

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Алтайский государственный университет»**

Юридический институт

Кафедра Конституционного и международного права

***УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ***  
(бакалаврская работа)

**Выполнила бакалавр**

3 курса, 368-з группы, заочного отделения  
Хамитова Анна Григорьевна

---

**Научный руководитель**

к.ю.н., доцент  
Маньковская Вера Ивановна

---

**Допустить к защите**  
и.о. заведующего кафедрой,  
к.ю.н., доцент  
Игнатовская Ирина Ивановна

---

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 г.

Выпускная квалификационная работа  
защищена

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_\_ г.

Оценка \_\_\_\_\_

Председатель ГЭК

---

Барнаул 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. Правовая основа местного самоуправления.....	6
1.1. Понятие местного самоуправления.....	6
1.2. Понятие, природа устава муниципального образования.....	12
1.3. Место устава в системе нормативных правовых актов муниципального образования.....	17
ГЛАВА 2. Юридическая характеристика устава муниципального образования.....	21
2.1. Юридические свойства устава муниципального образования.....	21
2.2. Структура и содержание устава муниципального образования. Порядок принятия, внесения изменений и дополнений и государственная регистрация устава муниципального образования.....	30
2.3. Сравнительная характеристика уставов Барнаула, Кемерово и Томска...	40
ГЛАВА 3. Проблемы уставного нормотворчества.....	45
Заключение.....	59
Библиографический список.....	61

## ВВЕДЕНИЕ

В демократическом государстве организация и осуществление власти основывается на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает децентрализацию системы управления, делает её наиболее пригодной для учёта интересов местного населения, принимая во внимание также исторические и иные местные традиции. Соблюдение данного принципа актуально и для российской действительности.

2018 год был отмечен таким важным событием, как 20-летие присоединения России к Европейской хартии местного самоуправления. Данный факт имел как символическое, так и сугубо практическое значение. Прежде всего, это присоединение означало готовность России в процессе экономических и социально-политических реформ не ограничиваться «верхним» уровнем преобразований, а последовательно формировать в стране всю вертикаль демократических институтов управления и гражданского общества, включая и институты местного самоуправления.

**Актуальность темы исследования.** Необходимым и, пожалуй, самым важным элементом правовой основы местного самоуправления является устав муниципального образования. В Федеральном законе от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» устав муниципального образования позиционируется как муниципальный правовой акт высшей юридической силы, действующий на всей территории муниципального образования, закрепляющий и регулирующий важнейшие вопросы организации и осуществления местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Именно устав определяет статус соответствующего муниципального образования и особенности деятельности органов местного самоуправления, закрепляет организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления, устав рассматривается как разновидность актов кодификационного значения, это своеобразная «малая конституция

конкретного муниципального образования». В связи с этим, уставное нормотворчество занимает ведущее место в жизни любого местного сообщества и центральное место в деятельности органов местного самоуправления.

Официальные данные управлений Министерства юстиции, осуществляющих регистрацию уставов муниципальных образований, говорят о несовершенстве уставного нормотворчества. В документах приводятся наиболее типичные ошибки, встречающиеся в тексте уставов. Поэтому, зачастую органам юстиции приходится делать решения об отказе в государственной регистрации, как самих уставов, так и муниципальных правовых актах о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований.

Такое положение вещей говорит о важности исследования данной темы, заключающего в себе поиск возможных причин, связанных с несовершенством уставного нормотворчества.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе принятия и государственной регистрации и реализации устава муниципального образования.

**Предметом** исследования выступают юридические конструкции, воплощенные в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы уставного нормотворчества.

**Целью** исследования является комплексное изучение устава муниципального образования как регулятора муниципальных правовых отношений, позволяющее выявить основные черты устава, проблемы уставного нормотворчества и на этой основе внесение некоторых предложений, направленных на совершенствование уставного нормотворчества.

Исходя из поставленной цели, основными **задачами** работы являются:

- раскрытие понятия местного самоуправления;

- изучение процесса становления и развития института устава муниципального образования в России;

- исследование юридических свойств, анализ структуры и содержания устава муниципального образования как основополагающего акта;

- изучение порядка принятия, внесения изменений и дополнений, а также процесса государственной регистрации устава муниципального образования;

- сравнительная характеристика уставов городов на примере Барнаула, Кемерово и Томска;

- выяснение причин несовершенства уставного нормотворчества и внесение некоторых предложений, направленных на совершенствование уставов.

**Методологическая основа исследования.** В работе были использованы общенаучные (исторический, анализ, синтез, системный) подходы, частно-научные методы (сравнительно-правовой, историко-правовой).

**Теоретическую основу** составили труды отечественных учёных, исследующих решение проблем в сферах конституционного и муниципального права: Б. Б. Адамокова, Н. С. Бондаря, О. Е. Кутафина, Е.И.Козловой, И. И. Овчинникова, А. Н. Писарева, С. Е. Чаннова.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав, включающих параграфы, заключения, а также библиографического списка.

# ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 1.1. Понятие местного самоуправления

Вопрос о местной реформе, как известно, ставился на законодательную очередь еще в дореволюционной России. Гессеном В. М. был произведен сбор статей, в разное время напечатанных в периодических изданиях и касающихся темы местной реформы. В данном сборнике автор указал, что в основу правильно задуманной и последовательно осуществляемой реформы местного строя должно лечь сильное уяснение основных начал, которые могут быть сформулированы следующим образом:

- необходимо точное и вполне определенное отграничение предметов ведомства, входящих в понятие местного самоуправления, от предметов, входящих в понятие центрального управления;

- местное управление должно вестись не бюрократией, а самоуправляющимся обществом;

- в сфере местного управления администрации должна принадлежать функция высшего, вневедомственного надзора, отграниченного резкой и отчетливой чертой от функции активного управления.<sup>1</sup>

Также Гессен писал, что между центральным и местным управлением существует необходимое взаимодействие, органическая связь, поэтому искреннее и последовательное проведение начала самоуправления в местном строе вряд ли возможно до тех пор пока центральное управление сохраняет свой исключительно бюрократический характер.<sup>2</sup>

Еще императрица Екатерина II справедливо утверждала, что целое не может быть устроено, пока части в нестроении пребывают, и, наоборот, не могут быть устроены части, пока в нестроении пребывает целое.<sup>3</sup>

В европейских государствах значительную роль в распространении идей местного самоуправления сыграла бельгийская Конституция 1831 года.

---

<sup>1</sup> Гессен, В.М. Вопросы местного управления. СПб, 1904. С. 1.

<sup>2</sup> Там же. С. 1.

<sup>3</sup> Там же. С. 1.

В ней содержалась специальная статья, посвящённая общинному управлению. Наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями признавалась власть четвёртая - муниципальная.<sup>4</sup>

Сегодня местное самоуправление за рубежом имеет довольно разнообразные формы в зависимости от того, насколько оно интегрировано в систему государственного управления и какова степень его самостоятельности. Интересен тот факт, что не во всех странах существует термин «местное самоуправление»: в англосаксонских странах используется понятие местного или муниципального управления, в Японии аналогом этого понятия является «местная автономия», во Франции - это «территориальная децентрализация», в Испании и Турции - «местное управление». В мировой практике различают две модели местного самоуправления - англосаксонскую и континентальную.<sup>5</sup>

Первый тип муниципальной организации формируется снизу, в силу, прежде всего, гражданской инициативы населения. Главная роль в управлении местными делами в странах англосаксонской модели принадлежит не столько органам местного самоуправления в целом, сколько профильным комиссиям и комитетам, которые формируются депутатами. Именно эти структуры решают вопрос, к примеру, открывать ли в населённом пункте новый детский сад или школу, принимать или не принимать иммигрантов на постоянное место жительства. Согласно англосаксонской модели местные представительные органы выступают как действующие формально независимо в пределах предоставленных им полномочий, уполномоченных представителей центрального правительства на местах не имеется, а контроль за органами местного самоуправления осуществляется косвенным путем, в частности через суд. Государство лишь

---

<sup>4</sup> Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России // Интернет-портал Школа муниципального политика [Электронный ресурс]. URL: <http://shkola-municipalnogo-politika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii>.

<sup>5</sup> Там же.

следит за тем, чтобы местные установления не нарушали общенациональное законодательство. Континентальный же тип характеризуется развитой системой контроля со стороны центральной администрации. Власть органов местного самоуправления является как бы производной государственной власти. Органам местного самоуправления передается часть государственных функций, исполнение которых контролируют государственные структуры на местах. В отличие от англосаксонской, для континентальной (романской) модели местного самоуправления характерна непосредственная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим, роль государства не просто является высокой по отношению к местной власти, но директивной.<sup>6</sup>

Современная российская модель организации местного самоуправления имеет смешанный характер и включает в себя отдельные черты англосаксонской, континентальной и советской моделей, она наиболее приближена к германской практике, которая учитывает конституционный принцип выраженной муниципальной автономии, и в то же время характерна для российской политической традиции, характеризующейся сильной государственной властью.<sup>7</sup>

Конституция РФ содержит важнейшие характеристики местного самоуправления, хотя в ней и нет её прямого определения. Основываясь на Конституции, это определение дает федеральное законодательство. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в п. 1 ст. 1 устанавливает, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ. Местное самоуправление - это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах,

---

<sup>6</sup> Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России // Интернет-портал Школа муниципального политика [Электронный ресурс]. URL: <http://shkola-municipalnogo-politika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii>.

<sup>7</sup> Шустов, В. Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 2. С. 294.



установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».<sup>8</sup>

Данное определение, своему объёму выглядит кратким. Однако, как и в любом кратком определении, здесь каждое слово насыщено богатым содержанием. Местное самоуправление, согласно этому определению, предполагает самостоятельное решение вопросов местного значения. Именно решение, то есть окончательное определение дела. Не совет, не рекомендацию, не просто высказанное мнение, а властное решение. Самостоятельное, то есть независимое от других субъектов решение, но не «беспредел». Вместе с тем, важным является уяснение, что самостоятельность местного самоуправления относительна, так как она «живет» в границах, установленных Конституцией, федеральными и региональными законами. В этой связи содержание самостоятельности местного самоуправления вряд ли можно считать константой. В зависимости от политических, социальных и экономических условий, границы могут меняться.<sup>9</sup>

Выражение «под свою ответственность» означает, что местное самоуправление должно опираться на собственные или преимущественно собственные финансовые и материальные ресурсы. Согласно данной норме, государство по обязательствам муниципальных образований не отвечает. В ст. 126 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, закрепленного за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного

---

<sup>8</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (по сост. на 01.05.2019 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2019. 361 с.

