##### О государственной регистрации уставов муниципальных образований

## Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований"

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, экономика, техника, менеджмент, биология…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

Статья 1. Государственная регистрация уставов муниципальных образований

1. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации, начавшаяся в декабре 1993 г. с принятием Конституции РФ, прошла несколько этапов, характеризующихся принятием федеральных законов, устанавливающих основные принципы организации местного самоуправления и основные механизмы государственно-правовой защиты права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Особенностью настоящего этапа реформы является то, что на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне идет активное развитие муниципального права.

Местное самоуправление в России - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12); местное самоуправление самостоятельно в решении вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130); органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132); органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132); местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133).

В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправлении в Российской Федерации" (с последними изменениями от 21 июля 2005 г.) муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[**Электронная библиотека учебников**](http://учебники.информ2000.рф/)

[**Материалы для самообразования и рефератов**](http://учебники.информ2000.рф/povyshenie-kvalifikacii-rukovoditelei.htm)

[**Готовые дипломы**](http://учебники.информ2000.рф/diplom.htm)

При осуществлении местного самоуправления по смыслу конституционного регулирования прав населения на осуществление местного самоуправления (ст. 12, 130-133 Конституции РФ), круг лиц, участвующих в местном самоуправлении, должен определяться с учетом природы местного самоуправления как особого вида публичной власти, смысл которого заключается в защите прав и интересов жителей конкретной территории. Это означает, что местное самоуправление должно обеспечивать права и законные интересы именно тех граждан, чье постоянное или преимущественное проживание на территории соответствующего муниципального образования дает основание для отнесения их к населению данного муниципального образования. Именно постоянное или преимущественное проживание гражданина на территории муниципального образования предполагает его причастность, как члена муниципального сообщества, к вопросам местного значения (Определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. N 180-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева Андрея Михайловича на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Следует также отметить, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации; граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления.

На основании этого граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, как это было предусмотрено, например, п.п. 3 и 4 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области").

Муниципальные образования (городские и сельские) как таковые предназначены для решения вопросов местного значения, которые могут быть решены данным поселением самостоятельно, под свою ответственность, при этом жителям любого населенного пункта в той или иной форме должно быть предоставлено право на осуществление местного самоуправления; исключение каких-либо территорий из сферы местного самоуправления, в том числе и под предлогом государственного управления, не допускается.

Комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации (п. 5 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике").

Так, например, федеральным законодательством определены особенности местного самоуправления в городах федерального значения с учетом их особого статуса. В соответствии с п. 3 ст. 6 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Однако, ныне действующий Федеральный закон о местном самоуправлении предусматривает, что к вопросам местного значения относится, в частности, вопрос о принятии и изменении уставов муниципальных образований, а также контроль за их соблюдением (подп. 1 п. 2 ст. 6 Федерального закона).

Как показывает судебная практика, основные причины возникновения споров в сфере применения норм муниципального права заключаются в недостаточном правовом регулировании вопросов местного самоуправления субъектом Российской Федерации; непризнании в ряде случаев права отдельных территорий на осуществление местного самоуправления; отсутствии уставов муниципальных образований и др.

Поэтому, комментируемый закон, принятый Государственной Думой 8 июля 2005 г., призван урегулировать отношения, связанные с условиями и порядком регистрации уставов муниципального образования.

Для более полного понимания положений настоящего Федерального закона следует пояснить, что представляет собой устав муниципального образования.

Свой устав, разработанный, принятый и зарегистрированный в установленном законом порядке обязано иметь каждое муниципальное образование. Устав муниципального образования занимает главное место среди других локальных нормативных актов и является документом комплексного нормативного характера. Он призван детализировать и конкретизировать все, что касается организационно-правового статуса соответствующего муниципального образования. Все другие акты, издаваемые органами и должностными лицами местного самоуправления, должны соответствовать и не противоречить не только федеральному и субъектному законодательству, но и уставу соответствующего муниципального образования.

Устав муниципального образования - это основной правовой документ муниципального образования, действующий на определенной территории и содержащий основные принципы организации данного местного самоуправления, который определяет с учетом исторических и иных местных традиций границы и состав территорий муниципального образования, вопросы местного значения; структуру и порядок формирования органов местного самоуправления и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; экономическую и финансовую основу осуществления местного самоуправления, а также другие положения в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

Статья 44 нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 19 июня, 12 августа 2004 г.) устанавливает вопросы, которые должны определяться уставом муниципального образования. Это:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Следует отметить, что в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации законодатель единообразен в толковании слов "местный" и "муниципальный". Эти слова, "местный" и "муниципальный", и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Настоящий закон рассматривает и такое понятие как муниципальный правовой акт, которым признается решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

2. Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Действующий в настоящий момент Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г.) предусматривает, что устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (п. 3 ст. 8).

В ряде субъектов Российской Федерации были приняты законы, регулирующие отношения, связанные с регистрацией уставов муниципальных образований, например, Закон Саратовской области от 24 мая 1996 г. "О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Саратовской области" (с изм. и дополнениями от 6 мая 1997 г., 28 марта 2002 г.).

Судебной практикой признано, что государственная регистрация устава муниципального образования является необходимым условием вступления устава в силу. Например, Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28 октября 1997 г. было рассмотрено заявление Болмасова, Давыдова, Трапезникова о признании недействительными: п. 4 ст. 6 Закона Рязанской области от 10 января 1996 г. "О местном самоуправлении в Рязанской области" в части, устанавливающей, что устав муниципального образования вступает в силу после его регистрации, и п. 1 ст. 5 Закона Рязанской области от 25 января 1996 г. "О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Рязанской области" в части установления требования о том, что государственная регистрация устава муниципального образования является необходимым условием вступления устава в силу.

При этом заявители ссылались на противоречие названных Законов области в данной части п. 5 ст. 8 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которому устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования) и это обстоятельство не связывается с фактом регистрации устава.

Судебная коллегия по гражданским делам Рязанского областного суда требования заявителей удовлетворила, признав указанные положения Законов Рязанской области не соответствующими названному Федеральному закону.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ решение суда первой инстанции отменила и вынесла новое решение об отказе заявителям в удовлетворении их требований.

Заместитель Генерального прокурора РФ в протесте поставил вопрос об отмене кассационного определения ввиду неправильного применения норм материального права. По мнению прокурора, установление законом субъекта Российской Федерации норм, связывающих вступление в силу уставов муниципальных образований с их предварительной государственной регистрацией, выходит за пределы компетенции субъекта Российской Федерации и не согласуется с положением Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в соответствии с которым устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Президиум Верховного Суда РФ 29 октября 1997 г. протест оставил без удовлетворения, указав следующее.

В силу ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Установление же общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Исходя из названных конституционных положений, кассационная инстанция обоснованно указала на то, что в ст. 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено, в частности, принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, установление порядка регистрации уставов муниципальных образований (п. 1, 16).

Согласно п. 3 ст. 8 данного Федерального закона устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, а в соответствии с п. 5 того же Закона устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

При таких обстоятельствах нет оснований считать, как это утверждалось в протесте, что обжалуемые заявителями нормы, относящиеся к порядку регистрации уставов муниципальных образований и их вступлению в силу, приняты субъектом Российской Федерации с превышением его компетенции или вопреки названному Федеральному закону.

Логическое толкование упомянутых статей Федерального закона позволило кассационной инстанции сделать правильный вывод о том, что акт государственной регистрации устава муниципального образования является обязательной стадией соответствующего единого нормотворческого процесса, следующей за принятием устава и предшествующей его опубликованию (обнародованию), после которого устав вступает в силу.

Требование государственной регистрации уставов муниципальных образований относится к установлению общих принципов организации местного самоуправления, являющихся предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому такая регистрация не может рассматриваться как участие органов государственной власти в осуществлении полномочий местного самоуправления, а, напротив, выступает необходимым условием деятельности местного самоуправления. В качестве гарантий соблюдения прав местного самоуправления на данной стадии выступают положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" о том, что основанием для отказа в регистрации устава может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации, а сам отказ может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 19 июня, 12 августа 2004 г.) (далее - Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), вступающий в силу с 1 января 2006 г., устанавливает иную - федеральную законодательную основу регистрации уставов муниципальных образований.

Комментируемый федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ как раз и призван регулировать отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией уставов муниципальных образований и правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, а также в связи с ведением государственных реестров уставов муниципальных образований.

Государственная регистрация уставов муниципальных образований (далее государственная регистрация) - это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о прошедших государственную регистрацию уставах муниципальных образований, о правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, иных сведений в соответствии с настоящим федеральным законом.

В соответствии с положениями федерального законодательства полномочия по регистрации уставов муниципальных образований переданы органам юстиции.

3. До вступления в силу настоящего Закона государственная регистрация уставов муниципальных образований осуществлялась разными государственными органами, что, несомненно, создавало большие неудобства в организации системы местного самоуправления. Например, согласно ч. 1 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга от 9 декабря 1997 г. "О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга" устав муниципального образования регистрируется Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

С 1 сентября 2005 г. федеральным уполномоченным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований является Министерство юстиции Российской Федерации (далее - регистрирующий орган) в соответствии с Положением "О Министерстве юстиции Российской Федерации", утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313, а также Положением о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него, утвержденного Приказом Минюста РФ от 24 августа 2005 г. N 139.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России), являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры и нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, регистрации общественных объединений, религиозных организаций и политических партий.

Функции регистрирующего органа в субъектах Российской Федерации по государственной регистрации уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы Министерства юстиции РФ как уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (далее - регистрирующие органы).

4. В соответствии с положениями комментируемой статьи регистрирующий орган обладает следующими полномочиями в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

1. Он выявляет, соответствует ли устав муниципального образования правовым нормам Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

Таким образом, устав муниципального образования должен быть разработан с учетом требований по его соответствию перечисленным законам и если эти требования не будут выполнены, то устав соответственно не будет зарегистрирован.

