № 3. C. 102.

The municipal law in Russia: textbook. / S.A. Avakian, V.L. Lutzer, D., Pesin and others; resp. editor S.A. Avakian. M: prospect, 2009. C. 184.

Vasilyev V.I. Municipal law in Russia: textbook. 2-e Izd., Rev. and supplementary M: Justitsinform, 2012. C. 89.

Adamonov B.B. Charters of municipal entities: problems of legal regulation and practice of prorealistic. Avtoref... Cand. a throne. of Sciences. Moscow, 2013. C. 22.

The municipal law in Russia: textbook. / S.A. Avakian, V.L. Lutzer, D., Pesin and others; resp. editor S.A. Avakian. M: Prospect, 2009. C. 181.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. – 3-e Izd., Rev. and supplementary): Normal, 2010. C. 77.

[1] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 76.

[2] Эмих В.В. Разграничение правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: законодательная модель и практика ее реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 25 – 26.

[3] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

[4] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

[5] Смирнова Ю.М. Правовая регламентация полномочий представительных органов местного самоуправления в сфере правотворчества // Современное общество и право. 2013. №3(12). С. 90.

[6] Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2010. С. 154.

[7] Чермит А.Ю. Правотворческая практика представительных органов местного самоуправления по структурированию уставов муниципальных образований и их технико-юридическое выражение // Общество и право. 2011. № 3. С. 102.

[8] Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 184.

[9] Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 89.

[10] Адамоков Б.Б. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации. Автореф... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 22.

[11] Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 181.

[12] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 77.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. — 3-e Izd., Rev. and supplementary): Normal, 2010. C. 76.

V.V. Emich Delimitation of legislative authority of subjects of the Russian Federation and municipal formations: the legislative model and the practice of its implementation // Constitutional and municipal law. 2011. №o. 1. C. 25 — 26.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. — 3-e Izd., Rev. and supplementary): №ormal, 2010. C. 77.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. — 3-e Izd., Rev. and supplementary): №ormal, 2010. C. 77.

Smirnova J.M. Legal regulation of the powers of representative bodies of local self-government in the field of law-making // Modern society and law. 2013. №3 (12). S. 90.

Astafiev P.A. Municipal law of Russia. M: REAR: IFRA-M, 2010. C. 154.

Chermit A. Law-making practice of the representative bodies of local self-government on the structuring of municipal charters and their technical and legal terms // Society and law. 2011. № 3. C. 102.

The municipal law in Russia: textbook. / S.A. Avakian, V.L. Lutzer, D., Pesin and others; resp. editor S.A. Avakian. M: prospect, 2009. C. 184.

Vasilyev V.I. Municipal law in Russia: textbook. 2-e Izd., Rev. and supplementary M: Justitsinform, 2012. C. 89.

Adamonov B.B. Charters of municipal entities: problems of legal regulation and practice of prorealistic. Avtoref... Cand. a throne. of Sciences. Moscow, 2013. C. 22.

The municipal law in Russia: textbook. / S.A. Avakian, V.L. Lutzer, D., Pesin and others; resp. editor S.A. Avakian. M: Prospect, 2009. C. 181.

E.S. Shugrina Municipal law: textbook / E.S. Shugrina. — 3-e Izd., Rev. and supplementary): Normal, 2010. C. 77.

Malyavkina №.V., e-mail: nata-m-orel@mail.ru, Russian Presidential Academy of №ational Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Associate Professor at the Department of Constitutional and Municipal Law, Candidate of Juridical Sciences (Russian Federation, Orel)

CHARTERS OF MUNICIPAL FORMATIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS OF LAW REALIZATION

The article considers the juridical properties of charters of municipal formations. Some problems of their legal realizations are pointed out and the ways of their solutions are proposed.

Keywords: local self-government, charter of the municipal formation, registration of the charter of the municipal formation, public hearings.