



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

Житная ул., д. 14, Москва, 119991
тел. (495) 955-59-99, факс (495) 955-57-79

Начальникам
территориальных органов
Минюста России по субъекту
(субъектам) Российской
Федерации

30.06.2004 № 17-42784/04

На № _____

В связи с обращениями территориальных органов Минюста России по вопросам государственной регистрации уставов муниципальных образований Министерством юстиции Российской Федерации подготовлены следующие разъяснения.

1. В соответствии с частью 4 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) проект устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Из буквального содержания данной федеральной нормы следует, что проект устава или муниципального правового акта о внесении в него изменений должен быть опубликован (обнародован) за 30 дней и более до его принятия.

Тридцатидневный срок является минимальным сроком, в течение которого должны быть проведены мероприятия, обусловленные требованием Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно части 4 статьи 28 и части 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ жителей муниципального образования необходимо заблаговременно ознакомить с проектом устава или муниципальным правовым актом о внесении в него изменений, обеспечить их участие в публичных слушаниях, собрать все предложения по проекту соответствующего акта, опубликовать (обнародовать) результаты публичных слушаний.

В случае если указанный срок составляет менее 30 дней до даты принятия устава или муниципального правового акта о внесении в него

изменений, то установленный законом порядок принятия данных актов будет нарушен.

Такой вывод подтверждается судебной практикой.

Таганским районным судом г. Москвы сделан вывод о соблюдении срока официального опубликования проекта муниципального правового акта о внесении изменений в Устав города Электрогорска Московской области, поскольку проект опубликован 11 июня 2008 г., а решение принято 11 июля 2008 г., что составляет 30 дней до его принятия (решение Таганского районного суда г. Москвы от 01.12.2008 г.).

Нарушение порядка принятия указанных актов согласно части 7 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 97-ФЗ) влечет отказ в государственной регистрации.

Кроме того, по смыслу абзаца семнадцатого части 1 статьи 2, части 3 статьи 7, пункта 2 части 4 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ и частей 1, 2 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ под днем рассмотрения вопроса о принятии устава (муниципального правового акта о внесении изменений в устав) следует понимать день его принятия в той редакции, в которой указанный акт представляется для государственной регистрации.

2. По вопросам, связанным с реализацией Федерального закона № 97-ФЗ и приказа Министерства юстиции Российской Федерации от 26.08.2005 № 147 «Об организации работы по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований» (далее – приказ Минюста России № 147) Министерством юстиции Российской Федерации были подготовлены и направлены в территориальные органы методические разъяснения от 01.11.2005 № 01-3237.

Согласно пункту 8 указанных разъяснений зарегистрированный устав муниципального образования и свидетельство о его государственной регистрации выдаются на руки главе муниципального образования или направляются по почте в течение 5 дней со дня принятия решения о государственной регистрации на имя глав тех муниципальных образований, которые находятся на отдаленных и труднодоступных территориях. Как правило, данные документы направляются адресату заказным письмом с уведомлением.

В случае направления устава и свидетельства о его государственной регистрации по почте в Книге учета выданных свидетельств о государственной регистрации уставов производится запись «направлено по почте» с указанием даты и номера квитанции.

Кроме того, пакет документов может быть выдан уполномоченному лицу – муниципальному служащему, действующему на основании

доверенности, выданной главой муниципального образования или лицом, исполняющим его обязанности.

Таким образом, регистрирующим органом будет соблюден пятидневный срок выдачи соответствующих документов главам муниципальных образований и порядок заполнения Книги учета выданных свидетельств о государственной регистрации уставов муниципальных образований.

3. О возможности установления в уставе муниципального образования обязанности граждан, претендующих на замещение муниципальных должностей, и лиц, замещающих муниципальные должности, представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

В соответствии с частью 3 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Учитывая вышеназванную федеральную норму, а также положение статьи 2 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», предусматривающее, что правовую основу противодействия коррупции составляют муниципальные нормативные правовые акты, полагаем, что в уставе муниципального образования могут быть урегулированы вопросы представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера граждан, претендующих на замещение муниципальных должностей, и лиц, замещающих муниципальные должности.