управления, а также кроме имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности.<sup>10</sup>

Важно подчеркнуть, что самостоятельность и ответственность являются элементами правового статуса главного субъекта муниципальных отношений, то есть сообщества жителей муниципального образования, на каждом из которых лежит часть ответственности при решении вопросов местного значения. В то же время допускается возможность опосредования ответственности муниципальными органами, что подтверждается в статье 41 федерального закона № 131, которая предусматривает наделение органов местного самоуправления правами юридического лица, образуемого для осуществления управленческих функций. А в главе 10-й того же ФЗ-131 говорится уже только об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а именно:

- об ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением;

- об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством;

- об ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством;

- об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Далее, согласно определению местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что оно осуществляется двояким образом. Во-первых, непосредственно населением путем выборов, референдумов, сходов, собраний и конференций граждан и в других формах прямой демократии. А во-вторых, через органы местного самоуправления - представительные, исполнительно-распорядительные.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2019. 361 с.

<sup>11</sup> Там же.

Местное самоуправление в своей деятельности исходит из интересов населения. В идеале, между интересами демократического, социального, правового государства, для которого человек, его права и свободы признаются высшей ценностью не должно быть расхождений с интересами местного самоуправления. Однако в жизни между органами государственного и местного уровня нередко случаются противоречия в конкретных ситуациях, поскольку оценка одних и тех же дел разными уровнями власти и управления не может быть одинаковой. При решении вопросов местного значения местное самоуправление учитывает исторические и другие традиции. Именно локальная власть имеет все возможности в своих решениях принять во внимание огромное разнообразие природных, географических, культурных и экономических факторов, уклад жизни местного населения, их язык и т. п.<sup>12</sup>

Приведенное определение в определенной степени соответствует эталонному для современного европейского демократического государства определению местного самоуправления, представленного в Европейской хартии местного самоуправления, в том числе подписанной и Россией. В ст. 3 Европейской хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (в более чётком хотя и неофициальном переводе на русский язык с английского и французского первоисточников - не «органов местного самоуправления», а «местных сообществ») регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Рассматривая данное определение можно сделать вывод о том, что хартия не предусматривает градацию вопросов ведения на вопросы местного значения и государственные дела. Скорее хартией определяется, что вопросы местного значения являются частью «государственных дел». Указанное в Европейской хартии право

---

<sup>12</sup> Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2019. 361 с.

регламентации части государственных дел осуществляется советами и собраниями, состоящих из членов, которые избираются путем свободного, равного, прямого, всеобщего и тайного голосования. Советы или собрания могут располагать исполнительными органами, подотчетными им.<sup>13</sup>

Итак, содержание местного самоуправления, естественно, насыщенней, чем то содержание, которое дано в общем его определении, так как местное самоуправление - есть сложный, многоаспектный институт.

## **1.2. Понятие, природа устава муниципального образования**

В настоящее время одной из задач развития местного самоуправления в Российской Федерации является создание и развитие на основе федерального и регионального законодательства нормативной базы муниципальных образований. В свою очередь, одним из серьезных вопросов, является совершенствование уставов муниципальных образований, так как уставы по своим юридическим характеристикам напоминают своеобразные малые «конституции».<sup>14</sup>

Устав муниципального образования представляет собой достаточно новый вид правового акта в системе нормативных актов нашей страны. Его главная задача состоит в создании условий для укрепления государственности и развития институтов гражданского общества в соответствующем муниципальном образовании. Именно устав выступает связующим звеном, посредством которого нормы законодательства РФ и её субъектов трансформируются в положения нормативных актов муниципальных образований, что является важным условием единства правовой системы. Для правильного функционирования правовой системы РФ необходимо создание научно обоснованной концепции устава муниципального образования, поскольку именно он выступает связующим звеном, посредством которого нормы законодательства РФ и её субъектов

---

<sup>13</sup> Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>14</sup> Шкуратова, Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28-33.

трансформируются в положения нормативных актов муниципальных образований, что является важным условием единства правовой системы. Всесторонний анализ содержания уставов муниципальных образований позволил выделить их основные признаки и свойства. Устав муниципального образования можно определить как муниципальный правовой акт высшей юридической силы в системе остальных муниципальных правовых актов, принятый представительным органом муниципального образования или на сходе граждан, имеющий учредительный характер и прямое действие, нормы которого применяются на всей территории конкретного муниципального образования и подлежащий обязательной государственной регистрации.<sup>15</sup>

Правовая природа уставного нормотворчества в России уходит корнями ещё в эпоху раннефеодальной монархии и феодальной раздробленности. Уставные грамоты были направлены, в большей мере, на регулирование тех вопросов, где происходило столкновение интересов населения и управленца, наместника, чтобы не позволить произвола со стороны наместника в отношении населения. Уставная грамота служила регулятором в деятельности управленца. Уставные грамоты были своего рода прообразом уставов муниципальных образований. У истоков современного российского уставного нормотворчества стоял известный государствовед Г. В. Барабашев, предложивший использовать уставы как форму первичного правового регулирования деятельности муниципалитетов по аналогии с зарубежными хартиями местного самоуправления.<sup>16</sup>

Однако первый опыт принятия основополагающих актов местного самоуправления в России был закреплён только в Законе Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.07.1991г. № 1550-1. Закон закреплял за Советами право принятия положения (устава) о местном самоуправлении.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Шкуратова, Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28-33.

<sup>16</sup> Адамоков, Б. Б. Уставные грамоты как прообраз уставов муниципальных образований // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 11. С. 190-192.

<sup>17</sup> О местном самоуправлении в Российской Федерации : закон РФ от 06.07.1991г. № 1550-1 (утратил силу).

В соответствии со статьей 5 данного Закона предусматривалась необходимость принятия уставов о местном самоуправлении, предмет которых был определен этой же статьей достаточно узко, что вытекало из самого названия акта не как устава муниципального образования в целом, а лишь устава о местном самоуправлении. Такими уставами предусматривались, в частности, необходимость конкретизации функций, порядка работы, системы и структуры местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, а также организация территориального общественного самоуправления населения.

Сам перечень вопросов, которые определяли содержание ранее действующих уставов, свидетельствовал, что все они (уставы) были своего рода чиновничье-бюрократическими документами: они касались лишь вопросов организации управления на местном уровне, делёжки «пирога власти» между различными органами и должностными лицами. При этом не затрагивалась широкая сфера других отношений в области местного самоуправления, в том числе с участием отдельных граждан, реализацией ими прав и свобод по месту жительства.<sup>18</sup>

Вместе с тем, практика принятия положений (уставов) местного самоуправления не получила должного распространения в силу сложной в то время внутривластной ситуации в стране: в период с 1991 по 1995 годы практически ни в одном городе такие положения (уставы) в силу различных причин не были приняты. Конституция РФ 1993 года и Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995г. № 154-ФЗ и от 06.10.2003г. № 131-ФЗ заложили новые основы для реформирования местного самоуправления в России и дополнили правовую систему РФ новым источником права - уставом муниципального образования. После принятия Федерального закона 1995 года начало формироваться федеральное и региональное законодательство о

---

<sup>18</sup> Болдыш, А. Ю. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2015. Т. 13. С. 4321-4325.

местном самоуправлении, в том числе начали определяться основные параметры для муниципальных правовых актов. Данный процесс сопровождался организацией органов местного самоуправления на местах, что позволяло перейти к юридическому оформлению статуса муниципальных образований - к разработке и принятию их уставов.<sup>19</sup>

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. № 131-ФЗ ознаменовало начало нового этапа в развитии института уставного нормотворчества. В отличие от ФЗ от 28.08.1995г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», где была только одна статья 8, содержащая нормы об уставе муниципального образования, в ФЗ от 06.10.2003г. появилась специальная глава 7 «Муниципальные правовые акты».

Из положений Федерального закона 2003 следует, что устав - это не просто свод нормативных положений для органов местного самоуправления и муниципальных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей деятельности, а важнейшая форма нормативно-правового самоопределения местного сообщества с учётом исторических, культурных и иных особенностей муниципального образования, он должен иметь в качестве главного адресата всё местное сообщество и каждого его жителя в отдельности.<sup>20</sup>

Устав закрепляет наиболее значимые и принципиальные вопросы организации и функционирования муниципального образования. Но это не означает, что на все пункты ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе должны быть даны исчерпывающие ответы. По юридической природе устав муниципального образования призван реализовывать обобщенное регулирование вопросов местного значения, которое в последующем должно быть детализировано в текущем муниципальном нормотворчестве. Если речь

---

<sup>19</sup> Болдыш, А. Ю. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2015. Т. 13. С. 4321-4325.

<sup>20</sup> Там же.

идет, например, о такой важной сфере, как управление и распоряжение муниципальной собственностью, то уставом должны быть предусмотрены разработка и принятие специального акта - положения об управлении и распоряжении объектами муниципальной собственности. Таких документов нормативного характера, которые принимаются в развитие устава каждого муниципального образования, насчитывается несколько десятков.<sup>21</sup>

В свете выявленных особенностей природы устава становится ясным, что в материальном (социально-правовом) плане конкретные характеристики нормативной модели устава могут определенным образом различаться в зависимости от специфики самоуправленческих отношений, складывающихся на той или иной территории. Как выше упоминалось, любой муниципалитет - это сложная социально-демографическая, организационно-управленческая, и, не в последнюю очередь, нормативно-правовая самоуправленческая система. При этом наибольшей сложностью, особым проявлением коллизионных государственных и муниципальных начал характеризуется, естественно, верхний территориальный уровень местного самоуправления (городские округа, муниципальные районы) с учетом присущей ему степени концентрации публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение (что получило обоснование в Постановлении Конституционного Суда РФ от 01.12.2015г. № 30-П). Это, однако, ни в коей мере не должно вести к огосударствлению уставного правового регулирования в таких муниципалитетах. Высшей целью осуществления местного самоуправления в рамках любой местной среды является общее благо, социальная и правовая защита населения, содействие созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь, благополучие человека как жителя этой среды, то есть обеспечение такого способа организации, нормативно-правового устройства городской или сельской жизни, который гарантировал бы наиболее благоприятные условия

---

<sup>21</sup> Болдыш, А. Ю. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2015. Т. 13. С. 4321-4325.



для жизнедеятельности человека, включая его взаимоотношения с органами местного самоуправления и муниципальными служащими. Именно с учетом приоритета этой цели должна выстраиваться вся система уставного муниципального регулирования.<sup>22</sup>

### **1.3. Место устава в системе нормативных правовых актов муниципального образования**

Организация и деятельность муниципальной власти обеспечивается не только законотворчеством и подзаконным правотворчеством, но и муниципальным нормотворчеством.

Муниципальное нормотворчество, являясь самостоятельным видом правотворчества, осуществляется населением и органами местного самоуправления в определенных пределах, очерченных конституционным законодательством. Муниципальное нормотворчество представлено муниципальными правовыми актами.

Принимаемые на уровне местного самоуправления правовые нормы представляют собой иерархическую систему. Система муниципальных правовых норм - это часть целостной иерархической системы норм российского права, одна из его подсистем (наряду с подсистемами федеральных, региональных и локальных норм права).<sup>23</sup>

Система муниципальных правовых актов определена в главе 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно ст. 43 указанного закона в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные акты представительного органа муниципального образования;

---

<sup>22</sup> Болдыш, А. Ю. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2015. Т. 13. С. 4321-4325.