Следует отметить, что Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 76 Конституции), - это основополагающий, базовый принцип конституционного права России, основанный на конституционном закреплении в Основном законе государства приоритета высшей юридической силы Конституции РФ, ее прямого действия и применения на всей территории Российской Федерации (ст. 15 Конституции РФ);

2. Он проверяет, чтобы порядок принятия устава муниципального образования был обязательно соблюден.

Учитывая то, что устав муниципального образования в силу сложившихся исторических и местных традиций разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно с учетом интересов местных сообществ, населения, проживающего компактно, в границах соответствующих административно-территориальных единиц, законодатель устанавливает два способа принятия устава муниципального образования: первый - принятие устава представительным органом местного самоуправления устава муниципального образования, и второй - населением непосредственно, реализуя конституционную гарантию местного самоуправления на участие населения в решении вопросов местного значения.

3. Ему принадлежит право присваивать уставу муниципального образования государственный регистрационный номер.

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования, принятое регистрирующим органом, является основанием для внесения соответствующей записи в соответствующий государственный реестр и присвоения ему определенного государственного регистрационного номера. Отметим, что моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

4. Он осуществляет выдачу свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

Форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования утверждена Приказом Минюста РФ от 26 августа 2005 г. N 145

5. Он включает в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ сведения об уставе муниципального образования.

Устав, представленный на государственную регистрацию с соблюдением требований, установленных Федеральным законом N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", и прошедший проверку в установленном настоящим Федеральным законом порядке, включается в государственный реестр.

Статья 2. Ведение государственного реестра уставов муниципальных образований

1. Термин "реестр" обозначает составляемый для определенных целей перечень предметов, явлений, событий, характеризующихся единством для составления перечня параметров единиц реестра, единством приемов обработки включаемых в реестр единиц и единой методикой использования зафиксированных в реестре сведений. Реестр может быть официальным или частным в зависимости от субъекта, инициировавшего составление реестра. По степени доступности для ознакомления с третьими лицами реестр может иметь публичный характер (с разной степенью публичности) или быть предназначен для индивидуального использования составителем.

В ч. 1 комментируемой статьи законодатель дает четкое определение государственного реестра уставов муниципальных образований. Почти такое же определение дано в п. 4 Положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него, утвержденном Приказом Минюста РФ от 24 августа 2005 г. N 139 (далее - Положение о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений). Согласно данным определениям государственный реестр содержит в себе информацию: во-первых, о прошедших государственную регистрацию уставах муниципальных образований, а во-вторых, о муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. N 350 "О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации" (далее - Правила ведения государственного реестра муниципальных образований РФ), устанавливается сам порядок ведения данного государственного реестра. Согласно п. 2 указанных Правил внесению в государственный реестр подлежат все муниципальные образования на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет двухступенчатую систему ведения государственного реестра уставов муниципальных образований:

- государственный реестр уставов муниципальных образований;

- государственные реестры уставов муниципальных образований федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии с ныне действующим Федеральным законом от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" статус муниципального образования в порядке, устанавливаемом этим Законом, получают населенные территориальные единицы, в границах которых осуществляется местное самоуправление и имеется муниципальная собственность, местные бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Деление территории субъекта Российской Федерации на муниципальные образования осуществляется самим субъектом Российской Федерации; при этом определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению, позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовать решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти (Постановления от 24 января 1997 г. N 1-П, от 15 января 1998 г. N 3-П и от 30 ноября 2000 г. N 15-П).

Закрепляя порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, законодатель субъекта Российской Федерации должен учитывать, что реализация предписания Конституции РФ, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, не может быть поставлена в зависимость от усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому не соответствуют Конституции РФ нормативные положения, допускающие интерпретацию содержащихся в них критериев создания муниципальных образований в качестве условий, вопреки волеизъявлению населения ограничивающих выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправление (Постановление от 30 ноября 2000 г. N 15-П).

Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 10 апреля 2002 г. N 92-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отнес к условиям, которые препятствуют такому выбору, в частности, требование о наличии материально-финансовых ресурсов для осуществления деятельности органов местного самоуправления. Из этого же исходит и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", по смыслу ст. 61 которого собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования, - они должны быть обеспечены соответствующей территории после того, как она стала муниципальным образованием. Население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальным образованием.

Следует учитывать, что территориальная организация местного самоуправления исключает возможность подчинения одного муниципального образования другому, включая и случаи, когда одно муниципальное образование (например, поселковое) расположено в границах другого муниципального образования (например, районного муниципального образования).

В настоящее время практика территориальной организации местного самоуправления в субъектах РФ весьма разнообразна. Одни субъекты Российской Федерации пошли по пути формирования крупных муниципальных образований - районных и городских (образуемых в крупных городах, как правило, республиканского, краевого, областного, окружного значения). Такова территориальная организация местного самоуправления в Вологодской, Новгородской областях и др. Вместе с тем в других субъектах Федерации муниципальные образования формируются как в крупных территориальных единицах (районах, больших городах), так и в границах небольших городских поселений, поселков, сельских округов (Владимирская область и др.). Определенную специфику имеет организация местного самоуправления на территориях городов федерального значения (муниципальные образования создаются на внутригородских территориях этих субъектов Федерации, например, в Москве - в границах 125 районов, на которые подразделяется территория Москвы). Муниципальные образования, создаваемые в закрытых административно-территориальных образованиях, имеют также свои особенности территориальной организации местного самоуправления. Территория данных образований определяется с учетом особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, расположенных в их границах.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", вступающий в силу с 1 января 2006 г., предполагает унифицировать территориальную организацию местного самоуправления и предусматривает образование во всех субъектах Российской Федерации двух основных видов муниципальных образований:

- районных и городских (в крупных городах) муниципальных образований;

- городских (в небольших города), поселковых и сельских муниципальных образований.

Исходя из этого, ч. 2 настоящей статьи определяет государственный реестр уставов муниципальных образований как "сводный", который включает в себя государственные реестры уставов муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Правилами ведения государственного реестра муниципальных образований РФ для включения в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации органы местного самоуправления муниципального образования должны предоставить в регистрирующий орган юстиции следующие сведения:

- наименование муниципального образования;

- адрес месторасположения органов местного самоуправления;

- административный центр;

- поселения, входящие в состав муниципального образования;

- реквизиты устава муниципального образования (способ и дата принятия; сведения о регистрирующем органе, регистрационном номере; сведения об официальном опубликовании - источник, дата, номер);

- сведения об изменении в муниципальном образовании или об исключении муниципального образования из государственного реестра муниципальных образований РФ и дата их внесения.

Указанные сведения подлежат занесению в журнал сведений о муниципальных образованиях, внесенных в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации (Приложение N 4 к Приказу Минюста России от 23 августа 2005 г. N 138 "Об утверждении форм документов для ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации").

3. Государственные реестры представляют собой федеральные информационные носители, которые согласно п. 2 Инструкции о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, утвержденной приказом Минюста РФ от 19 августа 2005 г. N 136 (далее - Инструкция о ведении государственного реестра муниципальных образований РФ) и п. 2 Положения о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений ведутся на бумажных и электронных носителях. В случае несоответствия сведений на электронных и бумажных носителях приоритет предоставляется бумажным носителям.

Государственный реестр уставов муниципальных образований в качестве федерального информационного ресурса, является составной частью совокупного федерального ресурса информации, имеющими общегосударственное значение. Собственником государственных реестров является Российская Федерация. Права собственника от имени Российской Федерации в отношении государственных реестров осуществляет в пределах своей компетенции Правительство РФ.

На основании этого ведение государственного реестра уставов муниципальных образований подчиняется общим технологическим правилам формирования банков информационных ресурсов и соблюдения единства принципов, методов и форм ведения государственных реестров.

Единство принципов ведения государственного реестра уставов муниципальных образований определяется тем, что реестры представляют собой федеральный информационный ресурс. Определение "федеральный" указывает на то, что на всей территории Российской Федерации должны использоваться единые методы и способы ведения реестров, должны предъявляться единые требования к оформлению записей в реестре и к документам, которые являются основой для реестровых записей. Поэтому, государственный реестр уставов муниципальных образований, являясь федеральным информационным ресурсом, находится во взаимодействии с другими информационными ресурсами.

Создание единых государственных реестров уставов муниципальных образований, расположенных на территории субъектов РФ, с оперативным обновлением содержащихся в них данных требует использования единых методологических, организационных и программно-технических подходов с привлечением юридически формализованных способов формирования баз данных.

Поэтому ч. 3 комментируемой статьи четко определен тот перечень сведений, которые должны быть включены в государственный реестр уставов муниципальных образований, а именно:

- государственный регистрационный номер устава муниципального образования;

- реквизиты устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования;

- наименование устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования;

- номер и дата муниципального правового акта об утверждении устава, или другими словами решения, которым принят устав;

- номер и дата принятия муниципального правового акта, вносящего изменения в устав (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав);

- сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования;

- сведения об источнике и дате официального опубликования муниципального правового акта, вносящего изменения в устав.

Таким образом, государственный реестр уставов муниципальных образований предназначен для хранения и использования сведений правового характера обо всех зарегистрированных уставах муниципальных образований, действующих на территории Российской Федерации, а также обо всех муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

4. В целях унифицированного подхода к ведению реестра правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований, сведения о них включаются в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 3 настоящей комментируемой статьи.