4. По вопросу приостановления действия отдельной нормы устава муниципального образования и проведения публичных слушаний по проекту решения о приостановлении действия отдельной нормы устава муниципального образования.

Решение представительного органа о приостановлении действия отдельной нормы устава муниципального образования не подлежит государственной регистрации, поскольку Федеральным законом № 97-ФЗ государственная регистрация муниципальных правовых актов о приостановлении действия устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования или отдельной нормы устава не предусмотрена.

Согласно части 2 и части 4 статьи 3 Федерального закона № 97-ФЗ государственной регистрации подлежат уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о внесении изменений в устав.

Поскольку решение представительного органа муниципального образования о приостановлении отдельной нормы устава не является муниципальным правовым актом о внесении изменений в Устав, то по нему

публичные слушания не проводятся (часть 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вместе с тем данное решение должно быть опубликовано для сведения граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования.

5. По вопросу необходимости закрепления в уставе муниципального образования положений, связанных с организацией деятельности избирательной комиссии муниципального образования в случае, если полномочия муниципальной избирательной комиссии возложены на территориальную комиссию.

В соответствии с частью 3 статьи 39 Федерального закона № 131-ФЗ порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Согласно части 8 статьи 20 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются настоящим Федеральным законом, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Таким образом, в уставе муниципального образования должны быть установлены компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательной комиссии муниципального образования.

При этом анализ указанных правовых норм показывает, что они носят императивный характер и не исключают обязанности по закреплению в уставе муниципального образования компетенции, полномочий и порядка деятельности муниципальной избирательной комиссии, в случае если ее полномочия в соответствии с частью 4 статьи 24 Федерального закона № 67-ФЗ возложены на территориальную комиссию.

Следует отметить, что возложение полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию согласно части 4 статьи 24 Федерального закона № 67-ФЗ предполагает закрепление таких полномочий в уставе муниципального образования до их передачи территориальной комиссии.

Необходимость закрепления в уставе муниципального образования компетенции, полномочий и порядка деятельности муниципальной избирательной комиссии также обусловлена тем, что ее полномочия могут возлагаться на территориальную комиссию на ограниченный срок, после чего данные полномочия будут осуществляться муниципальной избирательной комиссией.

Кроме того, Федеральным законом № 67-ФЗ установлено, что уставом муниципального образования должен быть установлен срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования и число членов избирательной комиссии с правом решающего голоса (части 5, 6 статьи 24).

В этой связи в уставе муниципального образования должны быть закреплены не только порядок формирования и полномочия избирательной комиссии, но и срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования и количество членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Учитывая длительную по времени процедуру принятия уставов муниципальных образований и практику государственной регистрации, в уставе муниципального образования целесообразно отразить общие положения о формировании избирательной комиссии, ее полномочия, срок полномочий и количество членов муниципальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Более подробно вопросы деятельности муниципальной избирательной комиссии могут быть урегулированы иным муниципальным правовым актом.

6. О порядке вступления в силу изменений, внесенных в уставы муниципальных районов и поселений, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29.11.2010 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно указанным изменениям часть 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена абзацем, согласно которому на администрацию муниципального района может быть возложено исполнение полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, администрация не образуется.

В случае перехода к исполнению полномочий администрации поселения администрацией муниципального района соответствующие изменения в устав муниципального района вступают в силу после их государственной регистрации и официального опубликования в соответствии абзацем первым части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку структура органов муниципального района в данном случае не меняется, а расширяется круг полномочий администрации муниципального района.

В свою очередь изменения, внесенные в устав поселения, изменяют структуру органов местного самоуправления поселения, в связи с чем, будут вступать в силу по истечении срока представительного органа муниципального образования, принявшего данное решение (абзац второй части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

При этом необходимо отметить, что применение новой схемы осуществления полномочий администрации поселения администрацией муниципального района возможно только по истечении срока полномочий главы муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, поскольку перечни оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации не содержат такого основания как исключение местной администрации поселения из структуры органов местного самоуправления поселения (часть 6 статьи 36 и часть 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

В уставе поселения рекомендуем сохранить тот перечень полномочий, который ранее исполняла местная администрация поселения с указанием на то, что полномочия администрации поселения исполняет администрация муниципального района.

