

**Обзор практики государственной регистрации уставов
муниципальных образований Самарской области
и муниципальных правовых актов о внесении изменений
в уставы муниципальных образований Самарской области за второе полугодие
2015 года**

Устав муниципального образования - муниципальный нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов и определяющий основные принципы и правила организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

В соответствии с уставом принимаются иные муниципальные правовые акты, и осуществляется деятельность органов местного самоуправления.

Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», предусмотрено, что Министерство юстиции Российской Федерации организует работу по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы, то есть является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

На основании подпункта 20, 23 пункта 6 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 г. № 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» к полномочиям Управления Министерства юстиции Российской Федерации относится осуществление в установленном порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта (субъектов) Российской Федерации, и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проведение в установленном порядке антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

Согласно пункту 3 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (далее - Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ) государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные

органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. На территории Самарской области таким органом является Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области (далее - Управление).

Так, в период с 1 июля 2015 по 31 декабря 2015 года на государственную регистрацию в Управление поступило 303 устава муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (из них Уставов - 26, МПА - 277), (АППГ +60 %).

Большая часть уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, поступивших на регистрацию и зарегистрированных Управлением в первом и втором полугодиях 2015 года, были направлены на реализацию положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, принятием Федерального закона от 03.02.2015 N 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Закона Самарской области от 30.03.2015 N 24-ГД "О порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Самарской области, Закона Самарской области от 30.03.2015 N 23-ГД "Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области.

Законом Самарской области от 30.03.2015 N 24-ГД установлена новая система избрания Главы муниципального образования.

Так согласно статьям 1,2 Закона Самарской области от 30.03.2015 N 24-ГД глава городского округа, муниципального района, поселения Самарской области избирается представительным органом соответствующего муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию соответствующего муниципального образования.

Глава поселения, являющегося административным центром муниципального района, в котором полномочия местной администрации возложены на местную администрацию муниципального района, избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия его председателя.

Представительный орган муниципального района Самарской области формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из

депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.

Также, Федеральным законом от 27.05.2014 N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрены новые виды муниципальных образований «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район».

В данном Федеральном законе так же указано, что критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением

В этих целях в Самарской области был принят Закон Самарской области от 30.03.2015 N 23-ГД "Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области".

В соответствии со статьей 1,2 Закона Самарской области от 30.03.2015 N 23-ГД городской округ Самара, исходя из исторически сложившегося территориального внутригородского деления наделен статусом городского округа с внутригородским делением. В составе городского округа образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

Статусом внутригородского района наделены 9 внутригородских районов (Железнодорожный район городского округа Самара; Кировский район городского округа Самара; Красноглинский район городского округа Самара; Куйбышевский район городского округа Самара; Ленинский район городского округа Самара; Октябрьский район городского округа Самара; Промышленный район городского округа Самара; Самарский район городского округа Самара; Советский район городского округа Самара).

В силу статей 3,4,5 Закона Самарской области от 30.03.2015 N 23-ГД Глава городского округа Самара избирается Думой городского округа Самара из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

Дума городского округа Самара формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с нормой представительства.

Глава внутригородского района городского округа Самара избирается представительным органом внутригородского района городского округа Самара из своего состава и исполняет полномочия председателя представительного органа внутригородского района.

Во втором полугодии 2015 года Управлением были зарегистрированы Уставы всех внутригородских районов городского округа с внутригородским делением Самара Самарской области.

Кроме того, в связи с принятием Закона Самарской области от 30.04.2015 № 38-ГД «О преобразовании отдельных сельских поселения муниципальных районов Безенчукский, Исаклинский, Клявлинский, Шенталинский Самарской области путем их объединения и установления границ вновь образованных сельских поселения соответствующих муниципальных районов Самарской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области» на территории Самарской области вместо 15 сельских поселений, преобразованных путем объединения, было образовано 7 новых сельских поселений.

Во втором полугодии 2015 года вышеуказанные поселения в надлежащие сроки и надлежащем порядке зарегистрировали свои Уставы.

Всего во втором полугодии 2015 года регистрационные действия были проведены Управлением в отношении 305 уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований (АППГ +64%).

Согласно части 7 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ в случае, если в результате 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, сделан вывод о противоречии устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, 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.

В 2015 году было принято 23 мотивированных решения об отказе в государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. (АППГ +35%), из них во втором полугодии 2015 года - 1 отказ.

Согласно части 6 статьи 44 Федерального закона 06.10.2003 № 131-ФЗ, части 7 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного Федеральным законом № 131-ФЗ порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав;

3) наличие в уставе муниципального образования коррупциогенных факторов.

В случае принятия Управлением мотивированного решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования и при наличии замечаний к актам, не вошедших в отказ, главе муниципального образования, помимо направления заключения об отказе в государственной регистрации в пятидневный срок, также направляется письмо рекомендательного характера о приведении устава в соответствие с действующим законодательством. Таких писем было направлено главам муниципальных образований во втором полугодии 2015 года - 1.

Отказ в государственной регистрации во втором полугодии 2015 года был связан с несоответствием положений решения о внесении изменений в Устав сельского поселения Д. действующему федеральному законодательству:

Противоречие положений уставов муниципальных образований Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В вышеуказанном федеральном законе для каждого вида муниципального образования закреплены отдельные вопросы местного значения. В частности, статьей 14 урегулированы вопросы местного значения сельских поселений.

Кроме того, Законом Самарской области от 03.10.2014 № 86-ГД «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области» предусмотрено, что к вопросам местного значения сельского поселения относятся вопросы местного значения, предусмотренные пунктами 4-8, 11, 13, 13.1, 15, 18, 19 (в части использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения), 20 (за исключением утверждения подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории,

выдачи разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждения местных нормативов градостроительного проектирования поселений), 22 - 27, 31, 32, 33.1 - 39 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Решением Собрания представителей сельского поселения Устав сельского поселения Д. был дополнен п. 40 статьи 7, согласно которому к вопросам местного значения относится разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Однако, проанализировав положения статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ и Закона Самарской области № 86-ГД, можно сделать вывод, что вышеуказанный вопрос не относится к вопросам местного значения сельских поселений, а относится к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов в соответствии со статьями 15,16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ.

Таким образом, п.40 статьи 7 Устава противоречит статье 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

На данный момент всеми муниципальными образованиями коррупциогенные факторы, выявленные в прошлых периодах, а также в первом полугодии 2015 года были устранены. Во втором полугодии 2015 года коррупциогенные факторы не выявлялись.