Согласно п. 11 Инструкции о ведении государственного реестра муниципальных образований РФ для внесения изменений в государственный реестр глава муниципального образования в течение десяти рабочих дней с даты внесения этих изменений представляет комплект документов, содержащий:

1) заявление о внесении изменений в регистрационные данные муниципального образования, подписанное главой муниципального образования и составленное по установленной форме;

2) официальный текст закона субъекта Российской Федерации об установлении границ муниципального образования и наделении его соответствующим статусом (городское или сельское поселение, городской округ, муниципальный район), а для городов федерального значения - официальный текст закона об установлении границ внутригородских муниципальных образований;

3) копию устава муниципального образования, официально опубликованного (обнародованного) после его государственной регистрации;

4) копию свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

В месячный срок со дня поступления данных документов территориальный орган рассматривает их на соответствие требованиям, установленным Правилами ведения государственного реестра и Инструкцией о ведении государственного реестра муниципальных образований РФ. При соблюдении указанных требований:

1) производится запись о внесении изменений в соответствующей графе журнала для ведения государственного реестра;

2) изменения вносятся в журнал сведений о муниципальных образованиях;

3) рассмотренные документы помещаются в номенклатурное регистрационное дело территориального органа;

4) необходимые сведения вносятся в электронную копию журнала для ведения государственного реестра;

5) обеспечивается отправка документов о внесении изменений в государственный реестр заявителю почтовой связью либо вручение их уполномоченному представителю муниципального образования.

5. Регистрирующими органами, уполномоченными на ведение государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, являются органы Министерства юстиции РФ, расположенные в соответствующих субъектах Российской Федерации или структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах Российской Федерации.

Исходя из этого и согласно п. 3 Положения о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений ведение государственного реестра уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в Минюсте России осуществляют:

- главные управления Минюста России по федеральным округам, осуществляющие организационное и методическое обеспечение работы по ведению государственного реестра уставов муниципальных образований;

- структурные подразделения главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах Российской Федерации (далее - структурные подразделения), которые непосредственно на местах в субъектах РФ осуществляют включение сведений о зарегистрированных уставах муниципальных образований в базу данных государственного реестра уставов муниципальных образований; обеспечение достоверности, полноты и сохранности информации.

Приказом Минюста РФ от 19 августа 2005 г. N 136 "Об утверждении Инструкции о ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации" на Департамент государственной политики в сфере федеральной юстиции возложены организационно-методические функции по ведению государственного реестра муниципальных образований РФ, а на Департамент ресурсного обеспечения - материально-техническое обеспечение создания и сопровождения государственного реестра муниципальных образований РФ.

6. Государственный реестр уставов муниципальных образований строится на принципах всеобщности (включены все муниципальные образования независимо от территориально-организационной структуры местного самоуправления), достоверности (записи реестров должны соответствовать реальным сведениям о зарегистрированных уставах и внесенных в них изменениях), открытости и общедоступности (сведения могут быть предоставлены любому заинтересованному в их получении физическому и юридическому лицу), бесплатности (за предоставление сведений из реестра плата не взимается).

Согласно п. 9 Положения о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений сведения, содержащиеся в государственном реестре, предоставляются физическим и юридическим лицам по их письменным запросам, которые могут быть составлены в произвольной форме.

Срок предоставления указанных сведений составляет не более 30 дней со дня получения запроса.

Если в государственном реестре отсутствуют необходимые сведения, требуемые автору запроса, то ему направляется соответствующий ответ.

Пункт 10 Положения о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений закрепляет, что информация о предоставлении сведений из государственного реестра подлежит учету регистрирующим органом и вносится в книгу учета предоставленных сведений из реестра уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы.

Данная книга учета предназначена непосредственно для учета и регистрации:

- запросов физических и юридических лиц о предоставлении сведений, содержащихся в государственном реестре;

- самих фактов предоставления сведений органами, осуществляющими ведение государственного реестра уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, а именно;

# Форма книги учета предоставленных сведений из государственного реестра уставов муниципальных образований

┌─────┬────────────┬───────┬───────────┬──────────┬─────────┬───────────┐

│N п/п│ Дата │ Автор │ Источник и│ Принял │ Дата │ Фамилия и │

│ │ поступления│запроса│ содержание│ документы│предоста-│ подпись │

│ │ запроса │ │ запроса │ │ вления │получателя │

│ │ │ │ │ │ ответа │ │

├─────┼────────────┼───────┼───────────┼──────────┼─────────┼───────────┤

│ │ │ │ │ │ │ │

├─────┼────────────┼───────┼───────────┼──────────┼─────────┼───────────┤

│ │ │ │ │ │ │ │

├─────┼────────────┼───────┼───────────┼──────────┼─────────┼───────────┤

│ │ │ │ │ │ │ │

├─────┼────────────┼───────┼───────────┼──────────┼─────────┼───────────┤

│ │ │ │ │ │ │ │

└─────┴────────────┴───────┴───────────┴──────────┴─────────┴───────────┘

В [графе "N п/п"](#sub_991) указывается порядковый номер поступившего запроса.

В [графе](#sub_991) "Дата поступления запроса" указывается дата фактического поступления запроса.

В [графе](#sub_991) "Автор запроса" указываются: для физического лица - фамилия, имя, отчество; для юридического лица, для органа государственной власти и органа местного самоуправления - его полное наименование.

В эту же [графу](#sub_991) вносится адрес автора, указанный в запросе.

В [графе](#sub_991) "Источник и содержание запроса" указываются сведения, за которыми обратился заявитель, название и реквизиты запроса.

В [графе](#sub_991) "Принял документы" указываются фамилия, инициалы и подпись государственного гражданского служащего, принявшего запрос.

В [графе](#sub_991) "Дата предоставления ответа" указывается дата фактического предоставления ответа на запрос и его реквизиты (дата, номер) или дата его направления по почте.

В [графу](#sub_991) "Фамилия и подпись получателя" вносятся фамилия и инициалы лица или представителя органа, непосредственно получившего ответ на запрос.

7. На основании и во исполнение настоящего Федерального закона для правильного и единообразного его понимания Минюстом России самостоятельно, как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований, и было принято Положение о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него", утвержденное Приказом Минюста РФ от 24 августа 2005 г. N 139.

Считаю, что для реализации целей, указанных в комментируемой статье, в правоприменительной практике Минюсту России еще предстоит разработать и принять правовой акт, содержащий унифицированные формы таких документов, как заявление о включении устава муниципального образования в государственный реестр, заявление о внесении изменений в государственный устав муниципального образования, свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования, расписка в получении документов и т.д.

Статья 3. Представление устава муниципального образования для государственной регистрации

1. Комментируемая статья содержит положения о порядке и сроках направления устава муниципального образования в регистрирующий орган.

Однако, настоящая статья не содержит конкретных способов передачи документов на государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актах, вносящих изменения в уставы.

На практике обычными способами представления документов в регистрирующий орган, можно считать личную передачу уполномоченным лицом либо пересылку по почте в письме с объявленной ценностью и описью вложения, как это прямо предусмотрено ст. 9 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (с изм. от 23 июня, 8, 23 декабря 2003 г., 2 ноября 2004 г.) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Следует отметить, в настоящее время способы передачи информации достаточно разнообразны, и любой документ может быть ее носителем. Документы могут быть переданы по факсимильной связи, возможно использование электронной почты, при этом должен быть особо решен вопрос об удостоверении подписи уполномоченных лиц.

Существенную роль в этой работе должен сыграть Федеральный закон от 10 января 2002 г. "Об электронной цифровой подписи", целью создания которого регламентировано обеспечение правовых условий для использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых такая подпись в электронном документе признается юридически равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. Однако, считаю, что конкретная область применения ФЗ "Об электронной цифровой подписи" должна быть прямо предусмотрена действующим законодательством России.

Зафиксированная и защищенная от подделки электронная цифровая подпись, надлежащим образом сможет способствовать ускорению и рационализации документооборота в системе государственной регистрации муниципальных правовых актов, порядок которой установлен Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 139-ФЗ.

Кроме того, следует помнить о единообразии документирования для последующей обработки документов и включения имеющихся в них сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований.

Представлять документы муниципального образования для государственной регистрации устава вправе лишь уполномоченные лица. Если документы направляются почтовым отправлением, то сопроводительные бумаги должны быть подписаны уполномоченным лицом. Таковым может быть только физическое лицо, указанное в комментируемой статье. Законодатель однозначно определяет заявителя, предоставляющего документы на государственную регистрацию устава муниципального образования - это глава муниципального образования.

В судебной практике часто встречается вопрос, связанный с порядком избрания глав муниципальных образований. Исходя из того, что законодательно установлено право граждан, проживающих на территории муниципального образования, непосредственно либо через представительный орган местного самоуправления определять способы формирования органов местного самоуправления и само их формирование. Из этого также следует обязанность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и государственных должностных лиц определять способ формирования и самоформирования органов местного самоуправления, включая избрание ими главы муниципального образования. Иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Руководствуясь этими положениями, Конституционный Суд Российской Федерации признал в постановлениях от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми", а также в определениях от 11 июня 1999 г. по запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности п. 4 ст. 10 и ч. 5 ст. 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" и от 8 октября 1999 г. по жалобе гражданина М.И. Баранова на нарушение его конституционных прав п. 2 ст. 18 Закона Республики Северная Осетия-Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания", что внесение главой республики в совет муниципального образования (представительный орган местного самоуправления) кандидатуры для избрания на должность главы администрации муниципального образования, а также назначение и освобождение от должности главы администрации района, города, являющихся муниципальными образованиями, органом государственной власти не соответствующими Конституции РФ. Поэтому, данные решения Конституционного Суда РФ сохраняют свою силу, а сформулированные в них правовые позиции распространяются на организацию местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации.

Компетенция главы муниципального образования определяется уставом каждого муниципального образования. В соответствии с ч. 1 комментируемой статьи на главу муниципального образования возлагается обязанность в течение 15 дней со дня принятия устава муниципального образования отправить его в территориальный орган Министерства юстиции РФ субъекта Федерации, тем самым федеральный закон устанавливает императивный срок исполнения обязанности. Исходя из этого, нарушение главой муниципального образования указанного в настоящем Законе срока (15 дней) может явиться основанием для привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности.