7. При решении вопроса о нарушении 15 дневного срока предоставления главой муниципального образования устава муниципального образования на государственную регистрацию, установленного статьей 3 Федерального закона № 97-ФЗ, следует учитывать постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48, согласно которому несоблюдение установленных сроков представления в регистрирующий орган документов, необходимых для регистрации не является нарушением порядка государственной регистрации.

Таким образом, при нарушении 15 дневного срока направления в регистрирующий орган устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений в устав не является основанием для отказа в государственной регистрации.

8. О процедуре упразднения муниципальных образований и исключении муниципальных образований из государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

Упразднение поселений осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ с учетом соблюдения ряда условий, закрепленных пунктом 1 части 1 статьи 13.1:

- поселение является территорией с низкой плотностью сельского населения;
- поселение располагается в труднодоступной местности;
- численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек;
- решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Согласно части 2 статьи 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ упразднение муниципальных образований (поселений) осуществляется только законом субъекта Российской Федерации.

В свою очередь, закон субъекта Российской Федерации может быть принят только при соблюдении вышеуказанных условий. При фактическом отсутствии жителей в поселении не предоставляется возможным провести сход граждан и выявить их мнение по упразднению поселения.

Таким образом, в ситуации, когда фактически местное самоуправление не осуществляется на территории муниципального образования, юридически муниципальное образование и устав остаются действующими.

В этой связи не следует исключать муниципальное образование из государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

9. По вопросу применения части 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с частью 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года.

Указанной нормой срок заключения контракта ограничен сроком полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации. Вместе с тем срок контракта с главы местной администрации не может быть менее 2 лет.

В случаях досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, установленных частью 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в случаях расторжения контракта, установленных частью 11 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, заключение контракта с другим лицом возможно только в случае, если этот срок составляет не менее 2 лет, при условии, что оставшийся срок полномочий представительного органа составляет также не менее 2 лет.

Если оставшийся срок полномочий представительного органа составляет менее 2 лет, заключение контракта с главой местной администрации не представляется возможным.

Поскольку данный вопрос законодателем не урегулирован, полагаем возможным в подобных случаях закрепление в уставе муниципального образования положений о назначении исполняющего обязанности главы местной администрации на срок, оставшийся до окончания срока полномочий представительного органа муниципального образования, по аналогии с частью 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ.

При этом обращаем внимание, что судебная практика в настоящее время по данному вопросу отсутствует.

10. По вопросу порядка оформления и хранения документов федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также государственных реестров уставов и муниципальных образований.

В процессе ведения территориальными органами Минюста России федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – федеральный регистр) и государственных реестров уставов и муниципальных образований (далее – государственные реестры) осуществляется формирование дел (папок) правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов и муниципальных образований.

Указанные дела формируются путем подшивания (скрепления каким-либо способом в одно целое) документов, подлежащих в соответствии с приказами Минюста России внесению в федеральный регистр и государственные реестры в бумажном виде и, являясь их составными частями, хранятся постоянно в территориальном органе Минюста России.

Учитывая, что с делами осуществляется постоянная работа (добавляются новые документы, включенные в дела документы используются для проведения экспертиз и т.д.) скрепление документов в деле рекомендуется осуществлять способом, позволяющим добавлять новые и изымать из дела необходимые для работы документы.

Прошивку или перешнеление дел считаем возможным только в случаях отмены (признания недействующим, утратившим силу), окончания срока действия нормативных правовых актов и исключения муниципального образования из государственного реестра, когда исключается необходимость добавления новых документов в дело.

И.о. директора Департамента
законопроектной деятельности и
мониторинга правоприменения



М.В. Контарев