<sup>23</sup> Кузнецова, М. А. О системе муниципальных правовых норм // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2016. № 4. С. 64-69.

- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

То есть что в систему муниципальных правовых актов не входят законы и иные акты органов государственной власти. Также следует отличать муниципальные правовые акты от локальных актов, принимаемых в рамках трудового законодательства, которые не носят публичного характера. На вершине иерархической системы норм права муниципального уровня располагаются нормы устава муниципального образования. Исключительная значимость норм устава муниципального образования определяется ч. 2 ст. 43 Федерального закона № 131, которая определяет устав муниципального образования как акт высшей юридической силы в системе правовых норм муниципального уровня.<sup>24</sup>

Нормы устава муниципального образования носят комплексный характер. Несмотря на то, что часть из них воспроизводит важнейшие принципиальные положения федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта РФ, касающиеся местного самоуправления, устав призван в значительной степени определить всё, что касается организационно-правового статуса соответствующего муниципального образования. С этой точки зрения нормы устава среди иных муниципальных норм носят базовый характер. Все другие правовые нормы, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления, должны соответствовать и не противоречить не только федеральным и региональным нормам, но и нормам устава соответствующего муниципального образования.<sup>25</sup>

Нормы устава обладают учредительным характером, поскольку затрагивают все стороны жизни населения муниципального образования. В

---

<sup>24</sup> Кузнецова, М. А. О системе муниципальных правовых норм // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2016. № 4. С. 64-69.

<sup>25</sup> Там же.

частности, нормы определяют границы и состав территории; вопросы местного значения; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименование и полномочия; виды, порядок принятия и вступления в силу правовых актов органов местного самоуправления и т. д. Вместе с тем нормы устава являются «фундаментом», «остовом» для правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которые, исходя из положений устава, осуществляют более детальную регламентацию муниципальных отношений.<sup>26</sup>

В системе муниципальных правовых актов, указанных в ст. 43 Федерального закона 2003 года, наряду (на одном уровне) с уставом муниципального образования обозначены правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Отсюда можно сделать вывод, что нормы правовых актов, принятых на референдуме, располагаются на одном иерархическом уровне с нормами устава. На следующем уровне располагаются нормы правовых актов, принимаемых представительным органом МО. Традиционной формой правовых актов представительного органа являются его решения, которые принимаются по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ и уставом МО, а также по вопросам организации деятельности самого представительного органа. Следующую иерархическую ступень подсистемы муниципальных норм занимают нормы правовых актов, принимаемых главой муниципального образования. Место норм, исходящих от главы муниципального образования, зависят от его правового статуса.<sup>27</sup>

В силу ст. 36 Федерального закона 2003 года глава муниципального образования может быть председателем представительного органа муниципального образования либо главой местной администрации. В первом

---

<sup>26</sup> Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата. М., 2019. 361 с.

<sup>27</sup> Кузнецова, М. А. О системе муниципальных правовых норм // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2016. № 4. С. 64-69.

случае глава муниципального образования принимает правовые акты по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Во втором случае принимаемые им акты посвящены вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения по организации работы местной администрации.

На следующей иерархической ступени располагаются нормы правовых актов, принимаемых исполнительным органом муниципального образования. Как правило, им является администрация муниципального образования. Реализуя свои полномочия, исполнительные органы издают многочисленные правовые нормы. Наименования и формы правовых актов определяются уставами соответствующих муниципальных образований.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Кузнецова, М. А. О системе муниципальных правовых норм // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2016. № 4. С. 64-69.

## **ГЛАВА 2. ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

### **2.1. Юридические свойства устава муниципального образования**

Сущность и содержание устава муниципального образования проявляются в совокупности свойств (юридических, идеологических, политических), характеризующих его качественное своеобразие. Прежде всего, устав - это правовой документ, и поэтому его главными свойствами являются юридические свойства.

Юридические свойства устава муниципального образования - это правовые признаки, которые раскрывают правовую природу устава, определяют его место в нормативно-правовой системе и отличают его от других нормативно-правовых актов. К их числу можно отнести следующие свойства.<sup>29</sup>

1. Устав является подзаконным актом. Он занимает относительно самостоятельное место в общей системе нормативно-правовых актов. Существует круг вопросов, которые могут быть урегулированы только уставом муниципального образования. Устав, прежде всего, подзаконный нормативный правовой акт, поскольку уставом регулируются вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления в объеме, установленном федеральным и региональным законодательством. Касаясь проблемы соотношения уставов муниципальных образований и законов субъектов РФ о местном самоуправлении, следует иметь ввиду то, что ряд вопросов местного самоуправления напрямую регулируется федеральным законодательством. Субъекты РФ не вправе ограничивать прямое действие норм Конституции РФ и иных федеральных законов, они могут лишь усилить

---

<sup>29</sup> Малявкина, Н. В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы реализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 36-41.

правовые и иные гарантии тех прав, которые установлены на федеральном уровне.<sup>30</sup>

Представляет интерес вопрос о соотношении устава муниципального образования и других подзаконных актов органов государственной власти субъектов федерации. Согласно положениям ст. 15 Устава Барнаула «Правовую основу местного самоуправления составляют... федеральные законы; иные федеральные нормативные правовые акты; Устав (Основной закон) Алтайского края; законы и иные нормативные правовые акты Алтайского края; настоящий Устав...». Тем самым можно признать превосходящую юридическую силу устава города по отношению к подзаконным актам органов государственной власти субъектов РФ.<sup>31</sup>

С точки зрения общей теории права, среди подзаконных актов превосходящую юридическую силу по отношению к ведомственным актам и актам местных органов имеют Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства РФ. Другие подзаконные нормативные акты по отношению друг к другу должны обладать равной юридической силой, поскольку издаются в соответствии с компетенцией соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления.<sup>32</sup>

2. Федеральный закон 2003 года выделяет устав в качестве одного из элементов правовой системы местного самоуправления (ст. 4) и включает его в систему муниципальных правовых актов (ч. 1 ст. 43).

3. Еще одну важную особенность устава муниципального образования закрепляет положение Федерального закона 2003 года о том, что устав является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Иные муниципальные правовые акты не должны

---

<sup>30</sup> Малявкина, Н. В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы реализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 36-41.

<sup>31</sup> О принятии Устава городского округа - города Барнаула Алтайского края: решение Барнаульской городской Думы от 28.02.2018 г. № 71 (с изм. от 30.11.2018 г.) [Электронный ресурс] // URL: <https://barnaul.org/pravoportal/ustav.php>.

<sup>32</sup> Комаров, С. А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры. М., 2019. 506 с.

противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

4. Устав относится к кодифицированным актам. Кодекс или кодифицированный акт определяется как единый, свободный, юридически и логически цельный, внутренне согласованный закон, обеспечивающий полное, обобщенное и системное регулирование данной группы общественных отношений. Все эти признаки присущи уставу муниципального образования. Это единый, имеющий определенную внутренне согласованную структуру нормативный акт, в котором весь нормативный материал приведен в единую обобщенную систему, необходимую для достаточно полного регулирования всех отношений, возникающих по поводу осуществления населением права на местное самоуправление.<sup>33</sup>

5. Устав является актом учредительного (правоустанавливающего) характера. По смыслу положений ст. ст. 12, 130 и 131 Конституции РФ - каждое местное сообщество вправе самостоятельно, в пределах, установленных Конституцией РФ и законом, и в особой правовой форме решать ключевые вопросы организации и функционирования институтов местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, решать иные вопросы местного значения и т. п. При этом определение структуры органов местного самоуправления, включая определение порядка взаимоотношений между соответствующими органами, составляет один из важнейших вопросов организации муниципальной власти.<sup>34</sup>

Названные и подобные им вопросы местного значения требуют особой формы юридического выражения, которая обеспечивала бы, с одной стороны, стабильность правового регулирования, а с другой стороны -

---

<sup>33</sup> Малявкина, Н. В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы реализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 36-41.

<sup>34</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (по сост. на 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

верховенство указанных нормативных положений над иными положениями в системе муниципальных правовых актов. Такой юридической формой и является устав муниципального образования, которых, хотя прямо и не называется в Конституции РФ, но, как это вытекает из вышесказанного, предполагается ею как особого учредительного по природе нормативного правового акта в системе муниципального нормотворчества. Поэтому наличие устава в любом муниципальном образовании является обязательным. Федеральный закон 2003 года (№ 131-ФЗ), в отличие от Федерального закона 1995 года (№ 154-ФЗ), не содержит прямого указания на то, что каждое муниципальное образование должно иметь свой устав. Однако без такого устава невозможна эффективная деятельность по осуществлению местного самоуправления.<sup>35</sup>

6. Являясь актом учредительного характера, устав муниципального образования придаёт юридический статус уже фактически сложившимся или складывающимся отношениям по местному самоуправлению. Устав регулирует отношения, которые затрагивают все сферы жизни местного сообщества.<sup>36</sup>

7. Перспективность. Устав не только отражает в систематизированном виде сложившуюся практику, но и даёт направления для дальнейшего её развития. Он является базой для текущего нормотворчества органов местного самоуправления. Все остальные нормативные акты органов местного самоуправления в той или иной степени развивают исходные или принципиальные положения устава. Это свойство устава можно еще назвать перспективностью. Устав выступает некоторой юридической моделью дальнейшего развития местного самоуправления на территории муниципального образования, определяет направления развития местного самоуправления и развития нормативно-правовой базы.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Шкуратова Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования/ Т. П. Шкуратова // Вестник Челябинского государственного университета. - 2010. - № 25. - С. 28-33.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Там же.



8. Важной особенностью устава является его самодостаточность, иными словами, устав по возможности должен включать все правовые нормы, необходимые в практике местного самоуправления. Поскольку устав является своеобразным сводом норм, регламентирующих жизнедеятельность муниципального образования, он должен содержать нормы четырёх типов:

- нормы-понятия, имеющие одинаковое толкование во всём тексте устава;

- нормы, определяющие структуру представительного и исполнительного органов муниципального образования, наименование структурных подразделений, основных должностей, их права и функциональные обязанности;

- нормы процедурного характера, регулирующие порядок разработки, принятия и отмены муниципальных правовых актов, формирования органов местного самоуправления и избрания или назначения должностных лиц этих органов, разрешения споров между органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами;

- нормы-запреты, которые ограничивают деятельность органов местного самоуправления, должностных лиц, в том числе ограничивают занятие ими определённых должностей, получение дополнительных доходов и т. п.<sup>38</sup>

9. Не менее важным признаком устава муниципального образования является особый субъект и особый порядок его принятия. Федеральный закон 1995 года предусматривал, что устав муниципального образования принимался либо населением, либо представительным органом местного самоуправления. Федеральный закон 2003 года предусматривает принятие устава представительным органом муниципального образования, и только в качестве исключения в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек устав принимается на сходе

---

<sup>38</sup> Шкуратова Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования/ Т. П. Шкуратова // Вестник Челябинского государственного университета. - 2010. - № 25. - С. 28-33.