Дата представления документов в регистрирующий орган имеет существенное правое значение, как для регистрирующего органа, так и для главы администрации муниципального образования. С даты представления надлежаще оформленных документов исчисляется срок тридцать дней, отведенный ст. 4 комментируемого Закона регистрирующему органу для осуществления государственной регистрации устава муниципального образования. Для главы администрации четкое определение даты - это официально зафиксированный факт исполнения им возложенных на него обязанностей по соблюдению порядка утверждения устава, предусмотренного действующим законодательством, и сроков подачи документов на регистрацию.

В связи с тем, что действия главы администрации муниципального образования по представлению документов для регистрации имеют юридическое значение, они должны быть надлежащим образом зафиксированы. На практике возникнет вопрос о документе, фиксирующим факт представления документов на регистрацию. Считаю, что таким документом может стать расписка, выдаваемая заявителю должным лицом регистрирующего органа. В расписке должны быть перечислены все представленные документы и отмечена дата их представления, т.е. день получения документов. Аналогичные положения содержатся в ст. 9 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей": заявителю выдается расписка в получении документов с указанием перечня и даты их получения регистрирующим органом; а также ст. 8 Закона РФ "О средствах массовой информации": учредителю либо лицу, действующему по его уполномочию, высылается (выдается) уведомление о приеме заявления с указанием даты поступления.

Расписка должна быть выдана в день получения документов регистрирующим органом.

При поступлении документов по почте на практике регистрирующий орган обязан выслать заявителю расписку в их получении почтовым отправлением с уведомлением в течение одного рабочего дня, следующего за поступлением документов. С этого же дня начинается течение срока для рассмотрения структурным подразделением главного управления Минюста России в субъектах РФ документов и регистрации устава муниципального образования или муниципального правового акта об изменения в устав.

2. Взаимодействие и совместимость государственного реестра уставов муниципальных образований с иными федеральными системами и сетями достигается через единство организационных, методологических и программно-технических принципов, регламентированных в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации".

Федеральный закон "Об информации" дает понятие того, что принято называть "информационным ресурсом". Это отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и др.) физических, юридических лиц, государства, которые составляют информационные ресурсы России и защищаются законом наряду с другими ресурсами.

Правовой режим каждого информационного ресурса определяется нормами, устанавливающими:

- порядок документирования информации;

- право собственности на отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах;

- категорию информации по уровню доступа к ней;

- порядок правовой защиты информации

Правовой режим федеральных информационных ресурсов, обозначаемых как государственный реестр уставов муниципальных образований, установлен нормами комментируемого Закона, обеспечивающими порядок документирования информации, категорию информации по уровню доступа к ней - свободный доступ и т.д.

Обязательным условием включения информации в информационные ресурсы является документирование информации (ст. 5 Федерального закона "Об информации"). Документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти, ответственными за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов.

Как уже отмечалось выше в ч. 1 ст. 2 настоящего Закона, государственный реестр уставов муниципальных образований представляет собой совокупность сведений о зарегистрированных в установленном порядке уставах муниципальных образований и местных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, зафиксированных в официальном порядке и основанных на предусмотренных законах документах, являющихся приложением к реестрам. По своей сути государственный реестр состоит из двух частей:

1) собственно список уставов и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований с необходимыми сведениями о них, прошедших государственную регистрацию;

2) пакет документов, на основании которых был составлен указанный список.

Перечень сведений, заносимых в реестр, должен быть единым для всех муниципальных образований, независимо от их территориальной и организационной формы местного самоуправления, но наряду с этим он должен отражать присущие им особенности. Пунктом 3 ст. 2 настоящего Закона указанный перечень определен и включает в себя: государственный регистрационный номер устава муниципального образования; реквизиты устава муниципального образования (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав); сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования.

Сведения, содержащиеся в государственном реестре, основываются на документальных данных, представляемых уполномоченными лицами муниципальных образований. Рассмотрим перечень документов, на основании которых вносятся указанные сведения. Документы предоставляются главой муниципального образования в двух экземплярах, а также на магнитном носителе:

- устав муниципального образования;

- решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования;

- протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

- сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования;

- сведения о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Отмечу, что данный полный перечень документов необходим при регистрации уставов муниципальных образований, принятых после вступления в силу настоящего комментируемого закона. Уставы, уже прошедшие государственную регистрацию до 1 сентября 2005 г., направляются в главные управления Минюста России по федеральным округам и их структурные подразделения для присвоения им государственного регистрационного номера, выдачи свидетельства о государственной регистрации установленного образца и включаются в государственный реестр в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

На основании предоставляемых документов записи в государственный реестр уставов муниципальных образований, ведение которого осуществляется на бумажных носителях, в виде книги и на электронных носителях, включаются в электронную базу государственного реестра уставов муниципальных образований.

При несоответствии сведений, содержащихся на бумажных и электронных носителях, приоритет предоставляется бумажным носителям.

Отмечу, что в современных условиях непременными условиями любого порядка ведения реестра является достоверность содержащихся в нем сведений наряду с возможностью оперативно реагировать на необходимость изменения параметров имеющихся записей. Поэтому, внедрение в деловой оборот надлежащим образом защищенной электронной цифровой подписи позволит поставить знак равенства между документом на бумажном носителе и его электронном воплощении.

Образец государственного реестра уставов муниципальных образований

Книга государственного реестра представляет собой сводную номенклатуру главного управления или его структурного подразделения.

До внесения записей книга прошивается, на оборотной стороне последнего листа книги проставляются печать и подпись руководителя главного управления или его структурного подразделения, а также указывается количество пронумерованных и прошитых листов.

При завершении книги в делопроизводстве на оборотной стороне последнего листа дополнительно указываются последний порядковый номер записи в государственном реестре и дата его закрытия. Данные записи также удостоверяются подписью руководителя главного управления или его структурного подразделения.

Записи в государственном реестре уставов муниципальных образований нумеруются порядковыми номерами, начиная с единицы.

Датой завершения книги в делопроизводстве является дата внесения в нее последней записи. Завершенные в делопроизводстве книги хранятся в установленном порядке в главном порядке или структурном подразделении.

Записи в государственном реестре уставов муниципальных образований нумеруются порядковыми номерами, начиная с единицы.

В порядке обращений в книгу государственного реестра уставов муниципальных образований должны вноситься сведения:

- реквизиты приказа структурного подразделения территориального органа и свидетельства о государственной регистрации;

- номер государственной регистрации;

- реквизиты устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав;

- сведения об источнике и дате официального опубликования (обнародования);

- дата внесения сведений;

- дата и подпись главы муниципального образования;

- дата и подпись уполномоченного лица, ответственного за ведение государственного реестра.

Внесение в государственный реестр уставов муниципальных образований на бумажном носителе исправлений осуществляется путем зачеркивания ошибочно внесенных записей, так чтобы текст сохранился. В конце исправления делается сноска "\*", которая раскрывается внизу страницы, на которой внесены ошибочные сведения, при этом после слов "исправленному верить" указываются фамилия, инициалы и подпись государственного гражданского служащего, внесшего исправление и дата его внесения.

Кроме книги государственного реестра в качестве составной части государственного реестра территориальный орган Минюста России должен сформировать регистрационное дело муниципального образования, устав или муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав были зарегистрированы. В регистрационное дело муниципального образования в порядке поступления включаются все документы, представленные при государственной регистрации устава муниципального образования и внесении изменений в государственный реестр, решение регистрирующего органа о государственной регистрации и сведения, включенные в соответствующие записи государственного реестра.

3. Требования к оформлению уставов муниципальных образований, представленных на государственную регистрацию, установлены ч. 3 ст. 3 комментируемого Закона и схожи с общими правилами ведения делопроизводства, в чем усматривается единообразие документооборота. Страницы правового документа муниципального образования нумеруются, прошиваются, скрепляются печатью представительного органа муниципального образования или печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан.

4. В период действия устава муниципального образования возможны различные изменения существующей ситуации. Эти изменения могут затрагивать сущностные характеристики муниципального образования: наименование, адрес месторасположения органов местного самоуправления, состав поселений, полномочия органов местного самоуправления и др.

Следует отметить, что согласно абз. 2 ч. 7 ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 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.

В целях идентичности и единообразия ведения государственного реестра законодатель определяет аналогичный порядок регистрации, установленный для государственной регистрации уставов муниципальных образований, для регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования. Исключение составляет перечень документов, направляемых в регистрирующий орган, а именно:

- новая редакция положений устава муниципального образования с внесенными в них изменениями,

- решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии указанного акта,

- протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят указанный акт;

- сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта изменений в устав,

- сведения о результатах публичных слушаний по проекту изменений в устав муниципального образования.

При государственной регистрации муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, принятых до вступления в силу настоящего Федерального закона, сведения об официальном опубликовании в государственный реестр не включаются.

Статье 4. Принятие решения о государственной регистрации устава муниципального образования

1. По своей сути "регистрация" - это процесс, основанный на правовых нормах и включающий в себя определенные стадии. Одной из стадий процесса регистрации уставов муниципальных образований является принятие решения регистрирующего органа о государственной регистрации. Само по себе решение, даже зафиксированное в письменной форме (протокол, надпись на представленных документах и др.), не дает оснований считать его юридически значимым фактом, порождающим правовые последствия: законность актов, принятых органами местного самоуправления в рамках своих полномочий, порядок их избрания, либо изменения положений устава муниципального образования в соответствии с принятым и опубликованным муниципальным правовым актом. Поэтому, четкое определение и официальная фиксация перечисленных моментов через процедуру государственной регистрации имеет большое значение. Принятие решения о государственной регистрации - это только основание для завершения процесса государственной регистрации, оканчивающегося созданием реестровой записи и выдачей свидетельства.

Решение о государственной регистрации уставов муниципальных образований, принятое регистрирующим органом, является основанием для внесения записи в государственный реестр.

В силу ч. 1 комментируемой статьи регистрирующий орган обязан зафиксировать подлежащие государственной регистрации факты в срок не более тридцати дней со дня представления документов уполномоченным лицом.

