***Санкт – Петербургский Государственный университет***

***ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ***

###### *Заключение о соответствии устава муниципального округа № 72 текущему законодательству.*

***студентки 4 курса***

***1 потока 1 группы***

***Куля А.В.***

***Санкт - Петербург***

***1999 год***

Устав муниципального образования муниципального округа № 72 составлен достаточно грамотно. Но, тем не менее, в нем можно обнаружить некоторое несоответствие текущему законодательству.

Пункт 4 статьи 2, которая посвящена территории муниципального образования, гласит, что установление и изменение границ муниципального образования осуществляется законом Санкт-Петербурга по инициативе органов государственной власти Санкт-Петербурга, населения, органов местного самоуправления на основе исторически сложившихся территорий компактного проживания. Данное положение противоречит пункту 2 статьи 131 Конституции РФ, пункту 2 статьи 13 закона « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 2 статьи 11 закона « О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», закону Санкт-Петербурга « Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований», которые предусматривают в императивной форме учет мнения населения соответствующих территорий при установлении или изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В статье Устава предусматривается, что инициатива изменения границ муниципального образования может исходить от населения, но это, как представляется, не является равнозначным учету мнения населения, так как инициатива изменения территории может исходить и от органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления.

Статья 12 Устава посвящена территориальному общественному самоуправлению. Содержание данной статьи почти дословно цитирует закон «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге». Упущением, скорее всего технического характера, является не включение в перечень частей территории муниципального образования, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление улицы. Тем не менее, в конкретной ситуации это упущение может помешать осуществлению законных прав граждан данной части муниципального образования. Помимо этого, в законе «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» указывается, что органы территориального общественного самоуправления свободны в определении своей внутренней структуры и методов своей деятельности; что они в соответствии с федеральными законами вправе заниматься коммерческой деятельностью для достижения своих уставных целей и такая деятельность подотчетна и подконтрольна населению соответствующей территории и органам местного самоуправления. Представляется, что данные важные положения нужно было осветить в Уставе муниципального образования. Помимо этого в статье 26 закона « О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» в пункте 4 указывается, что одновременно с выборами органов территориального общественного самоуправления на голосование должен быть вынесен вопрос о необходимости государственной регистрации органа территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица.

Статья 14 Устава регулирует проведение местного референдума. В соответствии с пунктом 1 данной статьи местный референдум-это голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с действующим законодательством. В статье 2 закона Санкт-Петербурга «О местном референдуме» находится, как представляется, существенное дополнение о том, что граждане, имеющие право участвовать в референдуме должны обладать избирательным правом. Применительно к этому пункту нужно также учесть пункт 8 статьи 4 закона « Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными».

В статье Устава не указано, что решение, принятое на референдуме может быть отменено или изменено путем принятия решения на новом референдуме, либо признано недействительным в установленном в законе порядке по решению суда, арбитражного суда (ст.12 п.2 закона Санкт-Петербурга «О местном референдуме», ст.61 п.4 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Так же в п.3 ст.61 федерального закона указывается, что решение, принятое на местном референдуме должно быть зарегистрировано в органах местного самоуправления.

В пункте 12 указанного закона содержится положение о том, что местный референдум проводится в сроки, установленные уставом муниципального образования. В Уставе данное положение отражения не получило.

Так же следует отметить, что в соответствии со статьей 12 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения его решений определяется в уставе муниципального образования в соответствии с законом Санкт-Петербурга о местном референдуме в Санкт-Петербурге. Как мы видим, в Уставе муниципального образования муниципального округа №72 вопросу проведения местного референдума посвящена только одна статья, которая не регулирует в должной мере все эти положения.

В статье 16, которая гласит о праве гражданина избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления, есть расхождение с пунктом8 статьи 4 закона « Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Пункт 1 статьи16 Устава говорит о том, что депутатом муниципального совета может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов 21 года и обладающий активным избирательным правом. В федеральном законе в редакции от 30.03. 99. указывается, что в соответствии с международными документами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Учитывая то, что Устав муниципального образования муниципального округа № 72 был принят и зарегистрирован ранее 30.03.99, он должен быть приведен в соответствие с федеральным законом в целях предотвращения ущемления прав иностранных граждан, проживающих на территории муниципального образования.

Статья 17 Устава, посвященная собранию (сходу) граждан содержит в себе лишь краткое определение понятия собрания (схода) граждан. Эта статья гласит, что собрание (сход) граждан - это форма самоорганизации граждан по месту жительства на части территории муниципального образования, осуществляемая согласно действующему законодательству. В то же время статья 24 закона« Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит, что именно Уставом в соответствии с законами субъектов Российской Федерации устанавливаются порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятие и изменение его решений, а так же пределы его компетенции. В Уставе мы не находим этих положений и представляется, что простая ссылка на действующее законодательство не вполне правомерна в данном случае. Также следует отметить, что ни в законе« Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни в каком-либо ином законе, посвященном местному самоуправлению, не указывается, что собрания (сходы) граждан могут проводиться только на части территории муниципального образования. Следовательно, можно рассматривать данное положение как ущемление прав граждан, проживающих на территории муниципального образования. Помимо этого в законе« Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельно упоминается, что собрания (сходы) граждан созываются для решения вопросов местного значения. Упоминание этого положения в Уставе было бы не лишним и тем самым мешало бы пространному толкованию прав граждан, участвующих в собрании (сходе) граждан.

Статья 18 Устава посвящена народной правотворческой инициативе. Пункт 1 данной статьи поясняет, что население муниципального образования вправе обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Статья 25 закона« Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о праве населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Представляется, что «правотворческая инициатива» и «обращение граждан» не являются равнозначными понятиями.

Статья 21 Устава в пункте 2 устанавливает, что муниципальный совет осуществляет иные полномочия, отнесенные федеральными законами, законами Санкт-Петербурга и настоящим Уставом к ведению муниципального (местного) совета, в том числе избирает из числа депутатов председателя муниципального (местного) совета, заслушивает отчеты о проделанной им работе и расходовании финансовых средств не реже одного раза в квартал. Статья 27 п.3 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» указывает, что отчеты о проделанной председателем муниципального совета работе и расходовании им финансовых средств муниципальный совет утверждает, а не заслушивает.

Статья 23 Устава посвящена постановлениям муниципального совета. В данной статье подробно регулируется порядок принятия нормативных правовых актов муниципального (местного) совета, однако ничего не говорится о возможности их отмены. Статья 44 п.2 закона« Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а так же статья 42 п.2 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» указывают, что решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Статья 25 Устава муниципального образования посвящена депутату муниципального совета. В ней не определены сроки, в которые проводятся выборы депутатов муниципального совета, не смотря на указание регулирования этого вопроса в уставе муниципального образования законом «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» (ст.4). В ст.5 п.3 этого же закона находится правило о проведении выборов в муниципальный совет не позднее, чем за 10 дней до истечения срока полномочий депутатов муниципального совета предыдущего созыва. В Уставе это важное положение не урегулировано.

В статье 28 п.18 Устава есть несоответствие со статьей 36 п.1 п.п.1. Статья 28 указывает, что председатель муниципального совета рассматривает предоставленные главой местной администрации проекты бюджета и отчеты о его исполнении, проекты программ и планов социально-экономического развития муниципального образования. Статья 36 п.1 указывает, что помимо этого глава местной администрации вносит председателю муниципального совета проекты нормативных правовых актов, требующих утверждения муниципальным (местным) советом.

Кроме этого непонятно содержание п.4 ст.28 Устава, в котором определяется, что председатель муниципального совета «до избрания главы администрации муниципального образования, с согласия председателя муниципального (местного) совета, пользуется полномочиями и исполняет обязанности главы местной администрации». По смыслу этого положения председатель должен получить разрешение на осуществление этой функции у самого себя.

Статья 33 Устава регулирует понятие муниципальной службы и принципы ее организации.

В п.4 ст.33 указаны принципы, на которых основана муниципальная служба. Большинство принципов полностью соответствуют федеральному закону « Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Можно лишь отметить, что в федеральном законе отмечается непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина (п.2 ст.5), а также отдельным пунктом говорится о самостоятельности органов местного самоуправления в пределах полномочий (п.3 ст.5), что не нашло своего отражения в Уставе. Помимо этого ст.21 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в пункте 2 устанавливает, что уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом определяется правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы. Эти положения не получили достаточного освещения в Уставе.