граждан. Здесь нельзя не согласиться с тем мнением, что принятие устава непосредственно населением в большей степени соответствует самой природе местного самоуправления, а также реализации конституционного принципа самостоятельного решения гражданами вопросов местного значения. Устав муниципального образования имеет особый порядок принятия и внесения в него изменений. Так, проект устава в обязательном порядке должен быть вынесен на публичные слушания. Таким образом, закрепляются гарантии реализации прав граждан на участие в обсуждении принимаемого устава, учитываются предложения местного населения по проекту устава.<sup>39</sup>

10. Стабильность. Устав - это нормативный акт долговременного действия. Благодаря данному свойству устав позволяет создать устойчивость в правоотношениях, условия для постепенного эволюционного развития местного самоуправления на конкретной территории, условия для долговременного, стабильного взаимодействия различных субъектов муниципальных отношений. Однако стабильность не означает неизменность, изменения должны вноситься в результате появления новых условий социальной и правовой действительности. Устав, главным образом, должен претерпевать изменения в результате изменения федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, потому что, как уже было сказано, он является составной частью системы права и основой муниципального уровня правового регулирования. А изменения в уставе влекут изменения в местной нормативной базе. В этом, надо сказать, проявляется механизм саморегулирования системы права. Поэтому можно сказать: насколько стабильна общая система права, настолько стабильными должны быть основные нормы устава муниципального образования.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Шкуратова Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования/ Т. П. Шкуратова // Вестник Челябинского государственного университета. - 2010. - № 25. - С. 28-33.

<sup>40</sup> Муниципальное право Российской Федерации. В 2 ч. Ч. 2 / Н.С. Бондарь [и др.] ; отв. ред. Н.С. Бондарь. М., 2019. 356 с.

11. Необходимость государственной регистрации. Все уставы муниципальных образований должны проходить обязательную государственную регистрацию. Федеральный закон 2003 года предусматривает, что порядок государственной регистрации уставов и вносимых в них изменений устанавливается федеральным законом. Этим законом является Федеральный закон от 21.07.2005г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».<sup>41</sup>

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.10.2004г. № 1313 государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы осуществляет Министерство юстиции РФ.<sup>42</sup>

Приказом Минюста РФ от 01.02.2017г. были разработаны соответствующие Методические рекомендации по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.<sup>43</sup>

Государственная регистрация указанных актов, как правило, не проводится без правовой экспертизы. Правовая экспертиза необходима для решения, прежде всего, основного вопроса – соответствия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования действующему законодательству. В Алтайском крае проводится также и предварительная правовая экспертиза названных выше актов. Ее осуществляет Правовой департамент администрации Алтайского края. Предварительная правовая экспертиза, названная в Алтайском крае как

---

<sup>41</sup> О государственной регистрации уставов муниципальных образований : федер. закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ (по сост. на 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3108.

<sup>42</sup> Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента от 13.10.2004 г. № 1313 (по сост. на 24.10.2018 г.) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

<sup>43</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований [Электронный ресурс] : приказ Министерства юстиции от 01.02.2017 г. № 9. // КонсультантПлюс: справочно-правовая система/ ЗАО «КонсультантПлюс»

правовой анализ, способствует устранению многих несоответствий еще в процессе подготовки проекта устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.<sup>44</sup>

Следует отметить, что федеральное законодательство за последние годы динамично изменяется. Так, в основополагающий для органов местного самоуправления Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с момента его издания внесено 160 изменений. Поэтому органами местного самоуправления и Управлениями Министерства юстиции осуществляется деятельность по внесению изменений и приведению уставов муниципальных образований в соответствие с федеральным законодательством.

12. Необходимо отметить также ещё один признак устава муниципального образования - способность действовать только на территории конкретного муниципального образования. Как субъект и одновременно объект местного нормотворчества - муниципальное образование является сложной социальной системой. Стержневыми компонентами соответствующей социальной системы как объекта муниципально-правового регулирования являются:

- местное население - наиболее важный, человеческий компонент муниципального образования как социальной системы;

- территория - со всеми её природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками - как материальная основа существования и развития муниципального образования, пространственный предел существования муниципальной социальной системы;

- муниципальная власть - функциональное выражение муниципального образования, характеризующее степень упорядоченности, уровень и

---

<sup>44</sup> Об утверждении Положения о правовом департаменте Администрации Губернатора и Правительства Алтайского края [Электронный ресурс] : Указ Губернатора Алтайского края от 31.05.2017 г. № 66 // Официальный сайт Алтайского края. URL: <https://www.altairregion22.ru/upload/iblock/071/>.

качественные характеристики его управляемости как системы. Устав муниципального образования как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимосвязи.<sup>45</sup>

Уставы муниципальных образований могут значительно отличаться друг от друга, поскольку именно этот документ в большей степени учитывает местные традиции, культурные и экономические особенности. Например, при разработке Устава г. Ростова-на-Дону были учтены традиции казачьего самоуправления, особенности уклада жизни данной социально-демографической части населения. В целях сохранения культурно-исторических традиций уставом муниципального образования могут возвращаться исторические (традиционные) институты местного самоуправления, восстанавливаться исторические символы, знаки отличия, наименования и тому подобное. Противоположный пример Уставу г. Ростова-на-Дону можно привести, сравнивая между собой уставы муниципальных образований Алтайского края, по которому Управлением юстиции были зарегистрированы 423 устава муниципальных образований, отличающихся только названиями (приведены данные на 2010 год). Аналогичная ситуация в Красноярском крае, где действуют 179 «родственных» уставов, в Кемеровской области 314 таких уставов. Сложившуюся ситуацию нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, уставы муниципальных образований должны отражать особенности каждого отдельно взятого муниципального образования, с другой - в процессе становления местного самоуправления муниципальным образованиям просто необходима поддержка органов государственной власти, в том числе методическая, организационная и правовая поддержка.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Шкуратова Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28–33.

<sup>46</sup> Там же.

## **2.2. Структура и содержание устава муниципального образования.**

### **Порядок принятия, внесения изменений и дополнений и государственная регистрация устава муниципального образования**

Как и любой правовой акт, устав муниципального образования имеет определенную структуру, то есть внутреннюю согласованность составных частей, последовательность расположения его структурных элементов, их логическую взаимосвязь и непротиворечивость. Работа над проектами муниципальных правовых актов, в том числе работа над проектами уставов МО, осуществляется в соответствии с общими принципами и приёмами работы над правовыми актами.<sup>47</sup>

В общем, оформление муниципального правового акта включает следующие реквизиты:

- герб муниципального образования;
- наименование муниципального образования;
- наименование органа (должностного лица), принимающего правовой акт;
- форма правового акта;
- название правового акта;
- дата принятия и номер документа;
- место принятия;
- подпись должностного лица, на которого уставом возложена миссия подписания и промульгации правового акта;
- дата подписания правового акта;
- регистрационный номер.<sup>48</sup>

Устав является подзаконным актом и поэтому его содержание вытекает из содержания Федерального закона. Те основы, которые закреплены в Федеральном законе являются фундаментом для местного самоуправления, а сами муниципальные образования определяют свою компетенцию по

---

<sup>47</sup> Калина, В.Ф. Юридическая техника: учебник для прикладного бакалавриата. М., 2019. 291 с.

<sup>48</sup> Муниципальное право Российской Федерации. В 2 ч. Ч. 2 / Н.С. Бондарь [и др.] ; отв. ред. Н.С. Бондарь. М., 2019. 356 с.

остаточному принципу. Порядок детализации различных положений в уставах различный. В каких-то уставах прибегают к определённой степени детализации форм и порядка участия населения в осуществлении местного самоуправления, финансовых и экономических основ, в других уставах регулирование определённых отношений осуществляется неконкретизированно, в-третьих - регулирование осуществляется постатейно, то есть содержится в различных статьях.<sup>49</sup>

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 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;
- виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой

---

<sup>49</sup> Муниципальное право Российской Федерации. В 2 ч. Ч. 2 / Н.С. Бондарь [и др.] ; отв. ред. Н.С. Бондарь. М., 2019. 356 с.

ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц;

- порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, его утверждения и исполнения, осуществление контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования. Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Правотворческие полномочия органов местного самоуправления, порядок издания и обнародования, вступление в силу устава - это одно из свойств устава муниципального образования.

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



владения правотворческой техникой зависит возможность последующего правильного применения правовых актов.<sup>50</sup>

Степень важности устава муниципального образования усматривается и в его особом порядке нормотворческого процесса. Проект устава, так же как и проект акта о внесении в него изменений не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса об их принятии, должны быть официально опубликованы. Одновременно публикуются порядок участия жителей в обсуждении устава и порядок учета их предложений по проекту устава или акта о внесении изменений. Более того, проект устава и проект муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений должны выноситься на публичные слушания. Единственное, не требуется официального опубликования (обнародования) порядка учета предложений и дополнений, а также порядка участия граждан в обсуждении в случае, если изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования (МО) в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.<sup>51</sup>

Предложения по проекту устава или вносимым в него изменениям и дополнениям могут вносить не только отдельные граждане и органы местной власти, но и другие субъекты местного самоуправления - органы территориального общественного самоуправления, руководители предприятий, учреждений и организаций, некоммерческие организации и т. п.<sup>52</sup>

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

---

<sup>50</sup> Шкуратова, Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28–33.

<sup>51</sup> Там же.

<sup>52</sup> Правдин, Д. Г.: Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173-182.

показал, что в большинстве случаев порядок разработки уставов не оговорен, а порядок проведения публичных слушаний еще до конца законом не урегулирован. Так, например, законом не установлено, когда и в какие дни допустимо или недопустимо проводить публичные слушания. Информирование о проведении публичных слушаний осуществляется посредством СМИ, однако молодое поколение довольно редко обращается к печатным изданиям, в связи с чем не обладает информацией о планируемых мероприятиях. В связи с этим справедливо предлагается дополнить ФЗ № 131 от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями, предусматривающими интернет-обсуждения устава наравне с публичными слушаниями. Сам порядок организации и проведения интернет-обсуждения должен определяться в уставе муниципального образования.<sup>53</sup>

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ устав принимается представительным органом муниципального образования большинством в две трети от установленной численности депутатов, а в поселениях с небольшой численностью избирателей до 100 человек, а в некоторых случаях до 300 человек устав принимается населением непосредственно на сходе граждан (ч. 3 ст. 44). Решение на сходе принимается простым большинством при условии, что в сходе участвуют более половины жителей, обладающих активным избирательным правом. Таким образом, население поселений с небольшим количеством жителей, обладающих избирательным правом, может непосредственно принимать устав, а населению всех иных муниципальных образований остается участвовать в процедуре разработки и принятия устава только через публичные слушания.