По общим правилам гражданского законодательства "сроками" называются периоды (промежутки) или моменты времени, с которыми нормы гражданского права связывают определенные правовые последствия. Поэтому по своей юридической природе срок является юридическим фактом, с наступлением или истечением которого законодательство связывает возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей. В соответствии с Гражданским кодексом РФ срок устанавливается законом, иными правовыми актами, сделкой или назначается судом и определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами, если последний день срока приходится на нерабочий день. Днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

В комментируемой статье, законодатель, определив период "не более 30 дней", устанавливает своего рода единство в сроках рассмотрения и принятия решения на основании представленных на государственную регистрацию документов во всех сферах деятельности Минюста России.

Так, например решение о государственной регистрации общественного объединения (политической партии, профсоюза, национально-культурной автономии, а также торгово-промышленной палаты или религиозной организации) принимает Минюст РФ либо (в соответствующих случаях) его территориальные органы также в месячный срок со дня подачи заявления о регистрации. Затем, положительное заключение Минюста РФ или его территориального органа вместе с необходимыми для регистрации юридического лица документами направляется в регистрирующий орган Федеральной налоговой службы России, который в течение пяти рабочих дней делает соответствующую запись в Едином государственном реестре юридических лиц. Информация о записи направляется Минюсту РФ (его территориальному органу), который обязан в течение трех рабочих дней со дня получения указанной информации выдать заявителю свидетельство о государственной регистрации. Не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения записи о государственной регистрации юридического лица, регистрирующий орган направляет документ, подтверждающий факт внесения записи в государственный реестр, федеральному органу юстиции или его территориальному органу, принявшему решение о государственной регистрации юридического лица, для выдачи заявителю с сопроводительным письмом по установленной форме.

Срок регистрации всех остальных юридический лиц и индивидуальных предпринимателей должен составлять не более пяти рабочих дней со дня представления документов уполномоченным лицом (ст. 9 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей").

Установленный законодателем срок в тридцать дней для регистрации уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований необходим для проведения качественной юридической экспертизы нормативных правовых актов муниципальных образований на предмет их соответствия Конституции РФ и действующему законодательству.

Законодательно приняты и более длительные сроки совершения процедур, связанных с государственной регистрацией, например, кредитных организаций в соответствии с Федеральным законом "О банках и банковской деятельности в РФ". Принятие Центральным банком России решения о возможности предоставления кредитной организации статуса субъекта права в виде решения о государственной регистрации данной кредитной организации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций или об отказе в этом производится в срок, не превышающий 6 месяцев с даты представления всех предусмотренных этим Федеральным законом документов.

Центробанк России после принятия решения о государственной регистрации кредитной организации направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

На основании указанного решения, принятого Банком России, и представленных им необходимых сведений и документов уполномоченный регистрирующий орган в срок не более 5 рабочих дней со дня получения необходимых сведений и документов вносит в единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения соответствующей записи, сообщает об этом в Центральный банк России.

2. Министерство юстиции России в соответствии с полномочиями, представленными этому федеральному исполнительному органу Президентом РФ в "Положении о Министерстве юстиции Российской Федерации", утвержденном Указом от 13 октября 2004 г. N 1313, и настоящим Федеральным законом, осуществляет юридическую экспертизу нормативных правовых актов муниципальных образований, в том числе и устава, на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, а также проводит проверку соблюдения установленного порядка принятия устава муниципального образования.

Статья 15 Конституции РФ определяет место Конституции в системе нормативных правовых актов российского государства. Конституция имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации и закрепляет основные принципы правового регулирования, является базой всего законодательства, имеет прямое действия и представляет собой акт, обладающий высшей юридической силой.

Это означает, что она обладает верховенством над законами и иными актами, которые должны исходить из положений Конституции и не противоречить ей. Законы и подзаконные акты, противоречащие Конституции РФ, не имеют юридической силы. Конституции РФ должны соответствовать акты федерального законодательства, акты органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

В судебной практике, представленной в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2003 г. (по гражданским делам), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г., в определении N 92-Г03-8 указано, что положения нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающие возможные случаи отказа в передаче объектов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, в муниципальную собственность, признаны противоречащими федеральному законодательству.

Исходя из п. 1 ст. 61 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. от 19 июня, 12 августа 2004 г.) субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации объекты, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

В Приложении N 3 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 перечислены объекты, относящиеся к муниципальной собственности.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. N 114-рп утверждено Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности, в п. 9 которого указано, что в перечень объектов, предаваемых в муниципальную собственность, могут быть включены только объекты, относящиеся к муниципальной собственности, в соответствии с вышеназванным приложением N 3.

Таким образом, на федеральном уровне определены объекты, входящие в названный перечень, поэтому все они должны передаваться в муниципальную собственность.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы государственной власти субъектов РФ обязаны создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Установленные законом края случаи отказов в передаче объектов в муниципальную собственность приняты в нарушение вышеуказанного федерального законодательства, поскольку ограничивают деятельность органов местного самоуправления по обеспечению решения вопросов местного значения.

Поэтому, каждый правовой акт муниципального образования, устав или акт о внесении в устав изменений, должен соответствовать правовым нормам действующего российского законодательства, в том числе и специальным нормам, установленным настоящим Федеральным законом для порядка принятия устава муниципального образования. Факт такого соответствия подтверждается принятым структурным подразделением главных управлений Минюста России по федеральным округам в субъектах Российской Федерации решением о государственной регистрации устава муниципального образования или акта о внесении изменений в устав муниципального образования.

3. На основании решения о государственной регистрации уставу, подлежащему включению в государственный реестр уставов муниципальных образований, муниципальному правовому акту о внесении изменений в устав муниципального образования присваивается государственный регистрационный номер (ч. 3 комментируемой статьи).

Согласно п. 7 Положения о порядке ведения государственного реестра и обеспечения доступности его сведений государственный регистрационный номер представляет собой последовательный ряд цифр, состоящий из 17 позиций (например, RU50310002005001 - устав городского округа Московской области, RU781010002005001 - устав внутригородской территории Санкт-Петербурга, RU645011012005001 - устав городского поселения муниципального района Саратовской области):

- позиции 1 и 2 - RU (обозначение Российской Федерации);

- позиции 3 и 4 - номер субъекта РФ, в алфавитном порядке, указанном при их перечислении в Конституции РФ и дублирующем в Приложении N 2 Положения о порядке ведения государственного реестра уставов муниципальных образований и обеспечения доступности сведений, включенных в него;

# Номера субъектов Российской Федерации, проставляемые в регистрационном номере муниципального образования

┌───────────────────────────────┬─────┬───────────────────────────┬─────┐

│ Наименование субъекта │ N │ Наименование субъекта │ N │

│ Российской Федерации │ │ Российской Федерации │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Адыгея (Адыгея) │ 01 │Курская область │ 46 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Алтай │ 02 │Ленинградская область │ 47 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Башкортостан │ 03 │Липецкая область │ 48 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Бурятия │ 04 │Магаданская область │ 49 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Дагестан │ 05 │Московская область │ 50 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Ингушетия │ 06 │Мурманская область │ 51 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Кабардино-Балкарская Республика│ 07 │Нижегородская область │ 52 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Калмыкия │ 08 │Новгородская область │ 53 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Карачаево-Черкесская Республика│ 09 │Новосибирская область │ 54 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Карелия │ 10 │Омская область │ 55 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Коми │ 11 │Оренбургская область │ 56 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Марий Эл │ 12 │Орловская область │ 57 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Мордовия │ 13 │Пензенская область │ 58 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Саха (Якутия) │ 14 │Пермская область │ 59 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Северная Осетия -│ 15 │Псковская область │ 60 │

│Алания │ │ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Татарстан│ 16 │Ростовская область │ 61 │

│(Татарстан) │ │ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Тыва │ 17 │Рязанская область │ 62 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Удмуртская Республика │ 18 │Самарская область │ 63 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Республика Хакасия │ 19 │Саратовская область │ 64 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Чеченская Республика │ 20 │Сахалинская область │ 65 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Чувашская Республика - Чувашия │ 21 │Свердловская область │ 66 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Алтайский край │ 22 │Смоленская область │ 67 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Краснодарский край │ 23 │Тамбовская область │ 68 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Красноярский край │ 24 │Тверская область │ 69 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Приморский край │ 25 │Томская область │ 70 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Ставропольский край │ 26 │Тульская область │ 71 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Хабаровский край │ 27 │Тюменская область │ 72 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Амурская область │ 28 │Ульяновская область │ 73 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Архангельская область │ 29 │Челябинская область │ 74 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Астраханская область │ 30 │Читинская область │ 75 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Белгородская область │ 31 │Ярославская область │ 76 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Брянская область │ 32 │Москва │ 77 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Владимирская область │ 33 │Санкт-Петербург │ 78 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Волгоградская область │ 34 │Еврейская автономная│ 79 │

│ │ │область │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Вологодская область │ 35 │Агинский Бурятский│ 80 │

│ │ │автономный округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Воронежская область │ 36 │Коми-Пермяцкий автономный│ 81 │

│ │ │округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Ивановская область │ 37 │Корякский автономный округ │ 82 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Иркутская область │ 38 │Ненецкий автономный округ │ 83 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Калининградская область │ 39 │Таймырский │ 84 │

│ │ │(Долгано-Ненецкий) │ │

│ │ │автономный округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Калужская область │ 40 │Усть-Ордынский Бурятский│ 85 │

│ │ │автономный округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Камчатская область │ 41 │Ханты-Мансийский автономный│ 86 │

│ │ │округ - Югра │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Кемеровская область │ 42 │ Чукотский автономный округ│ 87 │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Кировская область │ 43 │Эвенкийский автономный│ 88 │

│ │ │округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Костромская область │ 44 │Ямало-Ненецкий автономный│ 89 │

│ │ │округ │ │

├───────────────────────────────┼─────┼───────────────────────────┼─────┤

│Курганская область │ 45 │ │ │

└───────────────────────────────┴─────┴───────────────────────────┴─────┘

- позиция 5 - цифровое обозначение муниципального образования (1 и 2 - внутригородская территория города федерального значения, 3 и 4 - городской округ, муниципальный район);

- позиции 6 и 7 - порядковый номер муниципального образования (внутригородская территория города федерального значения, городской округ, муниципальный район);

- позиция 8 - цифровое обозначение муниципального образования (1 и 2 - городское поселение, 3 и 4 - сельское);

- позиции 9 и 10 - порядковый номер поселения в составе муниципального района;

- позиции 11, 12, 13 и 14 - год внесения устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в государственный реестр уставов муниципальных образований (например: 2003, 2004, 2005 и т.д.);

- позиции 15, 16 и 17 - порядковый номер устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования (например, 001, 002, 003 и т.д.).