Статья 35 Устава говорит о главе местной администрации муниципального образования. Здесь можно обнаружить несоответствие Устава статье 16 закона «Об общих принципах…», а так же закону «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге». Закон Санкт-Петербурга устанавливает в пункте 7 статьи 18, что сроки полномочий главы администрации и иных выборных должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами Санкт-Петербурга. В Уставе это положение не получило своего отражения. Пункт 8 статьи 18 закона так же не был учтен при разработке Устава. Он гласит, что глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления подотчетны непосредственно населению и муниципальному совету в соответствии с уставом. В Уставе этому положению внимание не уделено.

Пункт 2 статьи 36 Устава указывает, что глава администрации муниципального образования по вопросам, входящим в его компетенцию издает правовые акты- распоряжения. В данном пункте не указывается, что по вопросам внутренней организации глава местной администрации издает приказы (п.3 ст. 18 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»). Представляется, что данный момент должен был быть изложен в Уставе.

Статья 38 Устава, посвященная местной администрации в пункте 6 предусматривает, что местная администрация, по решению местного совета, может являться юридическим лицом. Это положение противоречит статье 20 закона « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а так же статье 22 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», где в императивной форме указывается, что выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Статьи 40 и 41 Устава определяют права и обязанности муниципального служащего. Целесообразно было бы помимо этого, в соответствии с федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», установить ограничения, связанные с муниципальной службой, а так же ответственность муниципальных служащих.

В статье 45 Устава говорится о муниципальных предприятиях, учреждениях и организациях, о порядке и целях их создания, однако не упоминается о том, что именно органы местного самоуправления вправе решать вопросы об их создании, реорганизации и ликвидации. Особое указание на это дается в законе «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» и в статье 30 закона «Об общих принципах…». Этот вопрос кажется достаточно существенным, чтобы получить освещение в Уставе.

Статья 48 Устава муниципального образования гласит: «органы местного самоуправления в интересах самоуправления в установленном порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность». Статья же 34 закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» указывает, что внешнеэкономическая деятельность осуществляется органами местного самоуправления в интересах населения. Учитывая близость понятий « самоуправление» и «население», все же представляется, что они не равнозначны. Статья 6 Устава определяет местное самоуправление как деятельность населения по решению вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления. В свою очередь ст.14 закона «Об общих принципах…» относит к органам местного самоуправления выборные и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. Следовательно, одна группа органов местного самоуправления формируется на основе выборов, а другая – невыборным путем, то есть путем назначения, делегирования, кооптирования и т.д. На этом примере можно показать неточность определения, использованного в Уставе.

Статья 51 Устава муниципального округа №72 регулирует доходы и расходы муниципального образования. В перечень средств, образующих доходы местного бюджета, в противоречие пункту 1 статьи 36 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п.п.6 п.3 федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», закону «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге, не включены штрафы, получаемые в результате деятельности органов местного самоуправления. Согласно Уставу предусмотрено поступление в доходы местного бюджета части прибыли муниципальных предприятий. В п.1 ст.36 закона об «Общих принципах…», а так же в законе «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» указано, что в местный бюджет зачисляется и часть прибыли учреждений и организаций.

В Уставе муниципального образования очень кратко определен вопрос ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. Представляется, что простой констатации факта об ответственности перед населением, государством, физическими и юридическими лицами органов местного самоуправления и их должностных лиц недостаточно.

Статья 48 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что в Уставе муниципального образования должны быть определены порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения. Этот пункт в Уставе муниципального образования не определен.

В результате анализа данного Устава можно отметить, что его основной недостаток заключается в неполном освещении некоторых достаточно важных вопросов. Например, очень слабо отражены в Уставе положения о местном референдуме, о собрании (сходе) граждан и др. В то же время в тексте встречаются повторения одних и тех же положений (например, о единоначальном руководстве главы местной администрации деятельностью муниципального образования, о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями).

В целом следует признать, что Устав муниципального образования муниципального округа №72 составлен достаточно квалифицировано.