Думается, что не обосновательно высказывается мнение о том, что, поскольку Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

---

<sup>53</sup> Шкуратова, Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28–33.

закрепляется исчерпывающим образом перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, и в их число не входит принятие устава муниципального образования, то можно сделать вывод о том, что устав муниципального образования может быть принят на референдуме. К сожалению, ФЗ 2003 года не предусматривает принятие устава МО на местном референдуме. Налицо несогласованность двух актов. Казалось бы, полагается руководствоваться правилами Федерального закона № 131-ФЗ, однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 года чётко сказано, что именно он является главным по соответствующим вопросам. Часть 6 статьи 1 вышеназванного закона гласит: «Федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречит настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона». Очевидно, законодатель должен обеспечить синхронность регулирования, тем более что речь идет о местном референдуме как институте народовластия.<sup>54</sup>

Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом.<sup>55</sup>

Как установлено в подпункте 19 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 13.10.2004г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», организация

---

<sup>54</sup> Шкуратова, Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 25. С. 28–33.

<sup>55</sup> Правдин, Д. Г.: Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173-182.

государственной регистрации уставов МО и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы входит в полномочия Минюста России.

Необходимо дополнить, что до недавнего времени в законах субъектов РФ право государственной регистрации уставов МО предоставлялось различным органам:

- органу законодательной власти субъекта РФ (Омская область);
- органу юстиции (Алтайский, Приморские края, Иркутская, Новосибирская области);
- представительному органу муниципального района, регистрирующего уставы МО, входящих в его состав (Самарская область).<sup>56</sup>

В соответствии со статьей 3 федерального закона от 21.07.2005г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» устав МО направляется на регистрацию в территориальный орган уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований главой соответствующего МО в течение 15 дней со дня принятия.

Направляемый на регистрацию устав должен иметь пронумерованные страницы, быть прошнурован и скреплён печатью представительного органа МО (печатью местной администрации, в случае его принятия на сходе граждан). Для регистрации устава МО должны быть представлены в двух экземплярах и на электронном носителе следующие документы:

- устав МО либо новая редакция положений устава МО с внесёнными в них изменениями;
- решение представительного органа МО либо решение схода граждан о принятии устава (о внесении изменений в действующий устав), а также протокол заседания представительного органа МО либо протокол схода граждан, на которых был принят устав МО (решение о внесении изменений в действующий устав);

---

<sup>56</sup> Правдин, Д. Г.: Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173-182.

- в том случае если решение представительного органа о принятии устава (внесении изменений в устав) муниципального образования принято после 01.09.2005г., то для регистрации также необходимо представлять сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава МО (проекта решения о внесении изменений в действующий устав) и о результатах публичных слушаний по проекту устава МО (проекту решения о внесении изменений в действующий устав). В течение 30 дней со дня предоставления необходимых для государственной регистрации документов регистрирующий орган принимает решение о государственной регистрации устава МО, либо об отказе в такой регистрации.<sup>57</sup>

Стоит дополнить также, что в настоящее время обеспечение законности уставов муниципальных образований возложено на две государственные структуры:

- на органы прокуратуры, которые осуществляют надзор за соответствием уставов закону (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре);<sup>58</sup>

- на Министерство юстиции РФ, территориальные органы которого осуществляют государственную регистрацию уставов, (согласно ч. 6 ст. 44 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

При осуществлении надзора за законностью уставов органы прокуратуры проверяют их соответствие федеральному и региональному законодательству, соблюдение порядка принятия, проводят антикоррупционную экспертизу (п. 2.2. приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти

---

<sup>57</sup> Правдин, Д. Г.: Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173-182.

<sup>58</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (по сост. на 08.01.2019 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»,<sup>59</sup> «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>60</sup>).

Что касается деятельности Минюста России, то согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 21.07.2005г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» процедура регистрации включает проверку соответствия устава федеральному и региональному законодательству, проверку соблюдения порядка принятия устава, антикоррупционную экспертизу устава, присвоение уставу государственного регистрационного номера и включение сведений об уставе в государственный реестр.

По результатам проверки устава, в случае выявления противоречия закону, прокурор вправе опротестовать устав или обратиться в суд в порядке административного судопроизводства с административным иском с заявлением о признании устава недействующим в соответствии со ст. 208 КАС).<sup>61</sup>

Территориальный орган Минюста, установив, что поступивший на государственную регистрацию устав противоречит закону, отказывает в государственной регистрации, и, соответственно, такой устав не подлежит официальному опубликованию и не вступает в силу (ч. 7 ст. 4 ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», ч. 8 ст. 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

По своей сути, как реализация указанных полномочий прокуратуры, так и реализация названных полномочий Минюста приводят к одинаковому

---

<sup>59</sup> Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Электронный ресурс]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 г. № 155 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система / ЗАО «КонсультантПлюс»

<sup>60</sup> Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 г. № 400 // Законность. 2010 г. № 4. С. 60-72.

<sup>61</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

результату: устранению из правовой системы не соответствующих закону уставов. Можно сделать вывод, что органы прокуратуры и Минюст проводят одинаковую по своим целям и предмету проверку уставов. И в обоих случаях эта проверка проводится до вступления устава в силу, то есть носит превентивный характер. Однако при схожести проверок уставов, проводимых органами прокуратуры и Минюстом, нельзя не отметить два главных преимущества, которые в этой сфере есть у органов прокуратуры.<sup>62</sup>

Во-первых, прокуратура начинает следить за уставом ещё на стадии обсуждения его проекта. Так, п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ от 02.10.2007г. № 155 обязывает прокурорских работников обеспечить активное участие в подготовке нормативно-правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты муниципальных нормативных правовых актов, направлять в адрес руководителей органов местного самоуправления свои замечания и предложения. Помимо этого, прокуроры принимают участие в заседаниях представительных органов муниципальных образований, где могут непосредственно донести до сведения депутатов свою позицию относительно противоречия устава закону и недопустимости его принятия. В отличие от органов прокуратуры территориальные органы Минюста, как правило, узнают о содержании устава только тогда, когда он уже принят и поступил на государственную регистрацию.<sup>63</sup>

Во-вторых, органы прокуратуры в территориальном плане ближе к представительным органам муниципальных образований, поскольку в систему органов прокуратуры входят прокуроры городов (районов), в то время как в каждом субъекте РФ действует только один территориальный орган Минюста, располагающийся в административном центре соответствующего субъекта РФ.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Голещихин, В. О едином органе по обеспечению законности уставов муниципальных образований // Законность. 2018. № 11. С. 34-37.

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> Там же.

Согласно ст. 4 Федерального закона № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» после проведения регистрации, уставу МО присваивается государственный регистрационный номер. На титульном листе каждого из двух экземпляров устава МО делается отметка о государственной регистрации путём проставления специального штампа. Датой государственной регистрации устава МО считается день внесения сведений о нём в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ. Государственная регистрация устава удостоверяется свидетельством о государственной регистрации. Форма такого свидетельства устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов МО. Регистрирующий орган в пятидневный срок со дня принятия решения о государственной регистрации устава МО направляет главе соответствующего МО зарегистрированный устав и свидетельство о его государственной регистрации.

Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их регистрации и вступают в силу после такого опубликования (обнародования). Глава МО обязан опубликовать зарегистрированные такие устав МО и муниципальный правовой акт в течение семи дней со дня их поступления из регистрирующего органа. Также глава МО в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования для включения указанных сведений в государственный реестр уставов МО субъекта РФ (ст. 5 Федерального закона № 97-ФЗ).

### **2.3. Сравнительная характеристика уставов Барнаула, Кемерово и Томска**

Посредством применения сравнительного анализа можно выявить общее и отличное в уставах муниципальных образований. Вопрос остаётся



только в выборе критериев, которыми необходимо руководствоваться при данном анализе. Для начала стоит совершить обзор структуры подлежащих анализу уставов городов Барнаула, Кемерово и Томска, их «внешнюю» часть.

❖ Устав городского округа - города Барнаула Алтайского края структурно состоит из 106 статей, распределённых в тринадцати главах:

- Глава I. Общие положения (ст.ст. 1-10);

- Глава II. Правовые основы организации местного самоуправления в городе Барнауле (ст.ст. 11-17);

- Глава III. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст.ст. 18-29);

Глава IV. Органы местного самоуправления города Барнаула (ст.ст. 30-33);

- Глава V. Барнаульская городская дума - представительный орган городского округа (ст.ст. 34-44);

- Глава VI. Глава города Барнаула (ст.ст. 45-47);

- Глава VII. Администрация города Барнаула (ст.ст. 48-60);

- Глава VIII. Контрольно-счетный орган городского округа, иные органы местного самоуправления города Барнаула, муниципальный орган (ст.ст. 61-77);

- Глава IX. Муниципальные правовые акты города Барнаула (ст.ст. 78-87);

- Глава X. Муниципальная служба (ст. 88);

- Глава XI. Экономическая основа местного самоуправления в городе Барнауле (ст.ст. 89-100);

- Глава XII. Ответственность органов местного самоуправления города и должностных лиц местного самоуправления города. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления города и должностных лиц местного самоуправления города (ст.ст. 101-104);

- Глава XIII. Переходные положения (ст.ст. 105-106).

- ❖ Устав города Кемерово состоит из десяти глав (75 статей):
  - Глава 1. Общие положения (ст.ст. 1-10, ст. 10.1, ст.ст. 11-14);
  - Глава 2. Формы непосредственного осуществления и участия населений в осуществлении городского самоуправления (ст.ст. 15-26);
  - Глава 3. Кемеровский городской Совет народных депутатов (ст.ст. 27-40);
  - Глава 4. Глава города Кемерово (ст.ст. 41-46);
  - Глава 5. Администрация города Кемерово (ст.ст.47-49);
  - Глава 5.1. Контрольно-счетная палата города Кемерово (ст.ст. 49.1-49.2);
  - Глава 6. Муниципальная служба в городе Кемерово (ст.ст. 50-53);
  - Глава 7. Экономическая основа городского самоуправления (ст.ст. 54-65);
  - Глава 8. Ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления (ст.ст. 66-69);
  - Глава 9. Заключительные и переходные положения (ст.ст. 70-72).<sup>65</sup>
- ❖ Устав города Томска содержит девять глав (68 статей):
  - Глава 1. Общие положения (ст.ст. 1-6);
  - Глава 2. Правовые основы местного самоуправления в городе Томске (ст.ст. 7-9, ст. 9.1, ст.ст. 10-11);
  - Глава 3. Гарантии, формы и порядок участия населения города Томска при решении вопросов местного значения (ст.ст. 12-24);
  - Глава 4. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления (ст.ст. 25-43);
  - Глава 5. Муниципальная служба (ст.ст. 44-49);
  - Глава 6. Муниципальные правовые акты (ст.ст. 50-55);
  - Глава 7. Экономические и финансовые основы местного самоуправления (ст.ст. 56-62);

---

<sup>65</sup> Устав города Кемерово: принят постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.06.2005 г. № 253 (с изм. от 05.03.2019г.) [Электронный ресурс] // Интернет-портал официальных документов города Кемерово. URL: <http://pravo-kemerovo.ru/?page=7>.

- Глава 8. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (ст.ст. 63-66);

- Глава 9. Переходные положения (ст. 67).<sup>66</sup>

Второй критерий - это наличие исторической справки. Историческая справка содержится: в Уставе города Барнаула в ст. 2, в Уставе Томска - в ст. 1. В Уставе Кемерово исторической справки не имеется.

Третий критерий - наличие отдельной главы о муниципальных правовых актах. Глава о муниципальных правовых актах присутствует в уставах Барнаула и Томска. В Уставе города Кемерово такой главы не имеется: положения о муниципальных правовых актах регулируются четырьмя статьями: ст. 2 «Устав города Кемерово», ст. 29 «Правовые акты городского Совета», ст. 30 «Порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу правовых актов городского Совета», ст. 45 «Правовые акты, издаваемые Главой города».

Четвертый критерий - наличие внесенных изменений, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Буквально недавно - 8 мая 2019 года в Российской Газете был опубликован Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно статье 2 данный ФЗ вступает в силу со дня его официального опубликования, то есть с 8 мая 2019. Закон устанавливает переходный период до 1 января 2025 года, в течение которого уставы муниципальных образований должны привести в соответствие с положениями ФЗ № 131-ФЗ.

В целом если рассматривать наличие изменений из ФЗ № 131-ФЗ необходимо установить даты принятия и наличие редакций в уставах. Так, устав Томска принятый Решением Думы города Томска № 1475 от 4 мая 2010

---

<sup>66</sup> Решение Думы города Томска от 04.05.2010 г. № 1475 (с изм. на 05.02.2019 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал МО «Город Томск». URL: <https://admin.tomsk.ru/pgs/kw>.

года был последний раз изменен 5 февраля 2019 года. Данное изменение было внесено, в свою очередь, в связи с изменениями в статьи 2 и 28 ФЗ № 131-ФЗ. Устав города Кемерово, принятый постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.06.2005 года № 253 последний раз был изменен Решением Кемеровского городского СНД от 5 марта 2019 года № 206. В преамбуле Решения говорится: «Руководствуясь Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Кемеровский городской Совет народных депутатов решил... ». Устав города Барнаула был принят Барнаульской городской Думой Алтайского края 28.02.2018 года. Последняя по времени редакция устава была произведена 30.11.2018 Решением Барнаульской городской Думы № 213. В преамбуле Решения звучит: «В целях приведения Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации, руководствуясь статьей 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьей 81 Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края, рассмотрев предложения рабочей группы и мотивированное заключение по итогам публичных слушаний по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края, городская Дума решила ...».

### ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ УСТАВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

По своему содержанию правовая деятельность в муниципальных образованиях носит подзаконный характер, то есть осуществляется на основе и во исполнение законодательства РФ и ее субъектов, то есть принимающиеся акты имеют вторичный характер.

Органы местного самоуправления имеют двойственную природу. С одной стороны, они являются органами власти, с другой - субъектами гражданско-правовой деятельности, поскольку выборные и иные органы местного самоуправления наделены правом юридического лица, что дает им возможность заключать договоры.

Еще одна особенность органов местного самоуправления состоит в том, что, зарабатывая средства, они выступают в роли предпринимателя, а распределяя - в роли гаранта обеспечения населения определенным уровнем благоустройства, предоставления социальных услуг на уровне не ниже социальных стандартов.

Названные причины, а также увеличение числа муниципальных образований в результате проводимой реформы местного самоуправления и, как следствие увеличение интенсивности нормотворческой деятельности актуализирует проблему соблюдения требований, предъявляемых к муниципальным нормативным правовым актам.

В подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России выложен «Обзор практики ведения государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде по состоянию на 25.10.2017 год». В обзоре отмечено, что по состоянию на 30 сентября 2017 года, в государственном реестре уставов муниципальных образований содержится 339987 уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений (61716 и 278271

соответственно). Анализ данных государственного реестра показал, что большинство актов в нём имеют статус «действующий» (199 тысяч). Акты со статусом «недействующий» составляют 132 тысячи, «не вступившие в силу» - 9 тысяч.<sup>67</sup>

Наибольшее количество уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений включено в государственный реестр уставов муниципальных образований Приволжского федерального округа - 82920, Сибирского федерального округа - 63136 и Центрального федерального округа - 60678.<sup>68</sup>

Количество действующих муниципальных образований, согласно государственному реестру муниципальных образований Российской Федерации, составляет 22934, в том числе муниципальных районов - 1821, городских округов - 539, городских поселений - 1649, сельских поселений - 18667, внутригородских территорий города федерального значения - 258, городских округов с внутригородским делением - 3, внутригородских районов городских округов с внутригородским делением - 19.<sup>69</sup>

Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю проводятся анализы практики принятия решений об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы.

Так, согласно сведениям, содержащимся в таком анализе за второе полугодие 2017 года, в Алтайском крае по состоянию на 31 декабря 2017 года насчитывается 719 муниципальных образований (10 городских округов, 59 муниципальных районов, 7 городских поселений, 643 сельских поселения), уставы которых в соответствии с действующим законодательством подлежат государственной регистрации в органах

---

<sup>67</sup> Обзор практики ведения государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде по состоянию на 25 октября 2017 г. [Электронный ресурс] // Интернет-портал Министерства юстиции РФ. URL: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-gosudarstvennyh-reestrov-ustavov-municipalnyh-obrazovaniy-i-municipalnyh](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-gosudarstvennyh-reestrov-ustavov-municipalnyh-obrazovaniy-i-municipalnyh).

<sup>68</sup> Там же.

<sup>69</sup> Там же.

юстиции и требуют поддержания в актуальном состоянии, отвечающем требованиям обновляющегося законодательства.<sup>70</sup>

Во втором полугодии 2017 года в Управление для государственной регистрации поступил 321 пакет документов (из них 228 уставов и 93 муниципальных правовых актов). Зарегистрировано - 317 (226 уставов и 91 муниципальный правовой акт), возвращено 8 пакетов документов (6 - в связи с их отзывом главами муниципальных образований и 2 - в связи с предоставлением неполного пакета документов).<sup>71</sup>

В конце анализа говорится, что в целях приведения уставов в соответствие с действующим законодательством Управление осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления в различных формах: разработка типовых проектов уставов (11 типовых проектов уставов размещены на официальных интернет-сайтах Управления и Администрации края), информирование органов местного самоуправления о динамике федерального и регионального законодательства, правовая экспертиза проектов уставов, направленных в адрес Управления (в рассматриваемом периоде Управлением проведена правовая экспертиза 231 проекта), проведение «Дней юстиции», организуемых Управлением в муниципальных районах. Осуществляется консультирование глав муниципальных образований, иных представителей органов местного самоуправления по вопросам реализации законодательства о местном самоуправлении. На постоянной основе в Управлении работает «прямая линия» по вопросам применения законодательства о государственной регистрации уставов и муниципальных правовых актов. Указывается, что всего на «прямую линию» за второе полугодие 2017 года поступило более тысячи обращений должностных лиц по вопросам регистрации уставов муниципальных

---

<sup>70</sup> Анализ практики принятия Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю решений об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы во 2 полугодии 2017 года [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to22.minjust.ru/ru/novosti/analiz-praktiki-prinyatiya-upravleniem-ministerstva-yusticii-rossiyskoy-federacii-po>.

<sup>71</sup> Там же.

образований, что налаженное взаимодействие с муниципалитетами способствовало тому, что во втором полугодии 2017 года Управлением не принималось решений об отказе в государственной регистрации уставов.<sup>72</sup>

В Информационно-аналитическом докладе о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год описывается проделанная работа по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, работа по ведению государственного реестра уставов муниципальных образований и государственного реестра муниципальных образований РФ.<sup>73</sup>

В 2018 году в Управление для государственной регистрации поступило 728 пакетов документов (из них: 416 уставов муниципальных образований и 312 муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований Алтайского края, зарегистрировано 413 уставов и 309 муниципальных правовых актов. Во втором полугодии 2018 года зарегистрировано 433 устава и муниципальных правовых актов, что выше аналогичного показателя первого полугодия на 33% (в первом полугодии - 289). В сравнении с 2017 годом количество зарегистрированных уставов и муниципальных правовых актов увеличилось на 3% (всего за 2017 год - 703). В анализируемом периоде Управлением принято 4 решения об отказе в государственной регистрации уставов в связи с несоответствием федеральному законодательству, в связи с наличием коррупциогенного фактора и в связи с нарушением порядка принятия. В 2017 году не было принято ни одного решения об отказе в государственной регистрации. В связи с отзывом главами муниципальных образований Управлением в 2018

---

<sup>72</sup> Анализ практики принятия Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю решений об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы во 2 полугодии 2017 года [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to22.minjust.ru/ru/novosti/analiz-praktiki-prinyatiya-upravleniem-ministerstva-yusticii-rossiyskoy-federacii-po>.

<sup>73</sup> Информационно-аналитический доклад о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/395991>.



году было возвращено 2 пакета документов (в 2017 году по этому же основанию было возвращено 8 пакетов документов).<sup>74</sup>

Согласно упомянутому докладу общее количество муниципальных образований Алтайского края (по состоянию на 31 декабря 2018 года), включенных в государственный реестр муниципальных образований РФ составляет 719 (10 городских округов, 59 муниципальных районов, 7 городских поселений, 643 сельских поселения). В 2018 году Управлением было разработано уже 12 типовых проектов уставов: 4 - для муниципальных районов, 6 - для сельских поселений и 2 - для городских поселений.<sup>75</sup>

Управлением ежегодно по результатам мониторинга приведения уставов в соответствие с федеральным и краевым законодательством составляется перечень муниципальных образований Алтайского края, уставы которых на протяжении долгого времени не проводились в соответствие с законодательством. Данные по результатам мониторинга направляются:

- в Администрацию Губернатора и Правительства Алтайского края (по Соглашению о взаимодействии Управления с Администрацией Губернатора и Правительства Алтайского края, подписанного 12 сентября 2017 года);

- в адрес Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» (по Соглашению с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Алтайского края» от 22 сентября 2009 года);

- в прокуратуру Алтайского края (для принятия соответствующих мер по своевременному приведению уставов в соответствие действующему законодательству). В адрес глав 23 муниципальных районов Алтайского края в 2018 году дополнительно Управлением были направлены письма о необходимости приведения уставов поселений, входящих в состав этих муниципальных районов, в соответствие действующему законодательству.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Информационно-аналитический доклад о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/395991>.

<sup>75</sup> Там же.

<sup>76</sup> Там же.

Одной из форм взаимодействия Управления с органами местного самоуправления в целях оказания им методической помощи по государственной регистрации уставов является систематическое информирование глав муниципальных образований об изменениях федерального законодательства о местном самоуправлении при помощи электронной рассылки писем, а также при личном вручении их должностным лицам органов местного самоуправления при личном приеме (нарочно). Кроме того, указанная информация также размещается на официальном Интернет-сайте Управления. При проведении правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в действующие уставы Управлением даётся правовая оценка, как положениям рассматриваемого проекта, так и положениям устава, в отношении которого предполагается внести соответствующие изменения. За 2018 год была проведена правовая экспертиза проектов, в том числе уставов - 341, муниципальных правовых актов - 201. В результате проведения экспертизы Управлением были высказаны замечания и предложения в отношении 481 проекта (это 88% от общего количества рассматриваемых проектов):

- по 68 (14%) были сделаны замечания в связи с несоответствием федеральному и краевому законодательству;

- по 413 (86%) были сделаны замечания в связи с наличием юридико-технических нарушений (пунктуационные и орфографические ошибки, пропуск слов и словосочетаний, несогласованность акта о внесении изменений и дополнений с текстом устава по нумерации структурных элементов). Без замечаний были согласованы 61 проект уставов, муниципальных правовых актов.<sup>77</sup>

Характерным несоответствием федеральному законодательству явилось нарушение законодательства о местном самоуправлении. Противоречия краевому законодательству касались установления о

---

<sup>77</sup> Информационно-аналитический доклад о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/395991>.

квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы, о гарантиях, предоставляемых выборному лицу местного самоуправления, осуществлявшему полномочия на постоянной основе и при прекращении его полномочий. Таким образом, практика проведения правовой оценки проектов способствует качественному и успешному осуществлению деятельности по государственной регистрации уставов и муниципальных правовых актов, позволяя устранять нарушения законодательства до их принятия представительным органом и, как следствие, исключить принятие регистрирующим органом решений об отказе в государственной регистрации уставов и муниципальных правовых актов. Еще одной формой взаимодействия регистрирующего органа в сфере нормотворческой деятельности является участие представителей Управления в публичных слушаниях по проектам уставов и муниципальных правовых актов.<sup>78</sup>

Становится традицией проведение «Дней юстиции», которые ежегодно организуются органами юстиции с участием подведомственных Минюсту России служб, действующих на территории Алтайского края. Данный проект стартовал в октябре 2013 года в селе Топчиха и продолжил свою работу в 2014 году в селе Ребриха, в 2015 году - в селе Косиха, в 2016 году - в рабочем поселке Тальменка, в 2017 году - в городе Заринске, в 2018 году - в селе Троицкое. В рамках проекта Управление информирует органы местного самоуправления о практике и проблемах государственной регистрации уставов, разъясняет положения законодательства о местном самоуправлении, отвечает на вопросы глав муниципальных образований.<sup>79</sup>

Согласно Новостному разделу на Интернет-сайте Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю «День юстиции» был проведён 18 апреля 2019 в селе Залесово.

---

<sup>78</sup> Информационно-аналитический доклад о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год [Электронный ресурс] // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю. URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/395991>.

<sup>79</sup> Там же

Выше упоминалось, что в 2018 году в результате проведения Управлением Минюста по Алтайскому краю правовой экспертизы проектов уставов муниципальных образований и проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы в 86% случаев были сделаны замечания в связи с наличием юридико-технических нарушений.

Федеральным бюджетным учреждением «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» в 2018 году было выработано практическое пособие «Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах». Как видно из названия данное пособие содержит примеры наиболее типичных ошибок юридико-содержательного и технического характера, которые встречаются в муниципальных нормативных правовых актах.

Данное пособие не ставит целью продемонстрировать все ошибки, которые могут быть допущены при муниципальном нормотворчестве, оно носит рекомендательный характер и адресовано органам местного самоуправления для использования в работе при подготовке, оформлении и принятии муниципальных нормативных правовых актов.<sup>80</sup>

Все перечисленные ошибки дифференцируются и рассматриваются в пределах каждого раздела пособия по отдельности. Согласно оглавлению данного пособия все ошибки юридико-содержательного и технического характера делятся следующим образом:

1. ошибки нарушения принципа иерархии юридических норм:
  - 1.1. несоответствие муниципального нормативного правового акта федеральному законодательству;

---

<sup>80</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие. / Авторы-составители: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. - М., 2018. 68 с.

1.2. несоответствие муниципального нормативного правового акта законодательству субъекта Российской Федерации и (или) уставу муниципального образования;

2. юридико-компетенционные ошибки;
3. предметно-методологические ошибки;
4. юридико-технические ошибки в оформлении;
5. юридико-лингвистические (языковые) ошибки.<sup>81</sup>

Не возникает вопросов по поводу совершаемых ошибок первого типа. Однако иллюстрация количества примеров (четверть всего количества примеров) и вынесение на первый план этого типа замечаний, скорее, говорит об обратном.<sup>82</sup>

Муниципальные правовые акты ни в коей мере не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативно-правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ (п. 4 ст. 7 закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Юридико-компетенционные ошибки предполагают любые нарушения нормотворческих полномочий органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Выход нормотворческого органа за пределы своих полномочий встречается в случае «присвоения» органом местного самоуправления нормотворческой компетенции других субъектов правотворческой деятельности. Юридико-компетенционные ошибки могут проявляться также в наличии дублирующих полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в принятии ими нормативного правового акта.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие. / Авторы-составители: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. - М., 2018. 68 с.

<sup>82</sup> Там же

<sup>83</sup> Там же

Предметно-методологические ошибки предполагают неверное определение предмета, объёма и метода правового регулирования, что порождает правовые пробелы и неопределенность правоприменительной практики, приводит к нарушению принципа полноты правового регулирования и принципа правовой определенности. К данному виду ошибок следует отнести неполноту нормативных предписаний, неверное установление круга субъектов, которым адресован нормативный правовой акт, неопределенность их компетенции, а также объема прав и обязанностей, неверно выбранные механизмы регулирования правоотношений, несоответствие названия нормативного акта его содержанию. Данный вид ошибок также включает в себя наличие в муниципальном нормативном правовом акте конкурирующих норм как внутри самого акта, так и с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой. Встречаются случаи включения в нормативный акт ссылок на утратившие силу нормативные акты, а также дублирующих норм, содержащихся в актах высшей юридической силы.<sup>84</sup>

Юрико-технические ошибки в оформлении выражаются: в неправильном оформлении реквизитов нормативного правового акта; неверном оформлении сносок и примечаний, а также в их неправильном применении; отсутствии или неправильном указании источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делаются ссылки в документе; неверной рубрикации составных частей (разделов, глав, пунктов, подпунктов и т. д.); в неправильном написании дат и т. п. К данному виду ошибок относятся также неоднообразное применение в нормативном акте кавычек: использование кавычек "лапок" вместо

---

<sup>84</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие. / Авторы-составители: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. - М., 2018. 68 с.

кавычек-«елочек»); неодинаковое написание дат: «01.09.2017» и «1 сентября 2017г.». <sup>85</sup>

Юридикo-лингвистические (языковые) ошибки. Язык нормативно правового акта предполагает изложение воли нормотворца в соответствии с требованиями и правилами русского языка в официально-деловом стиле. Языковые ошибки представляют собой стилистические, орфографические, синтаксические ошибки, которые встречаются в текстах нормативных правовых актов. К данному виду ошибок следует отнести: несоблюдение логики изложения текста, смешение стилей языка (использование наряду с официально-деловым публицистического, научного); наличие лексической несовместимости слов и словосочетаний; нарушение правил связи слов в предложениях; произвольное использование юридических специальных терминов, использование новых неизвестных терминов в нормативных актах, использование сокращений в тексте нормативного акта без раскрытия их содержания в тексте, что приводит к неоднозначному пониманию нормы. <sup>86</sup>

Следует отметить, что в приведенных примерах типичных нарушений правил юридической техники, не был замечен Алтайский край. Чаще всего иллюстрировались типичные ошибки муниципальных нормативных правовых актов Новосибирской, Магаданской, Ярославской, Кемеровской, Ростовской, Магаданской областей, Хабаровского края, республики Мордовия.

Также ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» в 2017 году были изданы «Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах)», в

---

<sup>85</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие. / Авторы-составители: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. М., 2018. 68 с.

<sup>86</sup> Там же.

2018 году - «Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов».<sup>87</sup>

Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов содержат следующие рекомендательные положения: рекомендации по совершенствованию процедуры юридико-технической подготовки муниципальных нормативных правовых актов: предпроектная работа по подготовке муниципального нормативного правового акта; юридико-техническое оформление текста муниципального нормативного правового акта: структура муниципального нормативного правового акта, порядок употребления ссылок на нормативные правовые акты в тексте муниципального нормативного правового акта, порядок оформления положений о вступлении в силу муниципальных нормативных правовых актов, порядок оформления муниципального нормативного правового акта о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, порядок оформления муниципального нормативного правового акта о признании утратившими силу (об отмене, приостановлении действия) муниципальных нормативных правовых актов; порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов.<sup>88</sup>

Помимо этого, в данных Методических рекомендациях представлены образцы муниципальных актов.

Наличие коррупциогенных факторов в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений и дополнений в устав является одним из оснований отказа в регистрации устава. Данное основание было введено в ФЗ № 131-ФЗ в декабре 2016 года, но это не означает, что нормы устава и положения о внесении изменений в него не подвергались антикоррупционной экспертизе ранее. Правовыми основаниями проведения

---

<sup>87</sup> Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах). М., 2017. 56 с.

<sup>88</sup> Там же.



правовой и антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день являются Федеральный закон от 17.07.2009г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановление Правительства РФ от 26.02.2010г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» с утвержденными правилами и методикой проведения антикоррупционной экспертизы, Приказ Минюста РФ от 01.04.2010г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований», Приказ Минюста РФ от 01.02.2017г. № 9 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований».

Согласно п. 11 Приказа Минюста № 9 уставы или муниципальные правовые акты рекомендуется считать противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, если они:

- содержат положения, которые прямо противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству;
- регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством не могут регулироваться уставами или муниципальными правовыми актами;
- не регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством в обязательном порядке должны устанавливаться уставом и при этом не могут устанавливаться иными муниципальными правовыми актами;

- содержат положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования.

Согласно п. 12 приказа нарушениями установленных требований, касающихся порядка принятия устава или муниципального правового акта, рекомендуется считать:

- принятие устава или муниципального правового акта ненадлежащим органом местного самоуправления;

- принятие устава или муниципального правового акта представительным органом местного самоуправления или собранием (сходом) граждан при отсутствии необходимого кворума;

- принятие устава или муниципального правового акта без учета мнения населения, повлекшее нарушение гарантированных законом прав граждан на участие в разработке устава или муниципального правового акта.

Коррупциогенные основания отказа в регистрации закрепляются в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 96. Итак, можно сделать вывод, что государством создаются условия для более тщательной работы над основным нормативным правовым актом муниципального образования и координируются направления работы для проверяющих субъектов. Нормативный правовой акт, являющийся ориентиром для принятия других муниципальных актов, должен быть образцовым с юридической точки зрения. Юристы справедливо отмечают «чем больше первоначальная неточность в правовом регулировании, отражающая степень отклонения от его принципов и общих закономерностей, тем больше разброс и неточность в правоприменении». Таким образом, можно с уверенностью сказать, что работа над безупречностью Устава муниципального образования с правовой точки зрения в нашем государстве ведется до сих пор.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических источников, действующего законодательства, практики уставного нормотворчества позволяет сделать следующие выводы:

1. местное самоуправление является одним из важнейших демократических принципов организации и осуществления власти, данный институт закрепляет право граждан различных административно-территориальных единиц управлять в рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел;

2. устав муниципального образования представляет собой относительно новый вид правового акта в системе нормативных актов нашей страны. Его главная задача состоит в создании условий для укрепления государственности и развития институтов гражданского общества в соответствующем муниципальном образовании. Именно устав выступает связующим звеном, посредством которого нормы законодательства РФ и её субъектов трансформируются в положения нормативных актов муниципальных образований, что является важным условием единства правовой системы.

3. устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования. Нормы устава являются «фундаментом», «остовом» для правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которые, исходя из положений устава, осуществляют более детальную регламентацию муниципальных отношений;

4. к основным юридическим свойствам устава муниципального образования относятся: подзаконность, кодифицированность, учредительный характер, придание юридического статуса сложившимся отношениям по местному самоуправлению, перспективность, самодостаточность, особый субъект и особый порядок принятия;

5. устав муниципального образования имеет определенную структуру, то есть внутреннюю согласованность составных частей, последовательность расположения его структурных элементов, их логическую взаимосвязь и непротиворечивость. Регистрация устава производится на основании положений Федерального закона от 21.07.2005г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;

6. сравнительная характеристика уставов городов, на примере Барнаула, Томска и Кемерово позволила сделать вывод о некотором разнообразии в структуре и содержании уставов, что вполне является логичным, так как целью уставного нормотворчества является закрепление и оформление складывающихся и сложившихся общественных отношений по управлению соответствующей территорией;

7. выявлены и изложены основные ошибки, приводящие к несовершенству уставного нормотворчества, в качестве основных ошибок названы несоответствие федеральному и краевому законодательству, юридико-технические ошибки, совершаемые уже на стадии подготовки проектов уставов муниципальных образований.

В связи с этим, считаю целесообразным провести ряд мер, соблюдение которых привело бы к совершенствованию уставного нормотворчества:

- повышение квалификации и обучение депутатов представительных органов местного самоуправления;
- соблюдение правил юридической техники;
- консультационная и информационная поддержка органов местного самоуправления органами государственной власти;
- своевременный учёт изменений в законодательстве, регулирующего отношения в сфере местного самоуправления;
- устранение уже имеющихся несоответствий по сравнению с федеральным и региональным законодательством.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты и иные официальные документы РФ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (по сост. на 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. - 1998. - № 36. - Ст. 4466.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018 г.) // СЗ РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1391.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (по сост. на 01.05.2019 г.) // СЗ РФ. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.
5. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (по сост. на 08.01.2019 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - № 8. - Ст. 366.
6. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : федер. закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ (по сост. на 28.12.2016 г.) // СЗ РФ. - 2005. - № 30. - Ст. 3108.
7. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : Указ Президента от 13.10.2004 г. № 1313 (по сост. на 24.10.2018 г.) // СЗ РФ. - 2004. - № 42. - Ст. 4108.
8. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований : приказ Министерства юстиции от 01.02.2017 г. № 9. // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «КонсультантПлюс». - Версия

4018.00.20. - Загл. с экрана. - Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть.

9. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02.10.2007 г. № 155 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «КонсультантПлюс». - Версия 4018.00.20. - Загл. с экрана. - Режим доступа : Внутриуниверситетская компьютерная сеть.

10. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 г. № 400 // Законность. - 2010 г. - № 4. - С. 60-72.

11. Об утверждении Положения о правовом департаменте Администрации Губернатора и Правительства Алтайского края : Указ Губернатора Алтайского края от 31.05.2017 г. № 66 // Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <https://www.altairegion22.ru/upload/iblock/071/>.

12. О принятии Устава городского округа - города Барнаула Алтайского края : решение Барнаульской городской Думы от 28.02.2018 г. № 71 (с изм. от 30.11.2018 г.) // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа : <https://barnaul.org/pravoportal/ustav.php>.

13. Устав города Кемерово: принят постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.06.2005 г. № 253 (с изм. от 05.03.2019г.) // Интернет-портал официальных документов города Кемерово [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <http://pravo-keмеровo.ru/?page=7>.

14. Решение Думы города Томска от 04.05.2010 г. № 1475 (с изм. на 05.02.2019 г.) // Официальный интернет-портал МО «Город Томск» [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <https://admin.tomsk.ru/pgs/kw>.

15. Обзор практики ведения государственных реестров уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде по состоянию на 25 октября 2017 г. // Интернет-портал Министерства юстиции РФ [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-gosudarstvennyh-reestrov-ustavov-municipalnyh-obrazovani-i-municipalnyh](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/reviews/obzor-praktiki-vedenia-gosudarstvennyh-reestrov-ustavov-municipalnyh-obrazovani-i-municipalnyh).

16. Анализ практики принятия Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю решений об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы во 2 полугодии 2017 года // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <https://to22.minjust.ru/ru/novosti/analiz-praktiki-prinyatiya-upravleniem-ministerstva-yusticii-rossiyskoj-federacii-po>.

17. Информационно-аналитический доклад о деятельности Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю за 2018 год // Интернет-портал Управления Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <https://to22.minjust.ru/ru/novosti/analiz-praktiki-prinyatiya-upravleniem-ministerstva-yusticii-rossiyskoj-federacii-po>.

18. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах): - Москва : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2017. 56 с.

19. Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: практическое пособие. / Авторы-

составители: Атагимова Э. И., Рыбакова О. С., Троян Н. А. - Москва : ФБУ  
НЦПИ при Минюсте России. 2018. - 68 с.

#### Специальная литература

20. Адамоков, Б. Б. Уставные грамоты как прообраз уставов муниципальных образований/ Б. Б. Адамоков // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. - 2011. - № 11. - С. 190-192.

21. Бардаков, Д. А. Современное доктринальное и легальное понимание местного самоуправления/ Д. А. Бардаков // Философия права. - 2008. № 2. - С. 107-111.

22. Болдыш, А. Ю. Уставы муниципальных образований: проблемы правового регулирования и практика правореализации/ А. Ю. Болдыш // Концепт: Науч.-метод. электрон. журнал. - 2015. - Т. 13. - С. 4321-4325.

23. Воробьева, О. А. Особенности осуществления местного самоуправления в Российской Федерации/ О. А. Воробьева // Общество: политика, экономика, право. - 2012. - № 2. - С. 138-142.

24. Галицков, В. А. Муниципальное нормотворчество: отдельные вопросы теории и практики/ В. А. Галицков, А. В. Крысанов // Вестник Уральского юридического института МВД России. - 2017. - № 1. - С. 9-13.

25. Гессен, В. М. Вопросы местного управления. - С.-П.: Издание юридического книжного склада «Право», типо-литография А. Е. Ландау, 1904. - 105 с.

26. Голещихин, В. О едином органе по обеспечению законности уставов муниципальных образований/ В. Голещихин // Законность. - 2018. - № 11. - С. 34-37.

27. Калина, В. Ф. Юридическая техника: учебник для прикладного бакалавриата / В. Ф. Калина. - Москва : Юрайт, 2019. - 291 с.

28. Козлова, Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Кутафин, О. Е. Кутафин. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва : Проспект, 2013. - 565 с.



29. Комаров, С. А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры / С. А. Комаров. - 9-е изд., испр. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 506 с.

30. Конюхова, И. А. Конституционное право Российской Федерации в 2 т. Т. 2. Особенная часть: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / И. А. Конюхова, И. А. Алешкова, Л. В. Андриченко; под общей редакцией И. А. Умновой. - Москва: Юрайт, 2019. - 439 с.

31. Краснов, С. В. Устав города Барнаула: история процесса разработки, принятия и трансформации/ С. В. Краснов, В. Г. Лякишева // Известия АлтГУ. Исторические науки и археология. - 2018. - № 2. - С. 56-60.

32. Кузнецова, М. А. О системе муниципальных правовых норм/ М. А. Кузнецова // Вестник Омского университета. Серия «Право». - 2016. - № 4. - С. 64-69.

33. Кытманова, Н. М. Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России/ Н. М. Кытманова // Интернет-портал Школа муниципального политика [Электронный ресурс]. - Загл. с экрана. - Режим доступа: <http://shkola-municipalnogo-politika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyy-opyt-organizatsii-mestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii>.

34. Малявкина, Н. В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы реализации/ Н. В. Малявкина // Вестник государственного и муниципального управления. - 2014. - № 3. - С. 36-41.

35. Маньковская, В. И. Правовое регулирование муниципальной нормотворческой деятельности/ В. И. Маньковская, И. Ю. Маньковский // Известия АлтГУ. Юридические науки. - 2018. - № 6. - С. 108-112.

36. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для бакалавриата и магистратуры. В 2 ч. Ч. 1 / Н. С. Бондарь [и др.]; под ред. Н. С. Бондаря. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 356 с.

37. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для бакалавриата и магистратуры. В 2 ч. Ч. 2 / Н. С. Бондарь [и др.]; под ред. Н. С. Бондаря. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 356 с.

38. Овчинников, И. И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 361 с.

39. Осейчук, В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. - Москва : Юрайт, 2019. - 269 с.

40. Правдин, Д. Г.: Устав как основополагающий документ муниципального образования/ Д. Г. Правдин // Ленинградский юридический журнал. - 2012. - № 3. - С. 173-182.

41. Стрекозов, В. Г. Конституционное право России: учебник для академического бакалавриата / В. Г. Стрекозов. - 7-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 256 с.

42. Таболин, В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. - 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 358 с.

43. Чаннов, С. Е. Муниципальное право: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / С. Е. Чаннов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва : Юрайт, 2019. - 302 с.

44. Шкуратова, Т. П. Понятие и признаки устава муниципального образования/ Т. П. Шкуратова // Вестник Челябинского государственного университета. - 2010. - № 25. - С. 28-33.

45. Шустов, В. Г. Основные модели местного самоуправления/ В. Г. Шустов // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2011. - № 2. - С. 287-296.

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

«30» мая 2019 г.

\_\_\_\_\_ Хамитова Анна Григорьевна