Государственный регистрационный номер устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования указывается на штампе, а также вносится в базу данных.

Все уставы внутригородских территорий города федерального значения и городских округов в позициях 8, 9 и 10 содержат 000.

При заполнении позиций 15, 16 и 17 осуществляется единая нумерация по годам внесения устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

Цифровые индексы должны проставляться арабскими цифрами.

Государственный регистрационный номер устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования указывается на специальном штампе регистрирующего органа, который проставляется на титульном листе каждого из двух экземпляров устава муниципального образования, муниципального акта о внесении изменений в устав муниципального образования, а также вносится в базу данных.

Следует отметить, что в случае несоответствия сведений на электронных и бумажных носителях приоритет предоставляется бумажным носителям.

4. День внесения регистрирующим органом записи в государственный реестр муниципальных образований является датой государственной регистрации устава муниципального образования субъекта Российской Федерации. С этого момента устав муниципального образования как основной акт местного самоуправления приобретает юридическую силу в границах конкретного муниципального образования.

В правовой теории под юридической силой акта понимают как его обязательность вообще, так и приоритет перед другими актами или подчиненность им.

Таким образом, регистрация устава муниципального образования законодательно закрепляет организационную, территориальную, финансовую, экономическую основу местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

5. Процесс государственной регистрации завершается оформлением удостоверяющего свидетельства о государственной регистрации установленного образца и одного экземпляра устава в прошитом виде, заверенного уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Приказом Минюста РФ от 26 августа 2005 г. N 145 "Об утверждении формы свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования" такая форма утверждена и введена в действие с 1 сентября 2005 г. Обязанность по обеспечению изготовления свидетельств возложена на Департамент ресурсного обеспечения.

6. Согласно ч. 6 настоящего Закона законодатель устанавливает регистрирующему органу пятидневный срок для направления экземпляра зарегистрированного устава муниципального образования и свидетельства о его государственной регистрации в адрес главы муниципального образования. Это императивный срок, и изменению в одностороннем порядке не подлежит.

7. Часть 7 комментируемой статьи называет случаи, когда регистрирующий орган принимает решение об отказе в регистрации устава муниципального образования, муниципального правого акта о внесении изменений в устав муниципального образования. Это:

- противоречие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации и

- нарушение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования.

Такое мотивированное решение направляется уполномоченному лицу муниципального образования в пятидневный срок со дня его принятия. Таким образом вне зависимости от того, принято ли решение о государственной регистрации устава муниципального образования или решение об отказе в ней, регистрирующий орган в любом случае в течение пяти дней со дня принятия решения должен уведомить об этом главу муниципального образования и либо направить ему соответствующие документы, указанные в ч. 6 комментируемой статьи и подтверждающие факт государственной регистрации, либо представить решение об отказе в государственной регистрации с объяснением причины этого отказа.

8. Согласно ч. 8 комментируемой статьи решение об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не является препятствием для повторного представления устава для государственной регистрации. После устранения нарушений, указанных в принятом регистрирующим органом решении об отказе, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования могут подаваться снова на государственную регистрацию в порядке, установленном настоящим законом. Следует отметить, что настоящим Федеральным законом не определено сколько раз допускается представлять устав для государственной регистрации, если например после повторного представления устава с устраненными нарушениями, которые были указаны в решении об отказе, регистрирующим органом снова принимается решение об отказе в государственной регистрации этого устава, но с указанием например других нарушений.

9. В соответствии с ч. 9 комментируемой статьи отказ в государственной регистрации, нарушение срока регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования, а также запись о произведенной государственной регистрации могут быть оспорены в судебном порядке как ненормативный акт государственного органа на основании ст. 13 Гражданского кодекса РФ. Оспорить акт государственной регистрации может любое заинтересованное лицо (гражданин) и органы местного самоуправления, действующие в интересах муниципального образования. Следует отметить, что удовлетворение судом заявленного требования дает возможность оспорить все юридические действия, совершенные с момента недействительной регистрации и вступления в законную силу решения суда.

Статья 5. Предоставление сведений об официальном опубликовании (обнародовании) устава муниципального образования

Отметим, что в любом демократическом государстве одной из важных гарантий прав является гарантированное Конституцией РФ требование о необходимости публикации нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих права и законные интересы граждан и других субъектов права. Ведь знание законов не может быть чьей-то привилегией.

Применение любых, не опубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, конституционно запрещено, что является важной гарантией прав человека, особенно учитывая распространенную в прошлом практику издания секретных нормативных правовых актов, ущемляющих права и свободы личности.

Согласно ст. 4 Закона СССР "О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами", указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, "не имеющие общего значения, могут быть не опубликованы и направляются соответствующим государственным органам и общественным организациям для доведения до сведения предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие". В соответствии с п. 1 постановления Совета Министров СССР от 20 марта 1959 г. N 293 "О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Правительства СССР" публикуются постановления Правительства СССР, "имеющие общее значение или носящие нормативный характер". Пункт 5 постановления предусматривает, что постановления Правительства СССР, не опубликованные в Собрании постановлений Правительства СССР или газетах, могут быть опубликованы в печати "по представлению соответствующих организаций только с разрешения Управляющего Делами Совета Министров СССР". Пункт 2 постановления допускает вступление постановлений Правительства СССР в силу с момента их принятия, независимо от того, публиковались они или нет. Наконец, положения о министерствах и ведомствах, а также утвержденные Правительством СССР перечень сведений, составляющих государственную тайну, положение о порядке установления степени секретности категорий сведений и определения степени секретности сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях, и инструкция по обеспечению режима секретности в министерствах, ведомствах, на предприятиях, в учреждениях и организациях СССР предоставляют право определять степень секретности тех или иных сведений, в том числе входящих составной частью в закрытые нормативные акты, руководителю министерства, ведомства, предприятия, организации.

Таким образом, предоставление должностным лицам государственных органов СССР права определять, имеют ли правовые акты "общее значение" или не имеют, а также засекречивать информацию и в зависимости от своего решения публиковать или не публиковать нормативные акты носит субъективный характер, что открывало возможность для произвольного, неправомерного и не контролируемого обществом ограничения прав и свобод, для возложения на граждан дополнительных, нередко обременительных обязанностей, а также предоставления неоправданных льгот отдельным категориям граждан.

Действовавшие в СССР правила, допускающие применение неопубликованных нормативных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, не соответствуют признанным международным сообществом стандартам в области защиты прав человека и гражданина. В советский период было множество таких актов с грифами "секретно", "не подлежит опубликованию", "не для печати", "для служебного пользования" и т.п., в том числе: указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР по вопросам гражданства, подсудности уголовных дел, амнистии, административной ответственности, трудовых отношений и социального обеспечения, выселения граждан из жилых помещений; постановления и распоряжения Совета Министров СССР по вопросам пенсионного обеспечения, оплаты труда, предоставления жилых помещений, использования труда осужденных и их перевоспитания, условий и оплаты труда советских граждан, работающих за границей. Министерства и ведомства СССР также издают большое число закрытых нормативных актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан СССР или порядка их осуществления. Распространена практика присвоения грифов "секретно", "не для печати" и т.д. отдельным положениям (статьям, пунктам) нормативного акта, которые при публикации его текста не приводятся.

В результате этого граждане СССР были лишены возможности в полной мере использовать свои конституционные и иные права и свободы, в отношении которых были изданы закрытые акты. В то же время отсутствие такого рода информации приводило к тому, что гражданин нередко не мог судить, правомерно ли действует по отношению к ним должностное лицо, руководствующееся закрытыми инструкциями, что затрудняло борьбу с произволом и препятствовало реализации конституционного права на обжалование неправомерных действий государственных органов и должностных лиц.

На современном этапе развития российской государственности ст. 15 Конституции РФ закрепляется обязанность органов государства официально публиковать принятые законы, т.е. доводить их до всеобщего сведения. Порядок публикации законов урегулирован Федеральным законом от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (в редакции от 22 октября 1999 г.). От даты опубликования акта зависит дата вступления его в силу. Федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после их подписания Президентом России и вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении 10 дней после их опубликования, если самим законом или актами палат не установлен иной порядок вступления в силу.

В настоящее время официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации" (ст. 4 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ). Президент Российской Федерации направляет федеральные конституционные законы, федеральные законы для их официального опубликования. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

"Парламентская газета" является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в "Парламентской газете". Обязательному опубликованию в "Парламентской газете" подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов является "Собрание законодательства Российской Федерации".

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Определением N 11-Г03-45 Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2003 г. (по гражданским делам), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г.) было установлено, что решением областного суда от 23 октября 2002 г. закон области "Об упразднении муниципального образования "город Стародуб" Брянской области" признан противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не влекущим правовых последствий со дня вступления решения в законную силу. Указанное решение суда было оставлено без изменения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 10 января 2003 г. Таким образом, решение суда вступило в законную силу 10 января 2003 г.

Закон области "О признании утратившим силу закона области "Об упразднении муниципального образования "город Стародуб" Брянской области" принят областной Думой 30 января 2003 г. и подписан главой администрации (губернатором) Брянской области 10 февраля 2003 г.

В этом законе указано, что Закон области от 3 июля 2002 г. "Об упразднении муниципального образования "город Стародуб" Брянской области" признается утратившим силу (ст. 1), а в ст. 2 определено, что настоящий закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Оспариваемый закон области был опубликован в средствах массовой информации 27 февраля 2003 г., следовательно, он вступил в силу только с 27 февраля 2003 г. и с этого числа признается утратившим силу Закон области "Об упразднении муниципального образования "город Стародуб" Брянской области".

Суд первой инстанции правомерно пришел к выводу о том, что оспариваемым законом области действие закона области "Об упразднении муниципального образования "город Стародуб" Брянской области" фактически было продлено до 27 февраля 2003 г., несмотря на то, что ранее принятым решением суда этот закон признан недействующим и не влекущим правовых последствий со дня вступления решения в законную силу, т.е. с 10 января 2003 г.

Вывод суда о том, что обжалуемый закон противоречит федеральному законодательству, поскольку в соответствии с требованиями п. 2 ст. 13 Гражданско-процессуального кодекса РФ вступившие в законную силу судебные постановления судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации, является правильным.

Учитывая, что оспариваемый прокурором закон Брянской области был принят во исполнение судебных постановлений, в которых уже определен срок прекращения действия нормативного правового акта, признанного противоречащим федеральному закону, любые действия, способствующие продлению срока действия такого нормативного акта, следует признавать незаконными.

Кроме того, Верховный Суда Российской Федерации в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2003 г. (по гражданским делам), утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 7 апреля 2004 г., указал еще на одно важное условие опубликования (обнародования) нормативно-правовых актов на территории Российской Федерации, как многонационального государства.

Согласно ст. 68 Конституции РФ и ст. 3 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. "О языках народов Российской Федерации" государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

Как следует из ст. 13 названного Закона, законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик.

По смыслу данной нормы под официальным опубликованием понимается опубликование закона на государственном языке Российской Федерации, т.е. на русском языке.

В соответствии со ст. 6 Закона Республики Тыва "О порядке опубликования и вступления в силу конституционных законов Республики Тыва, законов Республики Тыва, иных нормативных правовых актов Республики Тыва" конституционные законы Республики Тыва, законы Республики Тыва, иные нормативные правовые акты Республики Тыва вступают в силу одновременно на всей территории Республики Тыва после их официального опубликования, если федеральными законами, законами Республики Тыва или иными нормативными правовыми актами Республики Тыва не установлен другой порядок вступления их в силу.

Поскольку оспариваемые в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ в определении N 92-Г03-8 [приложения](#sub_1) к постановлению Правительства Республики Тыва не были опубликованы на русском языке, суд обоснованно указал в решении, что их нельзя считать официально опубликованными, а потому они являются недействующими и не подлежащими применению.

Требование публикации для всеобщего сведения распространяется также на подзаконные акты. Так, нормативные акты министерств и ведомств, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, подлежат не позднее 10 дней после их государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ официальному опубликованию в "Российской газете".

Однако, имеются из этого правила свои исключения. В соответствии с п. 1 Указа Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" N 763 от 23 мая 1996 года, постановления и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера. Пункт 6 этого Указа устанавливает, что акты Правительства РФ, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера вступают в силу со дня их подписания.

Согласно ст. 23 Федерального конституционного закона N 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" постановления Правительства, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия.

Приведенные положения Закона "О Правительстве РФ" и Указа Президента РФ свидетельствуют о том, что акты Правительства, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, не подлежат официальному опубликованию в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, обороны страны и безопасности государства.

На этом основании Решением Верховного Суда РФ от 30 октября 2003 г. N ВКПИ 03-91, Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации было отказано в удовлетворении заявления Н. и его представителя К. о признании недействующим Постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. N 315-22 "О внесении изменений и дополнений в Постановления Правительства Российской Федерации" с момента его издания, как не вступившего в законную силу, в связи с тем, что Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2001 г. N 315-22 "О внесении изменений и дополнений в Постановления Правительства Российской Федерации" содержит сведения, составляющие государственную тайну, и имеет гриф "Секретно".

Процесс все большей открытости российского общества не мог не затронуть и сферу обнародования нормативных актов муниципальных образований. Статья 5 комментируемого Федерального закона определяет порядок предоставления сведений об официальном опубликовании (обнародовании) устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования.

Следует отметить, что согласно ч. 4 ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о 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 обсуждении не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

В соответствии с ч. 8 ст. 44 этого же Закона устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Для того чтобы устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования были зарегистрированы, указанные местные правовые акты должны быть опубликованы в средствах массовой информации, а именно в периодическом печатном издании, указанном как официальный печатный орган муниципального образования.

Так, согласно ч. 2 ст. 19 Закона города Москвы от 14 декабря 1994 г. "О законодательных актах города Москвы" официальным опубликованием законодательного акта города Москвы является его опубликование в "Ведомостях Московской Думы", "Вестнике мэрии Москвы", газете "Тверская, 13", а по решению Московской городской Думы - также в иных изданиях.

В соответствии с п. 6 Указа Президента Республики Татарстан от 8 мая 2002 г. "О едином банке нормативных правовых актов Республики Татарстан" официальное опубликование нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти осуществляется в газетах "Республика Татарстан" и "Ватаным Татарстан" в течение десяти дней после дня их регистрации.

Согласно п. 2 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 сентября 2002 г. N 524 "О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан" официальным опубликованием постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан считается публикация их текстов в газетах "Республика Татарстан", "Ватаным Татарстан", а также "Сборнике постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти".

В силу ч. 3 п. 9 этого же Указа Кабинету Министров Республики Татарстан предписано в месячный срок привести свои ранее изданные правовые акты в соответствие с настоящим Указом.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением Верховного Суда РФ от 3 декабря 2002 г. N 11-Г02-30, рассмотрев в судебном заседании от 3 декабря 2002 г. дело по заявлению Халикова З.Ф. о признании недействительными отдельных положений постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 марта 2002 г. N 148 "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" с изменениями от 31 августа 2002 г. - по кассационной жалобе Кабинета Министров Республики Татарстан А.В. на решение Верховного суда Республики Татарстан от 16 октября 2002 года, отказала в удовлетворении кассационной жалобы, на том основании, что в указанных официальных средствах массовой информации Республики Татарстан постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 марта 2002 года N 148 "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" опубликовано не было, и поэтому вышеуказанное постановление Кабинета Министров Республики Татарстан, как принятое с нарушением установленного порядка, должно быть признано недействующим и не подлежащим применению со дня издания.

Опубликование оспариваемого постановления в официальном издании Кабинета Министров Республики Татарстан в октябре 2002 г. после вынесения решения судом первой инстанции, не может являться основанием для отмены этого решения, поскольку после официального опубликования данное постановление в установленном порядке вступает в законную силу.

Учитывая требования закона и установленные судом обстоятельства, суд правильно разрешил возникший спор, а доводы, изложенные в кассационной жалобе, являются необоснованными.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что нормативные акты муниципальных образований, в том числе и устав, также как и федеральные законодательные акты и акты субъектов РФ подлежат официальному опубликованию и порядок их публикации аналогичен.

Таким образом ст. 5 комментируемого Федерального закона на главу муниципального образования возлагается обязанность в течение десяти дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования направить в соответствующий орган Министерства юстиции РФ следующие сведения:

- сведения об источнике официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования;

- сведения о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования

Указанные сведения наряду с другими сведениями, указанными в ч. 3 ст. 2 комментируемого Закона, будут включены в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Статья 6. О вступлении в силу настоящего Федерального закона и применении его отдельных положений

1. Как указал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 октября 1996 г. N 17-П согласно ст. 15 (ч. 3) Конституции Российской Федерации неопубликованные законы не применяются. Исходя из этого конституционного требования законодатель в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" определил общие правила вступления законов в силу.

В соответствии с ними на территории Российской Федерации применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы. Они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

В комментируемой статье законодатель установил определенный порядок вступления настоящего Федерального закона в законную силу - 1 сентября 2005 г. Соблюдение сроков и порядка официального опубликования и вступления нормативных актов в законную силу на практике имеет большое юридическое значение.

Так, например, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 мая 2001 г. N 58-Г01-23) было рассмотрено в судебном заседании 15 мая 2001 г. по кассационному протесту заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на решение Хабаровского краевого суда от 15 марта 2001 г. дело по заявлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании не действующим и не подлежащим применению Закона Хабаровского края от 26 апреля 2000 года N 199 "О мировых судьях в Хабаровском крае".

Заместитель Генерального Прокурора Российской Федерации обратился в суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению Закона Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. N 199 "О мировых судьях в Хабаровском крае", ссылаясь на то, что подписание этого Закона произведено на основании противоречащей федеральному законодательству нормы п. 32.4 Устава Хабаровского края, закрепляющей право председателя законодательного органа края подписывать краевые законы и иные нормативные правовые акты, принятые Законодательной Думой. Право обнародования законов этой же нормой Устава края закреплено за Думой.

Между тем, подписание и обнародование нормативных правовых (законодательных) актов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с п. 4 "Положения об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы", утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. N 1723, производится главой исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. N 2266 "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации" внесены изменения в Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. N 2449-1 "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", и признан не действующим подп. "д" п. 5 ст. 30 Закона в части права председателей представительных органов подписывать решения Совета нормативного характера.

Такой же порядок подписания и обнародования нормативных правовых актов, принимаемых представительными органами субъектов Российской Федерации, предусмотрен и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в соответствии со ст. 8 которого глава исполнительной власти обязан обнародовать закон субъекта Российской Федерации, удостоверив обнародование путем его подписания либо издания специального акта.

Нормативный правовой акт, не подписанный и не обнародованный в установленном порядке главой исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не приобретает юридической силы и применению не подлежит.

Решением Хабаровского краевого суда от 15 марта 2001 г. заявление прокурора было оставлено без удовлетворения.

В кассационном протесте заместителя Генерального прокурора Российской Федерации поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит протест подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Пунктом 4 Положения об основных началах организации деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономиях округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 22 ноября 1993 г. N 1723 "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" предусмотрено, что правовые акты нормативного характера, принимаемые представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации передаются этим органом на подпись главе администрации края. Глава администрации либо подписывает и обнародует их, либо накладывает на них "вето" и возвращает акт для повторного рассмотрения.

Обосновывая решение об отказе в удовлетворении заявленных прокурором требований, суд сослался на то, что этот и другие указы Президента Российской Федерации применению не подлежат в связи с тем, что противоречат действовавшей в тот период Конституции РФ и законам.

Между тем довод суда о том, что Указы Президента Российской Федерации N 1723 от 22 ноября 1993 г. "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской федерации" и N 2266 от 22 декабря 1993 г. "О действии законодательства Российской Федерации об организации государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации", определяющие порядок подписания и обнародования главами администраций нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, признающие недействующим подп. "д" п. 5 ст. 30 Закона РФ "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", не могут применяться непосредственно в связи с тем, что они вступили в противоречие с Конституцией РСФСР 1978 г., не может служить основанием для отказа в удовлетворении заявленных в рамках данного дела требований.

Вопрос о соответствии названных Указов Президента Российской Федерации Конституции РФ не являлся предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 90 Конституции РФ эти [Указы](#sub_3) действовали в полном объеме до момента их отмены [Указом](#sub_4) Президента Российской Федерации от 17 июня 2000 г. N 1110 в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Вывод суда о том, что должен был действовать порядок подписания нормативных правовых актов председателями Советов народных депутатов, установленный подп. "д" п. 5 ст. 30 Закона РФ "О краевом областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации", является необоснованным не только потому, что эта норма была признана недействительной одновременно с упразднением Советов народных депутатов, но и потому, что эта норма не могла применяться в период конституционной реформы, начавшейся одновременно с упразднением системы Советов, и после принятия в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой система органов государственной власти основывается на принципе разделения властей. Этот принцип, как указал Конституционный Суд РФ в постановлениях от 18 января 1996 г. N 2-П и от 1 февраля 1996 г. N 3-П по делам о проверке конституционности положений уставов Читинской области и Алтайского края, предполагает обязательное участие глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе введения в действие законов субъектов Российской Федерации в виде их подписания и обнародования или в виде издания специального акта об обнародовании этих законов.

Поскольку подписание и обнародование законов субъектов Российской Федерации без соблюдения указанного порядка было признано Конституционным Судом Российской Федерации противоречащим ст. 10 Конституции РФ, ссылка суда на аналогичные положения Устава Хабаровского края в ранее действовавшей редакции, наделявшие председателя законодательного органа государственной власти правом подписания нормативных правовых актов, является необоснованной.

Ошибочен и вывод суда и о том, что порядок подписания и обнародования законов субъектов Российской Федерации главами исполнительной власти введен в действие только с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительны) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и потому, в соответствии с его ст. 30 применяется по истечении двух календарных лет с момента вступления его в силу.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительны) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" он вступил в силу с момента его официального опубликования, поэтому введение в действие законов субъектов Российской Федерации в силу ст. 76 Конституции РФ должно соответствовать нормам данного Федерального закона именно с момента введения его в действие.

Предусмотренный ст. 30 указанного Закона двухгодичный переходный период установлен не для принятия новых нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, а для отмены всех ранее действовавших актов, принятых в противоречие с нормами Конституции РФ и федерального законодательства.

Оспариваемый прокурором Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. N 199 "О мировых судьях в Хабаровском крае" введен в действие с нарушением ст. 10 Конституции РФ и ст. 8 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в связи с чем решение суда подлежит отмене, как вынесенное с нарушением норм материального права.

Основанием к отмене решения является и то, что суд неправильно определил юридически значимые для дела обстоятельства.

При обращении в суд с заявлением о признании Закона Хабаровского края "О мировых судьях в Хабаровском крае" недействующим в целом прокурор не ссылался на противоречие норм этого закона, регулирующих правоотношения в сфере мировой юстиции, федеральному законодательству, а указывал лишь на нарушение порядка введения данного закона в действие.

При таком определении заявителем предмета судебного разбирательства проверке подлежал не весь оспариваемый закон, а лишь его нормы, регулирующие порядок введения закона в действие.

Таким образом приведенный пример наглядно демонстрирует ошибки, допускаемые при определении момента и порядка введения в действие закона. Необходимо четко определять и прописывать этот порядок во избежание признания закона и его норм не действующими и неподлежащими применению.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет порядок применения отдельных положений настоящего Федерального закона. Так, если уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований были приняты до дня вступления в силу комментируемого Федерального закона, то при осуществлении их государственной регистрации не все положения настоящего Федерального закона будут применяться. А именно в этом случае не будут применяться:

- пункт 3 ч. 2 ст. 3, касающийся представления для государственной регистрации устава муниципального образования сведений об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава. Другими словами, для государственной регистрации таких уставов эти сведения представлять не требуется;

- пункт 3 ч. 4 ст. 3, касающийся представления в регистрирующий орган таких же сведений, которые указаны в п. 3 ч. 3 этой же статьи, только имеющих отношение не к уставу муниципального образования, а к муниципальному правовому акту о внесении изменений в устав муниципального образования. Эти сведения, учитывая положение ч. 2 ст. 6 настоящего Закона, также представлять не нужно.

Статья 7. Государственная регистрация уставов муниципальных образований, зарегистрированных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона

За 12 лет проведения реформы местного самоуправления муниципальными образованиями, образованными на территории Российской Федерации в соответствии с действующим федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ были разработаны, опубликованы (обнародованы) приняты и зарегистрированы уставы муниципальных образований, как основные правовые акты местного самоуправления.

Принятый настоящим Федеральным новый порядок регистрации уставов муниципальных образований, учитывая уже сложившуюся практику, установил некоторые особенности для уставов муниципальных образований, прошедших государственную регистрацию до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, т.е. до 1 сентября 2005 г. Такие уставы до 1 декабря 2005 г. должны быть направлены главой муниципального образования в регистрирующий орган для присвоения им государственного регистрационного номера, выдачи свидетельства о государственной регистрации установленного образца и включения в государственный реестр уставов муниципальных образований. Отличие от основного порядка государственной регистрации состоит в том, что в пакет документов на регистрацию устава муниципального образования, прошедшего регистрацию до вступления в силу настоящего комментируемого закона не включены сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, а также сведения о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования. После внесения записи в государственный реестр уставов муниципальных образований в свидетельстве о государственной регистрации, указываются орган, осуществивший государственную регистрацию данного устава, и дата его регистрации.

Статья 8. О признании утратившими силу некоторых положений Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

Согласно положениям комментируемой статьи со дня вступления в силу настоящего Федерального закона, а именно с 1 сентября 2005 г., настоящей статьей признаются утратившими силу несколько пунктов Федерального закона от 28 августа 1995 года N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Таким образом с 1 сентября 2005 г. не действуют следующие его положения:

- пункт 16 ст. 5;

- пункт 3 и 4 ст. 8.

Статья 9. О внесении изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

С принятием настоящего Федерального закона вносятся изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

В частности комментируемой статьей дополняется ч. 3 ст. 83 указанного Федерального закона, регулирующая порядок вступления его в силу.

Несмотря на то, что сам Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вступает в силу с 1 января 2006 г., для отдельных его положений главой 12, и в частности ст. 83, установлены иные сроки и порядок вступления в силу.

Так, согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" комментируемой статьей, с 1 сентября 2005 г. вступили в силу следующие его положения:

- части 1 и 2, абзац первый и п. 1 ч. 3, ч. 4 ст. 28. Данная статья касается публичных слушаний и, вступив в силу с 1 сентября 2005 г. за исключением некоторых ее положений (п. 2, 3 и 4 ч. 3), регулирует порядок их организации, проведения и назначения. Так, согласно ч. 1 и 2 ст. 28 публичные слушания проводятся представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей этого муниципального образования. Эти слушания могут проводиться по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Те слушания, которые проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а те, которые проводятся по инициативе главы муниципального образования, назначаются самим главой муниципального образования. Часть 3 ст. 28 определяет, что должно выноситься на публичные слушания. Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" выделяет 4 пункта, которые должны выносится на них, но с 1 сентября 2005 г. вступил в силу лишь один, первый пункт указанной статьи. Согласно ему на эти слушания выносится проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав. Часть 4 ст. 28 закрепляет, что устав муниципального образования и (или) нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования определяют порядок организации и проведения публичных слушаний, который должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний;

- статья 44. Данная статья называется "Устав муниципального образования" и устанавливает подробный перечень вопросов, которые он должен определять (ч. 1). Но этот перечень не исчерпывающий и согласно ч. 2 данной статьи уставом могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Частями 3 и 5 данной статьи устанавливается, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются представительным органом муниципального образования большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, устав принимается населением непосредственно на сходе граждан. Части 6 и 7 ст. 44 повторяют положения комментируемого Федерального закона и касаются вопросов, связанных с основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования и обжалованием отказа или нарушения установленных сроков государственной регистрации.

**Менеджеру, студенту, преподавателю**

**БЕСПЛАТНО по экономике и менеджменту:**

[**Электронная библиотека учебников**](http://учебники.информ2000.рф/)

|  |
| --- |
| НАПИСАНИЕ на ЗАКАЗ:  1. Дипломы, курсовые, рефераты...  2. Диссертации и научные работы  3. Школьные задания  Онлайн-консультации  Любая тематика, в том числе АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, экономика, техника, менеджмент, биология…  Приглашаем авторов  <http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml>  УЧЕБНИКИ, ДИПЛОМЫ, ДИССЕРТАЦИИ –  На сайте электронной библиотеки  [www.учебники.информ2000.рф](http://www.учебники.информ2000.рф) |

|  |  |
| --- | --- |
| **[СТУДЕНЧЕСКИЕ и АСПИРАНТСКИЕ РАБОТЫ на ЗАКАЗ](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml)** |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |