

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Муниципальные правовые акты

Исполнитель студент группы 521об2	_____	А. А. Самвелян
Руководитель к.ю.н., доцент	_____	А.Р. Галоян
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Благовещенск 2019

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2018 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента Самвеляна Армана Арменовича.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Муниципальные правовые акты (утверждена приказом от 11.04.2019 г. № 796-уч)
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01 июня 2019 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): актуальные проблемы в области правотворчества органов местного самоуправления, теоретико-правовые аспекты.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): Рисунок 1. Рисунок 2.
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов) нет.
7. Дата выдачи задания 01 декабря 2018 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Галоян А.Р., доцент, канд. юрид. наук.

Задание принял к исполнению: 01 декабря 2018 г. \_\_\_\_\_

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 62с., 52 источника.

### МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОБЛАСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПРАВОТВОРЧЕСТВА ТЕОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ, ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Объектом выпускного квалификационного исследования является система правоотношений, возникающих в процессе принятия муниципальных правовых актов.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, регулирующих муниципальный правотворческий процесс, правоприменительная практика, а также опубликованные научные работы по обозначенной проблематике.

Целью исследования состоит в том, чтобы всесторонне изучить особенности правовой природы нормативных правовых актов в муниципальном правотворчестве.

В результате проведенного исследования судебной практики автор приходит к выводу, что значимость муниципального правотворчества заключается в следующем: оно обеспечивает принятие нормативно правового акта необходимо качества и в пределах законных компетенций; привлечение общественности к обсуждению и принятию муниципальных решений; используется механизм контроля деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в процессе муниципального правотворчества.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретико-правовой анализ муниципальных правовых актов в правовой системе Российской Федерации	9
1.1 Сущность и организационно-правовой механизм осуществления муниципальной власти	9
1.2 Понятие, признаки и особенности юридической природы муниципальных правовых актов	15
1.3 Система и критерии классификации муниципальных правовых актов	20
2 Система муниципальных правовых актов	23
2.1 Устав муниципального образования: общая характеристика и порядок принятия	23
2.2 Правовые акты представительного органа муниципального образования	30
2.3 Правовые акты главы муниципального образования и исполнительно – распорядительного органа местного самоуправления	32
2.4 Анализ практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2018 год	36
2.5 Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов	44
Заключение	52
Библиографический список	56

## ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития общественных отношений в Российской Федерации все больше актуализирует необходимость совершенствования социальных, правовых, политических средств их упорядочивания, приведения в устойчивую систему, деятельность составных частей которой не допускает возникновения разногласий или конфликтов. Немаловажную роль в этом процессе отводится такому феномену как правотворческая политика, целью которой является формирование эффективного механизма правового регулирования и права в целом.

Любая деятельность преследует достижение определенной цели и результата. В рамках правотворческой деятельности этим результатом выступает реализованная в принятых нормативных правовых актах действительная возможность регулирования и упорядочивания вновь образованных либо существующих общественных отношений.

Проблема правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации связана не только с динамикой их развития, но также и с частотой их возникновения на различных уровнях: федеральном, региональном, местном.

При этом вопросы, возникающие на местном уровне, как тонко заметил Президент России в рамках проведения 05 августа 2017 года заседания Совета по развитию местного самоуправления, казалось бы, простые, тривиальные, вроде бы и текущие. Но на самом деле от качества решения этих вопросов в значительной степени зависит главное – уровень жизни граждан России. А, собственно говоря, в этом и есть основная цель работы любого уровня власти<sup>1</sup>. В этой связи особое место и особо важную роль в обеспечении жизнедеятельности населения на территории Российской Федерации отведено муниципальному правотворчеству.

---

<sup>1</sup> Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 05 августа 2017 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 30.05.2019).

Вместе с тем, муниципальный нормотворческий процесс на сегодняшний день содержит массу законодательных недоработок, поражающих практические проблемы. Это, прежде всего, касается, сущность и организационно-правового механизма осуществления муниципальной власти; понятия муниципального правотворчества, его стадий; участия граждан в муниципальном правотворчестве.

В юридической литературе тема муниципального правотворчества, по нашему мнению, затрагивается достаточно редко, что способствует формированию мнения о том, что осуществление муниципальными образованиями нормотворчество элементарно и не требует особенных методологических начал. Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что муниципальное правотворчество является частью российской правовой системы и согласно требованиям Основного закона страны все принимаемые нормативные правовые акты должны отвечать требованиям законности.

Кроме того, вопросы относительно правовой природы актов субъектов местного самоуправления, их юридических свойств, системы, места и роли среди иных источников муниципального и конституционного права, содержания и функций муниципального правотворчества, характера и видов норм, содержащихся в этих актах, являются наименее разработанными в цикле государственно-правовых дисциплин отечественной правовой науки.

В данной области известны работы П.А. Астафичева, А.М. Багаутдинова, А.В. Баталина, И.В. Гранкина, Р.Н. Дерявко, Н.В. Павлова, А.Р. Дреева, А.И. Макаренко, О.О. Бондарь, М.Г. Лукова, С.В. Радаевой, О.Ю. Трещевой и др.

**Цель** выпускной квалификационной работы состоит в том, чтобы всесторонне изучить особенности правовой природы нормативных правовых актов в муниципальном правотворчестве.

**Задачи** исследования:

- рассмотреть сущность и организационно-правовой механизм осуществления муниципальной власти;
- дать понятие, охарактеризовав признаки и особенности юридической

природы муниципальных правовых актов;

- изучить систему и критерии классификации муниципальных правовых актов;

- исследовать процедуру принятия и гарантии исполнения муниципальных правовых актов;

- проанализировать практику ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2018 год и судебную практику по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов;

- сформулировать собственные предложения по усовершенствованию действующего законодательства.

Для написания выпускной квалификационной работы автором была использована обширная база источников.

Первую группу источников составляют нормативно-правовые акты. Они представлены Конституцией РФ<sup>2</sup> и федеральным законодательством<sup>3</sup>. Вторую группу источников образуют литературные источники по обозначенной проблематике, обзор которых представлен в списке литературы выпускной квалификационной работы.

В третью входит практика, опубликованная на сайтах: <https://rospravosudie>, <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>; другие интернет – ресурсы.

Анализ вышеперечисленных источников в своей совокупности позволил автору всесторонне раскрыть тему выпускной квалификационной работы, сформулировать свое видение разрешения заявленных проблем.

В работе использованы следующие **методы исследования**: анализа и синтеза, системно-структурный метод, логический метод, а также частно-научные: формально-юридический, сравнительно-правовой методы и метод

---

<sup>2</sup> Конституция РФ 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

толкования норм права.

Наряду с этими методами в процессе исследования применялся метод системного анализа, которые в своей совокупности позволили глубоко изучить технико-юридическую сторону построения норм, посвященных исследуемому правовому институту, сформулировать научно–теоретические выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

**Структура работы** обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования; обеспечивает логическую последовательность и завершенность в изложении хода и результатов исследования.

Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих в теме восемь параграфов; заключения; библиографического списка.

**Теоретическая и практическая значимость** выпускного квалификационного исследования обусловлены его научной новизной, актуальностью и наличием самостоятельных выводов.

Материалы работы дополняют существующие теоретические положения правовой науки, обогащают доктринальные представления о правовой природе муниципальных правовых актов.

Затронутые в работе аспекты намечают пути решения существующих проблем в рамках правоприменительной практики.



# 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 1.1 Сущность и организационно-правовой механизм осуществления муниципальной власти

В настоящее время наличие местного самоуправления рассматривается в качестве одного из важнейших базисов конституционного строя, гарантирующего реализацию принципа демократии. Институт местного самоуправления не новый для российского государства: он достаточно долгое время (правда, несколько видоизмененный) существовал в СССР, и воспринимался как один механизмов государственного управления<sup>4</sup>.

Последующие реформирование данного правовое явления позволило ему обрести новое конституционное значение и в определенной степени полностью удовлетворять потребности населения в самостоятельном решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление представляет собой важнейшую часть системы государственной власти в Российской Федерации.

Её проявление обусловлено тем, что в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ<sup>5</sup> закреплено право народа осуществлять свою власть не только непосредственно и через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления.

Такая особенность осуществления народом своей власти объективно повлекла за собой регулирование общественных отношений органами местного самоуправления и введение в научный оборот понятия «муниципальная власть».

Вместе с тем в юридической литературе последних лет нет единства мнений о сущности муниципальной власти.

---

<sup>4</sup> Шевченко Ю.В. Анализ реализации принципа разделения властей в местном самоуправлении РФ: основные аспекты // Современные научные исследования и разработки. 2018. № 3 (20). С. 635-637.

<sup>5</sup> Конституция РФ 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

Так, З.М. Мусалова определяет власть местного самоуправления как основанную на Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве, уставах муниципальных образований самостоятельную форму реализации власти народа на территории муниципальных образований. Она также считает, что муниципальная власть проявляется в волевом воздействии, осуществляемом населением, органами и должностными лицами местного самоуправления на участников муниципальных правоотношений в интересах населения при решении вопросов местного значения<sup>6</sup>.

В отличие от З.М. Мусаловой, власть местного самоуправления Е.С. Шугрина определяет, как форму общественных отношений, в которых согласно нормам местного сообщества деятельность одних субъектов, воздействуя на деятельность других субъектов, изменяет или стабилизирует её в соответствии со своими целями в рамках общегосударственной политики. При этом муниципальная власть характеризуется как система властеотношений, реализующая функции местного самоуправления основанная на аппарате принуждения<sup>7</sup>.

И.Н. Зительников муниципальную власть называют формой публичной власти, власти народа<sup>8</sup>.

Главное отличие муниципальной власти от государственной власти В.И. Васильев и Т.Я. Хабриева видят «не только в её приближенности к интересам населения конкретной территории, но и, как правило, в большей степени участия самого населения в осуществлении этой власти».

Появление понятия «муниципальная власть» расширило представление о понятии «публичная власть». Понятие «публичная власть» для характеристики местного самоуправления использует Е. И. Колюшин. Местное самоуправление он называет одним из уровней публичной власти, которая по своей природе является общественно-государственной.

---

<sup>6</sup>Мусалова З.М. Государственная власть и местное самоуправление как уровни публичной власти // Вестник Дагестанского государственного университета. 2018. № 3. С. 95-99.

<sup>7</sup> Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / под ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугриной. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 272.

<sup>8</sup>Зительников И.Н. Правовая природа местного самоуправления // Фундаментальные основы правового государства и актуальные вопросы реформирования современного законодательства: сборник статей V Международной научно-практической конференции. 2019. С. 9-12.

Р.Н.Дерявко, Н.В. Павлов также характеризуют местное самоуправление как форму народовластия, уровень публичной власти, организационно обособленную от органов государственной власти<sup>9</sup>.

Следует заметить, что слово «власть» для раскрытия сущности местного самоуправления используется не только современными исследователями местного самоуправления. Об этом, пишет, к примеру, А.М. Викулов. Он считает, что местное самоуправление - власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах указанной ей верховной властью (имеется в виду государственная власть-разрядка наша). Ещё раньше, в начале XX века, А.Г. Михайловский характеризовал самоуправление как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах<sup>10</sup>.

Мы полагаем, что названные выше правоведы не показали сущность понятия «муниципальная власть». Самое важное, что свойственно муниципальной власти - это одно из проявлений реализации власти народа посредством наделения властными полномочиями населения и органов местного самоуправления.

Закреплению статуса местного самоуправления как формы публичной власти способствовали решения Конституционного Суда РФ.

В его постановлении от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики» указывалось, что организация публичной власти на местах может осуществляться как органами государственной власти местного уровня, так и муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>11</sup>.

Конституционный Суд РФ отметил, что вытекающие из основ конститу-

---

<sup>9</sup>Дерявко Р.Н. Нормативный правовой акт в муниципальном правотворчестве // Аллея науки. 2018. № 10 (26). С. 331-336.

<sup>10</sup> Викулов А.М. Местное самоуправление в системе публичной власти как основа взаимодействия власти и общества // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции Российской Федерации. Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина. 2018. С. 14-16.

<sup>11</sup>Чихладзе Л.Т. Решения конституционного суда Российской Федерации как элементы правовой основы местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 69-75.

ционного строя принципы демократии и децентрализации, на которых строится организация публичной власти на местах в равной мере распространяется и на органы государственной власти местного уровня и на муниципальные органы. Такой вывод Конституционного Суда РФ подтверждал признание муниципальной власти действующей наряду с государственной властью. Эти правовые позиции были развиты в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности ст.ст. 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>12</sup>.

В данном постановлении вполне определённо отмечается, что публичная власть может быть и муниципальной.

Понятие «муниципальная власть» использовано также в Постановлении Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002 года №7-П<sup>13</sup> по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева».

В данном Постановлении отмечено, что голосованием по отзыву депутата не должно умаляться значение выявленного ранее в ходе выборов волеизъявления избирателей. При этом следует обеспечивать охрану его результатов, т.е. за отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано. Иные результаты могут привести к

---

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx> (дата обращения: 29.05.2019).

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002 года №7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx> (дата обращения: 29.05.2019).

нарушению баланса институтов народовластия и к дестабилизации муниципальной власти.

Таким образом, в нормативном и научном обороте устоялось понятие «муниципальная власть». Этому способствовали правовые позиции Конституционного Суда РФ и убеждения правоведов-специалистов в области муниципального права, изложенные в их научных трудах. Реализацию своей власти через органы местного самоуправления народ, прежде всего, осуществляет путём избрания депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований. Гарантией реализации этого права является статья 32 Конституции РФ, а также федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и проведения муниципальных выборов.

Организационное обеспечение их проведения осуществляют муниципальные избирательные комиссии. Менее распространённым направлением осуществления муниципальной власти населением является реализация гражданами РФ права на организацию и осуществление местных референдумов. Ежегодно в нашей стране проводится от ста до двухсот местных референдумов. Принятые на местных референдумах решения являются обязательными на территории соответствующих муниципальных образований и не нуждаются в каких-либо дополнительных утверждениях. Властный аспект имеют и правотворческие инициативы населения муниципальных образований, так как подготовленные инициативными группами проекты муниципальных нормативных правовых актов обязательны для рассмотрения органами местного самоуправления.

Самостоятельность и властность избранных представительных органов муниципальных образований и сформированных ими других органов местного самоуправления, прежде всего, гарантируется ст. 12 Конституции РФ.

В этой статье установлено, что:

- во-первых, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление;

- во-вторых, констатируется, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, в-третьих, отмечается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эти конституционные положения нашли развитие в ст. 132 Конституции РФ. Согласно части первой этой статьи органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка. Сами по себе эти полномочия свидетельствуют о том, что органы местного самоуправления являются властными органами<sup>14</sup>.

При этом властными полномочиями они наделены на высшем конституционном уровне. Конституция РФ гарантирует осуществление населением и органами местного самоуправления своей власти на территории соответствующих муниципальных образований. Согласно ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление в нашей стране гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Укрепление властного статуса органов местного самоуправления осуществлено путём принятия Федерального закона от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>15</sup>. В этом Законе определена система органов местного самоуправления, порядок их формирования, а также компетенция, с учётом вышеназванных конституционных полномочий. Органы местного самоуправления действуют на основе принципа разграничения функций. При этом представительному органу муниципального образования подконтрольны и подотчётно глава муниципального образования и местная администрация. Такой порядок их взаимоотношений свидетельствует о том, что принцип разделения властей не рас-

---

<sup>14</sup>Эсмонтов А.Б. Местное самоуправление как основа конституционного строя России // Научно-образовательный потенциал молодежи в решении актуальных проблем XXI века. 2019. № 13. С. 440-443.

<sup>15</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

пространяется на муниципальный уровень властеотношений.

Таким образом, муниципальная власть представляет собой общеобязательный регулятор поведения людей, деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений на основе положений Конституции РФ, Федеральных и региональных законов, а также муниципальных нормативных правовых актов, применение которых обеспечивает решение вопросов местного значения и других законодательно определенных вопросов в интересах местных сообществ и государства. Носителями этой власти являются население муниципальных образований и органы местного самоуправления. Их власть непрерывна во времени, стабильна, целенаправленна на повышение уровня благосостояния местных сообществ.

Муниципальная власть осуществляется её носителями в пределах муниципальных образований, на территории которых они находятся, и обеспечивается при необходимости принудительной силой государства. В связи с этим имеются основания для утверждения о том, что муниципальная власть не противоречит, а дополняет государственную власть. Такое свойство муниципальной власти не умаляет её значение, а обеспечивает самостоятельность действий органов местного самоуправления в пределах их полномочий.

## **1.2 Понятие, признаки и особенности юридической природы муниципальных правовых актов**

Важным проявлением муниципальной власти являются муниципальные правовые акты.

Деятельность органов местного самоуправления по созданию нормативно-правовых актов в юридической литературе именуют – муниципальным правотворчеством.

Вместе с тем, четкое содержание понятия муниципального правотворчества в юридической науке отсутствует. Так, авторы учебников и учебных пособий по дисциплине муниципальное право лишь ограничиваются упоминанием о муниципальном правотворчестве.

В общем смысле под муниципальным правотворчеством понимается дея-

тельность муниципальных образований в пределах их компетенции, направленную на создание, изменение, отмену правовых норм<sup>16</sup>.

Так, в частности, в ст. 17 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочие органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем издания муниципальных правовых актов названо одним из первых.

ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» дана дефиниция муниципального правового акта, как основного решения по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий переданных органам местного самоуправления или федеральными законами или нормативно правовыми актами субъектов федерации, принятого в строго определенном порядке и обязательного для исполнения на территории соответствующего муниципального образования, устанавливающего или изменяющего общеобязательные правила поведения.

Указанное определение муниципального правового акта содержит в себе указание на формы (виды) и на способы муниципального правотворчества и является основой для определения самого термина «муниципальное правотворчество».

Интересной представляется точка зрения О.А. Блиновой, согласно которой, муниципальное правотворчество можно рассматривать с двух позиций<sup>17</sup>.

Во - первых, как интеллектуальный труд людей, независимо от их должностного статуса, оформленный в виде комплекса правил поведения граждан, деятельности органов публичной власти, общественных и производственных объединений, находящихся на территории муниципальных образований.

Во - вторых, как целенаправленный профессиональный труд людей, за-

---

<sup>16</sup>Овчинников И.И. Муниципальное право. М.: Юрайт, 2019. 789 с.

Муниципальное управление и местное самоуправление. М.: ИНФРА-М, 2019. 353 с.

<sup>17</sup>Блинова О.А. Некоторые теоретические аспекты трактовки понятия компетенции местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2018. № 6 (104). С. 52-56.



нимающих соответствующие должности в органах публичной власти по выявлению неурегулированных муниципальным правом сфер деятельности органов местного самоуправления, по разработке предложений и идей, предназначенных для включения в нормативные правовые акты, а также по их подготовке.

По мнению В.А. Чуйко муниципальное правотворчество – это процесс познания правовых потребностей населением муниципального образования, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, направленный на создание, изменение и отмену муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в пределах, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, а также при наделении соответствующим законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями<sup>18</sup>.

Таким образом, с учетом точек зрения ученых, под муниципальным правотворчеством следует понимать деятельность населения муниципального образования и органов местного самоуправления направленную на создание нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции местных сообществ.

Необходимость выделения правовых актов муниципального самоуправления в отдельный вид источников обусловлена следующими факторами:

- различием в содержании вопросов, которые разрешаются государством и муниципальным образованием;
- различиями в юридической природе нормативно-правовых актов государственных и муниципальных органов;
- специфическая процедура принятия нормативно-правовых актов.

Как отмечают А.П.Чадина, М.В.Пальчикова для выявления места правовых актов местного самоуправления целесообразно исходить из позитивистской концепции понимания права.

В соответствии основополагающими положениями теории права, оно со-

---

<sup>18</sup> Чуйко В.А. Муниципальное правотворчество: состояние и вопросы совершенствования // Вестник магистратуры. 2019. № 3-1 (90). С. 58-59.

здается государством. Но в тоже время Конституцией РФ, определено, что местное самоуправление не является составляющей частью органов государственной власти, и это означает делегированность правотворческих полномочий органам местного самоуправления и населению соответствующего муниципального образования, от государства<sup>19</sup>.

Разрешая вопрос об определении места муниципальных нормативно-правовых актов в правовой системе в целом, следует учитывать, что они являются составной частью национальной правовой системы.

Поэтому данные правовые акты выступают подсистемой общей категории «система законодательства», что и наделяет их всеми свойствами последней. Это особенно наглядно проявляется при определении составных частей правовой системы МСУ.

Структура данной системы определяется, исходя из общих черт отечественной правовой системы, поэтому система законодательства о местном самоуправлении состоит из трех уровней: федерального (Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ, подзаконные нормативные-правовые акты), регионального (уровень субъекта федерации) (конституции (уставы) субъектов), местный уровень (правовые акты муниципального самоуправления).

Существенной чертой регулирования местного уровня системы законодательства выступает включение в сюда как непосредственно нормативных актов, так и иных муниципально-правовых актов (локальных и индивидуальных). И поэтому данный уровень представляется несколько не совсем согласованным с более вышестоящими уровнями, построенными по юридической силе входящих в них нормативно-правовых актов.

Органы местного самоуправления могут быть отнесены к наиболее эффективным из всех органов государственного управления, поскольку они наиболее приближены к народу и практически не реализуют политические функции.

---

<sup>19</sup>Чадина А.П. Муниципальное правотворчество и муниципальные правовые акты // Государственная власть и управление: проблемы и перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 162-165.

В связи с этим характеристика правовых актов местного уровня состоит в следующем:

- они выступают частью национальной правовой системы;
- имеют определенный предмет правового регулирования;
- характеризуются иерархической структурой;
- обладают юридической силой;
- включают в качестве составных частей нормативно-правовые акты и отдельные положения нормативных актов, регулирующих муниципальные правоотношения.

Правовая природа местного нормативного акта отражает его сущность, являясь результатом волеизъявления, правовая позиция органа, должностного лица муниципального образования и имеет непосредственно организующий характер, проявляющихся через изменения правового режима в целом и изменения, касающихся объема компетенции субъектов правоотношения.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что юридическая природа муниципальных правовых актов раскрывается посредством следующих признаков.

Во-первых, они принимаются по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий.

Во-вторых, органы местного самоуправления и должностные лица органов местного самоуправления наделены правом принимать муниципальные правовые акты по вопросам, указанным в Законе о местном самоуправлении.

В-третьих, они носят подзаконный характер и, следовательно, не должны противоречить Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

В-четвертых, они подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Такое сочетание материальных и процессуальных норм гарантирует эффективное решение вопросов местного значения, надлежащую организацию реального исполнения муниципальных правовых актов.

### **1.3 Система и критерии классификации муниципальных правовых актов**

Существует определенная система муниципальных правовых актов, куда входят<sup>20</sup>:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме;
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации и иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Все они выстроены в определенной иерархической последовательности, в зависимости от их юридической силы, и являются актами органов публичной власти, что не противоречит конституционно выделенной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти.

Также каждый из указанных муниципальных актов может быть принят как соответствующим органом муниципальной власти, так и прямым волеизъявлением граждан, что является непосредственным выражением принципа демократии в МСУ.

Обеспечение эффективного взаимодействия различных муниципальных правовых актов как ресурсов правовой политики возможно за счет их правильной систематизации по единой классификационной схеме.

В рамках единой муниципально-правовой политики осуществление мероприятий по классификации дает возможность связать нормы, содержащиеся в различных местных нормативных актов, выстроить их взаимодчиненность, и обеспечить грамотную реализацию, выработать более четкие требования к форме и содержанию.

Поэтому вполне обоснованной, с практической точки зрения, идея о со-

---

<sup>20</sup> Абросимова Д.А. К вопросу о совершенствовании классификатора муниципальных нормативных правовых актов федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 45-48.

ставлении единого, корректно составленного классификатора муниципальных-правовых актов, позволяющего распределить акты правотворчества по конкретным группам, построенного по образцу федерального регистра муниципальных нормативно-правовых актов.

В этой связи классификатор муниципальных нормативных правовых актов регистра предлагаем дополнить рубриками, позволяющими включить в них:

- акты в сфере противодействия коррупции;
- акты в сфере межмуниципального сотрудничества;
- акты в сфере муниципального контроля;
- акты в сфере оказания муниципальных услуг<sup>21</sup>.

Главной задачей может стать разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов. В данную методику вероятно включить вопросы соответствия актов юридико-техническим и антикоррупционным нормам.

Также необходимым инструментом для наблюдения и анализа состояния муниципального правотворчества может стать мониторинг правоприменения вместе с оценкой регулирующего воздействия. Результаты оценки необходимо увязать с методикой подготовки муниципальных правовых актов и мониторингом.

Несмотря на свою достаточно большую значимость в решении вопросов местного значения, муниципальные-нормативно правовые относятся к категории подзаконных актов, выше которых стоят нормативно-правовые акты принимаемые на региональном и федеральном уровне.

В целом, если говорить о индивидуальных и локальных нормативных актов МСУ, то их подзаконный характер не вызывает никаких сомнений. Что же касается нормативно-правовых актов, носящих непосредственно правоприменительный характер (например Устав муниципального образования) и их правовой характеристик, исходя из их значения, можно сказать что они вполне мо-

---

<sup>21</sup>Атагимова Э.И. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. С. 34.

ли бы претендовать на самостоятельную роль, т.к с помощью них обеспечивается правовое регулирование всего муниципального образования в целом.

Непризнание муниципальных правовых актов в качестве одного из эффективных средств, способствующих достижению целей муниципально-правовой политики, а, следовательно, одного из важнейших составляющих российской правовой системы ведет к тому, что их дальнейшее развитие не представляется возможным.

Это во многом вызвано следующими причинами:

- непониманием определенной специфики местных нормативно-правовых актов как основного средства осуществления муниципальной политики;
- отсутствием четкой систематизированности правовых актов внутри муниципальных образований;
- низкой степенью регламентации правотворческой деятельности уполномоченных субъектов местного самоуправления.

Решение обозначенных проблем необходимо для формирования нового взгляда на место актов местного самоуправления в системе источников права, что позволит обеспечить их действенную практическую реализацию.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что муниципальное правотворчество является значимым инструментом для осуществления местного самоуправления населением непосредственно и для реализации управленческих решений, принимаемых органами местного самоуправления. Сложность муниципального правотворчества состоит и в том, что оно затрагивает почти все отрасли правового регулирования.

Качественная практика муниципального правотворчества должна базироваться на надлежащем уровне профессионального образования служащих, добиться которого возможно организацией дополнительных программ профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих, участвующих в процессе нормотворчества, в то числе и дистанционными формами.

## 2 СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

### **2.1 Устав муниципального образования: общая характеристика и порядок принятия**

Устав муниципального образования занимает высшую ступень в иерархии муниципальных правовых актов, который обязан закреплять организацию местного самоуправления на ограниченной территории.

В ст. 44 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>22</sup> установлен перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

Это наиболее важные вопросы организации местного самоуправления на территории муниципального образования: наименование муниципального образования, вопросы местного значения, формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, виды и порядок, полномочия организации органов местного самоуправления, порядок составления и принятия местного бюджета, виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и другие<sup>23</sup>.

Согласно Федерального закона № 131 (ч. 3 ст. 44), «устав муниципального образования муниципальным образованием разрабатывается самостоятельно и принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан».

Указанная норма довольно активно обсуждается специалистами и учеными в области муниципального права. Указывается, в частности, на то, что принятие устава непосредственно населением ближе соответствует самому харак-

---

<sup>22</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.

<sup>23</sup> Чуйко В.А. Муниципальное правотворчество: состояние и вопросы совершенствования // Вестник магистратуры. 2019. № 3-1 (90). С. 59.

теру местного самоуправления, а также последовательной реализации конституционного принципа независимости решения граждан по вопросам местного значения<sup>24</sup>.

Вопрос о порядке принятия устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в него становится все более важным. Это связано, в том числе с текущей реформой местного самоуправления.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (п. 2 ст. 8) были прямо зафиксированы два варианта принятия устава муниципального образования – представительным органом муниципального образования или самим населением.

В ФЗ № 131 указывается, что устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования и только в небольших образованиях (до 100 человек) устав муниципального образования принимается непосредственно населением при сходе граждан.

Однако прямого запрета на принятие устава муниципального образования, внесение изменений и дополнений в него на местном референдуме не содержится. Поэтому суды могут внести исчерпывающие разъяснения по этому вопросу и дать однозначный ответ, в каких случаях принятие устава муниципального образования (внесение изменений и дополнений) возможно представительным органом, и в каких случаях непосредственно население на местном референдуме.

До сих пор однозначного ответа этому актуальному вопросу не имеется. Если учесть, что Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>25</sup>, имеет приоритет в регулировании этой сферы общественных отношений и обеспечивает исчерпывающий перечень вопросов, которые не подлежат

---

<sup>24</sup> Слюсаренко Т.Г. Эффективность муниципального правотворчества в современной России // Актуальные проблемы юриспруденции: сборник статей по материалам X международной научно-практической конференции. 2018. С. 113-116.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 22. Ст. 2660.



расширению другими законами, не имеющие права быть предметом референдумов в Российской Федерации, и принятие устава муниципального образования на референдуме не включено в него, можно говорить, что устав муниципального образования может быть принят также на референдуме.

Грамматическая интерпретация ч. 3 ст. 44 ФЗ № 131 дает основания полагать, что существует почти полный запрет на принятие уставов на референдуме. Трудно согласиться с аргументом об этой возможности, ссылаясь на положения ФЗ № 67, поскольку этот закон касается вопросов, которые не могут быть представлены на референдум, общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации «прямо регулируют вопрос о том, как принять устав муниципального образования, и в этом случае, на наш взгляд, приоритет должен быть отдан ФЗ № 131.

Также следует особо отметить, что «устав муниципалитета» является не только одним из актов муниципального нормотворчества – с точки зрения его правовых, социально - политических характеристик он также является важным компонентом нормативного материала единой конституционной модели муниципальной демократии в рамках Конституции Российской Федерации. Он органически переплетается в соответствии с требованиями Конституции РФ (ч. 4 ст. 15), общепризнанных принципов и норм международного права.

Поэтому право населения муниципального образования принимать устав муниципального образования на местном референдуме обусловлено конституционным характером местного самоуправления, в первую очередь формой публично - правовой самоорганизации граждан по месту проживания; оно составляет важнейшее правомочие в структуре права на осуществление местного самоуправления и, во всяком случае, не может быть изъято из него без умаления его основного нормативного содержания.

В связи с этим четко проявляется запрет законодателя по вопросу принятия устава муниципального образования путем референдума, вступающий в противоречие с конституционными принципами народовластия и местного самоуправления, нарушающий право граждан на участие в осуществлении мест-

ного самоуправления посредством самостоятельного выбора наиболее оптимального в рамках предусмотренных законодательством организационно - правового механизма реализации муниципальной власти на конкретной территории и с учетом местных традиций.

По указанным причинам целесообразно предоставить населению муниципального образования право принятия устава муниципального образования не только представительным органом, но и посредством референдума.

Для этого абз. 3 ст. 44 ФЗ № 131 следует сформулировать следующим образом:

«Устав муниципального образования (основные уставные положения) принимается на местном референдуме или представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан».

Законодатель, почти исключив граждан из процесса принятия устава муниципального образования, параллельно повышает роль участия граждан в процессе обсуждения проекта устава муниципального образования. Проект должен публиковаться с одновременной оглаской порядка учета проектных предложений, а также процедуры участия общественности в обсуждении проекта на публичных слушаниях.

Тем не менее, вопросы проведения публичных слушаний при принятии уставов муниципальных образований и внесении в них изменений и дополнений (предусмотренных ч. 2 ст. 28 и ст. 44 ФЗ № 131), в литературе отражены как ряд важных и противоречивых практических проблем<sup>26</sup>.

В частности, возникает вопрос о том, является ли обязательным проведение публичных слушаний по проекту устава муниципального образования с числом жителей, имеющих право голоса, менее 100 человек, где в силу ФЗ № 131 (ч. 3 ст. 44), устав принимается населением непосредственно на собрании

---

<sup>26</sup> Куренкова А.Ю. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам XIV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 119-122.

граждан. Формально закон здесь не делает никаких исключений, а проведение публичных слушаний по проекту устава (внесение изменений и дополнений в него) является обязательным. В то же время процедура общественных слушаний в этих случаях теряет практическое значение, поскольку обсуждение проекта устава происходит непосредственно на собрании граждан, где присутствует большинство населения муниципального образования. Граждане выражают свои предложения и комментарии по проекту, принимают устав соответствующего муниципального образования, выражая свою позицию путем голосования на собраниях<sup>27</sup>.

Проведение процедуры общественных слушаний в описанной ситуации выглядит как ненужная мера и необоснованно усложняет процесс принятия устава (с внесением изменений и дополнений) в соответствующем муниципальном образовании.

Соответствие Устава муниципального образования законам и другим нормам субъектов Российской Федерации выступает только в качестве императивного метода регионального регулирования муниципальных правовых отношений, т.е. местные органы власти не имеют альтернатив для включения или отсутствия в уставах муниципальных образований тех вопросов, которые определены в законах и других актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и в данном понимании для органов местного самоуправления нет различия между актами федеративного и регионального значения.

В связи с этим представляется, что в ФЗ № 131 (ч. 3 ст. 28) необходимо внести поправку, смысл которой заключается в том, чтобы «к перечню условий, при которых по проекту устава муниципального образования могут не проводиться публичные слушания, добавить акты регионального» уровня.

Кроме того, вышесказанное дает основания предполагать, что в указан-

---

<sup>27</sup> Москвина С.В. Правореализация положений уставов муниципальных образований в интересах местного населения // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27-28 сентября 2018 года на базе Юридического института Севастопольского государственного университета. 2018. С. 298-300.

ной норме речь должна идти не только о законах федерального уровня, но и об актах других федеральных органов власти: указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Действующая редакция ФЗ № 131 (3 ст. 28) касается только тех федеральных законов, которые регулируют «вопросы местного значения и полномочия по их решению». Это разъяснение является излишним и противоречит приведенным выше рассуждениям, в частности, говорится о том, что законодатель по вопросам, помимо «вопросов местного значения и полномочий по их решению», предписывает обязательное проведение общественных слушаний в контексте того, что устав может быть изменен и дополнен не соответствующими федеральным законам положениями. Однако ясно, что любые нормы федеральных законов (особо подчеркиваем, что это любые нормы, поскольку нет исключений ни в Конституции Российской Федерации, ни в других законах) должны быть включены в уставы муниципальных образований, т.е. этот вопрос носит чисто технический характер, а публичные слушания кажутся бессмысленными<sup>28</sup>.

Резюмируя вышесказанное необходимо изменить формулировку п. 1 ч. 3 ст. 28 ФЗ № 131 следующим образом:

«1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативно - правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Российский законодатель в ФЗ № 131 уделяет значительное внимание аспектам регистрации устава муниципального образования. В настоящее время процедура регистрации муниципальных уставов приведена в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 8

---

<sup>28</sup>Мокиева В.С. Природа, специфика и эффективность правотворчества в муниципальном праве // Современные наукоёмкие инновационные технологии: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С. 222-227.

августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», согласно которым это право должно осуществляться органами юстиции.

В то же время следует отметить, что специфика муниципальных правовых отношений требовала принятия конкретного федерального закона, который регулировал бы государственную регистрацию исключительно устава муниципального образования. Таким законом стал Федеральным законом от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>29</sup>.

При этом сложилась ситуация, когда проект устава муниципального образования сельских и городских поселений должен направляться непосредственно в главное управление Министерства юстиции Российской Федерации федерального округа напрямую, минуя муниципальный район, который включает в себя непосредственно и субъект Российской Федерации, в который, в свою очередь, входит муниципальный район.

Более того, в ФЗ № 97 при регулировании процесса регистрации устава вообще отсутствуют упоминания о субъекте Российской Федерации и муниципальном районе. Подобная ситуация является нелогичной.

В.В. Аржанов справедливо утверждает, что «регистрация уставов законодательными органами субъектов Российской Федерации является наиболее предпочтительной и демократичной процедурой регистрации, включающей открытое обсуждение всех возможных вопросов как наиболее объективный и наименее подверженный ошибкам способ»<sup>30</sup>.

Регистрация уставов муниципальных образований не входит в сферу, где требуются вмешательства федеральных органов и структур (в отличие от регистрации права на недвижимое имущество – здесь необходимость в общем федеральном учете очевидна в связи с операциями, которые могут носить межре-

---

<sup>29</sup>Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» //Собрание законодательства РФ. 2017. № 1 (Часть I). Ст. 35.

<sup>30</sup>Аржанов В.В. О возможности обеспечения единства правового пространства путем регистрации уставов муниципальных образований // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сборник научных трудов по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений. 2018. С. 80-85.

гиональный и даже международный характер). По данному вопросу, учитывая новые реалии, сложившиеся в последние годы, целесообразно получить новое разъяснение Конституционного Суда Российской Федерации.

Целесообразно вернуть субъектам Российской Федерации полномочия по регистрации уставов муниципальных образований, а территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации федеральных округов, в свою очередь, предоставлять контрольные и методические полномочия, а также полномочия по ведению федерального реестра муниципальных правовых актов.

Таким образом, в вопросах регистрации и вступления в силу уставов муниципальных образований в последние годы были приняты решения, которые упрощают процедуру регистрации и уточняют вопрос о вступлении в силу устава муниципалитета. В то же время российский законодатель, похоже, вышел за рамки отношений между местным самоуправлением и государственной властью, определяемых нормами Конституции РФ, регулирующих отношения органов местного самоуправления и государственных органов (ст. 12), а также предметы ведения федерального центра, субъектов Российской Федерации и их совместного ведения (ст.ст. 71 – 73, 76) и, как следствие, нарушил независимость как субъектов Российской Федерации, так и самостоятельность муниципального образования. Регистрация не должна быть обязательным условием вступления в силу устава муниципального образования – таким условием должно быть официальное опубликование принятого акта.

## **2.2 Правовые акты представительного органа муниципального образования**

Представительный орган занимает важное место в системе органов местного самоуправления.

Он является формой<sup>31</sup> непосредственного представительства народа. Законодательно определяется как выборный орган. Формирование этого органа осуществляется из числа депутатов, избранных путем реализации населением всеобщего равно-

---

<sup>31</sup> Упоров И.В. Виды муниципальных правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования // Правовые основы укрепления российской государственности: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2018. С. 142-147.

го избирательного права.

Таким образом, принимаемые данным органом акты обладают после решений, принятых на референдуме, высшей юридической силой на территории муниципального образования.

Законом о местном самоуправлении приводится перечень видов правовых актов, принимаемых представительным органом.

В пункте 2 ч. 1 ст. 43 называются нормативные и иные правовые акты. Далее в ч. 3 законодатель детализирует и называет следующие виды правовых актов представительного органа муниципального образования:

- решения, устанавливающие правила обязательные для исполнения на всей территории муниципального образования;
- решения об удалении в отставку главы муниципального образования;
- решения по вопросам организации деятельности представительного органа по иным вопросам, отнесенным к компетенции данного органа федеральными, региональным законодательством, а также уставом муниципального образования<sup>32</sup>.

За рамками данного перечня правовых актов остался Устав муниципального образования (далее – Устав МО). Статья 43 в части второй относит Устав к решениям, принятым на референдуме, к правовым актам высшей юридической силы и прямого действия на территории муниципального образования.

В статьях 35 и 44 Закона о местном самоуправлении содержится императивное предписание законодателя о том, что Устав МО принимается представительным органом, за исключением случаев, когда его полномочия исполняются сходом граждан в порядке ст. 25 Закона.

Законодатель выделяет представительный орган местного самоуправления как орган, принимающий на муниципальном уровне правовые акты высшей юридической силы по наиболее важным вопросам (более высоким уровнем юридической силы могут быть только акты, принятые на референдуме / сходе

---

<sup>32</sup>Радаева С.В. Правовые акты представительного органа местного самоуправления: юридико-технологический аспект // Образование и право. 2018. № 4. С. 61-66.

граждан, однако в практике такой механизм нормотворчества применяется редко, а на референдумах принимаются, как правило, не нормативные, а правоприменительные акты).

Таким образом, представительный орган принимает муниципальные правовые акты по вопросам:

- отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, то есть, по вопросам местного значения;
- отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования;
- организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Кроме того, представительные органы могут принимать не только «решения, устанавливающие правила», но и решения индивидуального и организационного характера (например, распоряжение свободными остатками средств местного бюджета, согласование вопроса о назначении должностных лиц местной администрации, принятие решения о проведении местного референдума и т.д.).

В этой связи думается, что более точной формулировкой ч. 3 ст. 43 является следующая:

«Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, в виде нормативных и правоприменительных актов».

### **2.3 Правовые акты главы муниципального образования и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления**

В силу ст. 34 Федерального закона РФ «Об общих принципах осуществления местного самоуправления»<sup>33</sup> глава муниципального образования является неотъемлемой и обязательным единоличным органом местного самоуправле-

---

<sup>33</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.



ния. Он призван наряду с иными органами местного самоуправления решать вопросы местного значения, что порождает у него право принимать юридически-значимые решения, которые оформляются в соответствующей форме – форме муниципальных правовых актов.

Конституция РФ не называет данную разновидность правовых актов, но в Законе о местном самоуправлении законодатель достаточно полно раскрывает их юридическую природу. Они принимаются по вопросам местного значения, носят подзаконный характер и соответственно не должны противоречить Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

Помимо этого, глава муниципального образования наделен правом принимать муниципальные правовые акты по вопросам, указанным в ст.ст. 141, 151, 161 Закона о местном самоуправлении.

В силу положений названного Закона глава муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах населением, исполняет полномочия главы местной администрации. Однако анализ норм Закона о местном самоуправлении позволяет сделать вывод, что содержание муниципальных правовых актов, выносимых в форме постановлений и распоряжений главой муниципального образования, исполняющего обязанности главы местной администрации отличаются<sup>34</sup>.

Соответственно, и технологии их создания не будут одинаковыми. Начнем их исследование с анализа норм Закона о местном самоуправлении. Так, в соответствии со ст. 43 Закона о местном самоуправлении глава муниципального образования выносит постановления и распоряжения по вопросам, отнесенным к его полномочиям.

Но в случае, если он исполняет обязанности председателя представительного органа, то он выносит указанные акты также еще и по вопросам организации представительного органа. Если же высшее должностное муниципального образования осуществляет полномочия главы местной администрации, то он

---

<sup>34</sup> Ширяева А.И. Анализ проблемных аспектов правового статуса главы муниципального образования // *Фундаментальные основы правового государства и актуальные вопросы реформирования современного законодательства: сборник статей II Международной научно-практической конференции*. 2018. С. 48-51.

выносит муниципальные правовые акты по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, а также организации деятельности местной администрации.

Обратим внимание, что федеральный Закон называет лишь вид правового акта, выносимого главой муниципального образования и отчасти определяет его содержание, ограничивая его полномочиями данного должностного лица. Никаких иных требований юридико-технического характера этот нормативный правовой акт не содержит. Возникает вопрос чем следует руководствоваться при создании актов главой МО.

С этой целью проанализируем законодательство субъекта РФ. В ст. 17 Устава Амурской области определяется, что установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и Амурской области.

И в гл. 2 Устава как раз и определены эти общие принципы. Но при этом совершенно отсутствуют положения о праве главы МО принимать правовые акты. И уж тем более отсутствуют правовые предписания, закрепляющие порядок создания таких актов и предъявляемые к его содержанию требования.

В п.4 ст. 76 Устава сказано – «Порядок подготовки и принятия правовых актов губернатора области и Правительства области определяется ими самостоятельно»<sup>35</sup>.

При этом с учетом особенностей наделения полномочий главы муниципального образования и исполнения им полномочий главы местной администрации, местный Устав разделяет выносимые им акты на несколько групп.

Главой МО принимаются постановления местной администрации по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных соответствующими законами, по вопросам организации деятельности администрации – распоряжения. Но при этом Глава МО принимает постановления и распоряжения муниципального образования по

---

<sup>35</sup> Устав (основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 года № 40-ОЗ (с изм. на 03 сентября 2018 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 13.06.2019).

вопросам, отнесенным к его компетенции. То есть, мы теперь можем сделать вывод, что данные правовые акты должны иметь различия в их оформлении, порядке принятия и, конечно, содержании. При этом необходимо отметить, что соблюдение юридико-технических требований при создании муниципальных правовых актов во многом определяет эффективность осуществления исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления возложенных на них полномочий.

Как и любой правовой акт, акты главы муниципального образования всех видов представляют собой официальный письменный документ. Следовательно, он прежде всего должен иметь установленную форму и содержать необходимые реквизиты.

Нормативные акты главы муниципального образования и правовые акты ненормативного содержания в качестве обязательного реквизита должны иметь регистрационный номер.

К титульным реквизитам правового акта главы МО относится его подпись. Очень важной составляющей частью технологии создания нормативного правового акта являются вопросы его структурирования, соблюдения содержательных правил юридической техники.

Здесь следует отметить важность таких как: правовые предписания должны находится в рамках полномочий главы муниципального образования. Используемые формулировки должны быть точными, чтобы избежать многозначного толкования правовых предписаний.

Следует добиваться исключения избыточности нормативного правового регулирования и там, где возможно избегать дублирования федерального и регионального законодательства.

Если в правовом акте главы муниципального образования используются специальные термины и понятия, не имеющие легального определения в муниципальных правовых актах более высокой юридической силы, необходимо раскрыть их содержание в разрабатываемом акте главы муниципального образования в том, значении, в котором они применяются.

Все акты главы муниципального образования должны быть унифицированными, единообразными по форме, способам изложения правовых предписаний и методов правового регулирования.

Среди органов местного самоуправления, обладающих полномочиями издавать нормативные правовые акты, важное значение отводится местным администрациям (исполнительно-распорядительным органам) муниципальных образований, учитывая, что именно эти органы осуществляют повседневную деятельность по реализации вопросов местного значения, что следует из ч. 1, 6 и 7 ст. 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. №131.

При этом правовые акты исходят не от главы местной администрации, а от самой местной администрации как органа местного самоуправления, обладающего всеми признаками органа публичной власти<sup>36</sup>.

Исходя из положений указанной нормы Федерального закона № 131-ФЗ актами исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления являются постановления и распоряжения.

Постановления исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления всегда носят нормативный характер, а распоряжения - всегда ненормативный.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления обладают обширными полномочиями в сфере правотворчества.

#### **2.4 Анализ практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2018 год**

В 2018 году Министерством юстиции Российской Федерации продолжена работа по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – федеральный регистр).

Федеральный регистр представляет собой открытый государственный

---

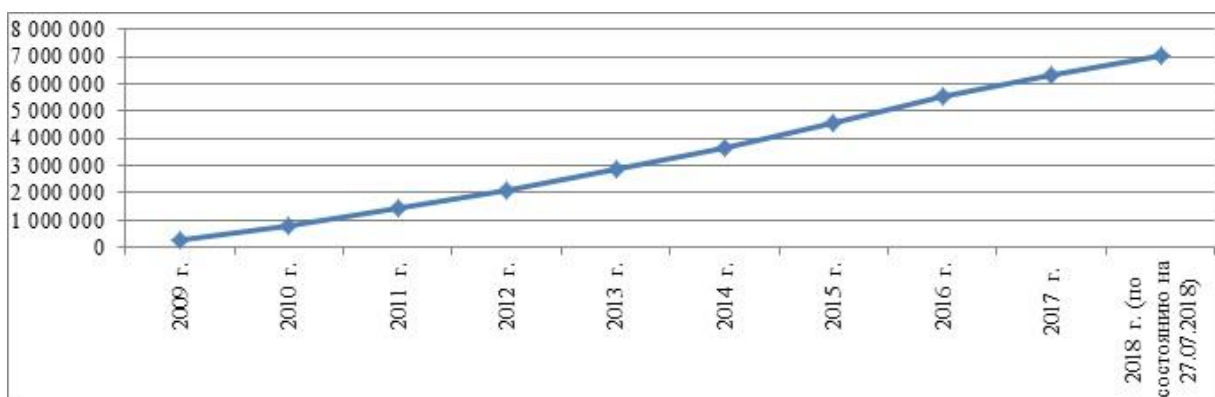
<sup>36</sup>Макаренко А.И. Особенности правотворческой деятельности исполнительно-распорядительного органа (местной администрации) муниципального образования // Современная научная мысль. 2018. № 1. С. 185-189.

информационный ресурс, содержащий в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты (далее – муниципальные акты).

По состоянию на 2018 г. в федеральный регистр включено более 7 млн. муниципальных актов, из них действующих 5 млн. 606 тыс.

Уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 313 908 муниципальных актах (5,6% от числа действующих) выявлены противоречащие федеральному и региональному законодательству, а также уставу муниципального образования.

За последние 5 лет федеральный регистр пополнился более чем на 4 млн. 200 тыс. муниципальных актов<sup>37</sup>(см. рис. 1, 2).

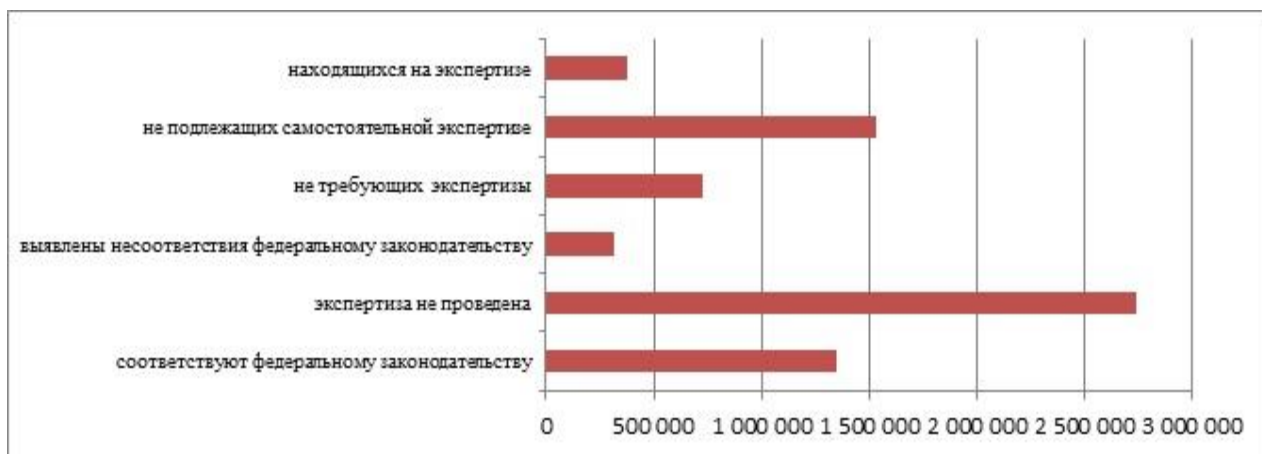


2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г. (по состоянию на 27.07.2018)
270 тыс.	774 тыс.	1 млн 426 тыс.	2 млн 098 тыс.	2 млн 883 тыс.	3 млн 681 тыс.	4 млн 548 тыс.	5 млн 570 тыс.	6 млн 300 тыс.	7 млн 053 тыс.

Рисунок 1 -Динамика увеличения муниципальных нормативных правовых актов в федеральном регистре с 2009 г. по 2018 г.

Среди вопросов, возникающих при ведении уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации регистра муниципальных нормативных правовых актов можно выделить следующий перечень:

<sup>37</sup> Нормативно правовые акты РФ. Аналитика и статистика за 2018 год. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics) (дата обращения: 29.05.2019).



Соответствующие федеральному законодательству	Экспертиза не проведена	В которых выявлены несоответствия федеральному законодательству	Не требующих правовой экспертизы	Не подлежащих самостоятельной правовой экспертизе	Правовой акт на юридической экспертизе
1 млн 348 тыс.	2 млн 740 тыс.	313 тыс.	722 тыс.	1 млн 527 тыс.	377 тыс.

Рисунок 2 - Соотношение действующих муниципальных актов по отношению к результатам проведения правовой экспертизы

1. О правовом статусе действия уполномоченного органа в субъекте Российской Федерации по предоставлению сведений, содержащихся в регистре муниципальных нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации, необходимо отметить следующее.

Согласно ст. 43.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Положению о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 (далее – Положение, постановление № 657 соответственно), Минюст России осуществляет<sup>38</sup> ведение федерального регистра, состоящего из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

<sup>38</sup>Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 (ред. от 20.11.2018) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2019).

В соответствии с п. 8 Положения Минюст России обеспечивает сбор регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их хранение, в том числе предоставление гражданам и организациям сведений, содержащихся в федеральном регистре.

Таким образом, предоставление сведений из федерального регистра является неотъемлемой частью его ведения.

При этом функция по ведению федерального регистра осуществляется Минюстом России не по запросам заявителей, в связи с чем не является государственной услугой.

Учитывая указанное, постановлением Правительства Российской Федерации от 26.03.2018 № 327 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу ведения федеральных регистров и государственных реестров» из пункта 4 постановления № 657 исключено положение о предоставлении из федерального регистра сведений через единый сайт государственных услуг в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (портал государственных услуг).

В соответствии с п. 4 постановления № 657 доступ к текстам муниципальных актов, содержащихся в федеральном регистре, обеспечивается через портал Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>).

Согласно ч. 1 ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации осуществляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» формирование и ведение реестра государственных услуг субъекта Российской Федерации

Федерации осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>39</sup>.

В этой связи высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно решает вопрос о необходимости включения в реестр государственных услуг субъекта Российской Федерации функции по предоставлению сведений из регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

2. О присвоении статуса действия муниципальным актам преобразованных муниципальных образований.

Согласно абзацу десятому ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

Муниципальные акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования (абз. 9 ч. 5 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными

---

<sup>39</sup>Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 14 (часть I). Ст. 1461.



актами вновь образованного муниципального образования.

Исходя из буквального понимания указанных федеральных норм соответствующими муниципальными актами вновь образованного муниципального образования муниципальные акты преобразованного муниципального образования могут быть признаны утратившими силу.

В этом случае уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов вправе изменить статус действия муниципального акта на «Недействующий». Остальные муниципальные акты преобразованного муниципального образования будут действовать в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования, в связи с чем их статус действия остается «Действующий».

До настоящего времени уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации при ведении федерального регистра продолжают допускать нарушения требований Методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденной приказом Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»<sup>40</sup> (далее – Методика).

В частности, допускаются следующие типичные нарушения требований Методики:

1. Неправильное указание даты принятия (издания) муниципальных актов.

В соответствии с п. 9 Методики в федеральный регистр вносятся в том

---

<sup>40</sup> Приказ Минюста России от 19.12.2008 № 298 (ред. от 27.07.2015) «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, (вместе с «Методикой ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2019).

числе реквизиты муниципальных актов (вид акта и наименование принявшего его органа (органов), дата принятия (подписания) акта, его номер (номера) и название).

Наиболее часто встречающейся ошибкой является указание даты, которая значительно превышает дату принятия в тексте муниципального акта<sup>41</sup>.

## 2. Отсутствие номеров государственной регистрации.

Согласно пункту 9 Методики в федеральный регистр вносятся номера регистрации муниципальных актов.

Вместе с тем в федеральном регистре большое количество муниципальных актов, которым не присвоен номер государственной регистрации.

## 3. Отсутствие сведений об опубликовании (обнародовании) муниципальных актов.

Пунктом 13 Методики предусмотрено внесение в федеральный регистр сведений о наименовании источника официального опубликования муниципального акта.

Однако в федеральном регистре содержится 17% муниципальных актов, у которых отсутствуют сведения об опубликовании (обнародовании).

В этой связи необходимо уполномоченному органу усилить работу по контролю за предоставлением главами муниципальных образований сведений об опубликовании (обнародовании) муниципальных актов для включения в федеральный регистр.

## 1. Не созданы ссылки на федеральное законодательство в тексте муниципального акта.

В соответствии с п. 12 Методики муниципальные акты должны поддерживаться в актуальной редакции со ссылками на муниципальные акты, изменяющие (дополняющие), отменяющие (признающие утратившими силу) и (или) приостанавливающие действие основного (первоначального) акта.

Относительно проставления ссылок на федеральное законодательство в

---

<sup>41</sup>Атагимова Э.И. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109.

текстах муниципальных актов необходимо отметить, что требований о проставлении указанных ссылок Методикой не предусмотрено.

Вместе с тем в целях обеспечения ссылочной целостности в базах данных рекомендуется проставлять вышеназванные ссылки.

## 2. Неправильное указание вида муниципального акта.

В федеральном регистре содержатся виды муниципальных нормативных правовых актов («Иное», «Инструкция», Конституция», «Правила», «Положение»).

Указанные виды муниципальных актов Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрены.

По данным представленных территориальными органами Минюста России обзоров в основном нарушения порядка ведения федерального регистра, выявленные в предыдущий период, устранены уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

На основании вышеизложенного при ведении федерального регистра необходимо обратить особое внимание на недопущение вышеназванных типичных нарушений.

В целях минимизации ошибок при ведении федерального регистра рекомендуется использовать возможности портала Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (далее – портал Минюста России), доступ к которому осуществляется по адресам <http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>, а также автоматические формы поиска нарушений в подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (далее – ПС НПА ЕСИТО)<sup>42</sup>.

На портале Минюста России реализованы современные подходы к хранению и поиску информации, в результате чего поиск любого акта занимает не более 2-3 секунд, обеспечена возможность поиска по наименованиям и текстам

---

<sup>42</sup>Атагимова Э.И. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109-115.

актов, создан удобный интерфейс.

На портале Минюста России можно настроить поиск муниципальных актов по виду документа, дате его принятия, наименованию, принявшему органу, номеру документа, субъекту Российской Федерации, статусу действия и другим критериям.

Для быстрого выявления ошибок, связанных с неправильным указанием видов документа, органа принятия, статуса соответствия, возможно использовать раздел «Фильтры», в котором обеспечена сортировка муниципальных актов по названным критериям.

В АРМ Аналитика ПС НПА ЕСИТО в разделе «Статистика» содержатся формы поиска («Наличие экспертных заключений», «Отсутствие номера государственной регистрации и классификаторов», «Выявление дублей», «Сроки создания редакций»), с использованием которых можно выявить соответствующие нарушения ведения федерального регистра.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что механизм ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов требует усовершенствования и доработки.

## **2.5 Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов**

По информации, представленной территориальными органами Минюста России за 2017 - 2018 судами рассмотрено 4 заявления об оспаривании регистрационных действий территориальных органов Минюста России в отношении муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования (далее – муниципальные акты).

В 3 случаях обжаловались решения об отказе в государственной регистрации муниципальных актов (Астраханская, Вологодская и Новосибирская области), в одном случае обжаловалось решение о государственной регистрации муниципального акта (Челябинская область).

По результатам рассмотрения по 3 делам вынесены решения об отказе в

удовлетворении заявленных требований о признании незаконными регистрационные действия территориальных органов Минюста России, по 1 делу административный истец отказался от заявленных требований (Вологодская область).

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено 7 дел о признании не соответствующими федеральному законодательству и не действующими отдельных положений уставов муниципальных образований (Амурская, Калининградская и Челябинская области, Хабаровский край).

1. Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрена апелляционная жалоба Совета депутатов Яснополянского сельского поселения и гражданина Лебина А.И. на решение Челябинского областного суда от 04.09.2017.

Челябинским областным судом было частично удовлетворено заявление гражданина Лебина А.И. о признании незаконным и недействующим со дня вступления в силу решения Совета депутатов Яснополянского сельского поселения Троицкого района Челябинской области от 15.05.2017 № 96 «О внесении изменений и дополнений в Устав Яснополянского сельского поселения».

Оценивая установленные по делу фактические обстоятельства, суд первой инстанции пришел к выводу о несоблюдении установленного порядка принятия изменений в Устав Яснополянского сельского поселения в части изменения порядка избрания главы поселения.

Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решение Челябинского областного суда в части удовлетворения требований гражданина Лебина А.И. отменено.

Верховным Судом Российской Федерации указано, что неопубликование в официальном печатном издании предложений граждан о внесении изменений в проект устава муниципального образования не является существенным нарушением порядка принятия муниципального<sup>43</sup> нормативного правового акта, поскольку результаты фактически проведенных публичных слушаний были учте-

---

<sup>43</sup> Обзор судебной практики по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов за 2017 -2018 г.г. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki) (дата обращения: 30.05.2019).

ны, а решение принято представительным органом муниципального образования в рамках предоставленной исключительной компетенции.

2. Дела о признании не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и недействующими уставов муниципальных образований (отдельных положений уставов)

За отчетный период судами различных инстанций рассмотрено более 20 дел о признании не соответствующими действующему законодательству и недействующими уставов и их отдельных положений.

По данным территориальных органов Минюста России, в Северо-Западном федеральном округе судами рассмотрено 6 дел, в Сибирском федеральном и Северо-Кавказском федеральных округах – 4, в Центральном федеральном округе – 3, в Приволжском и Уральском федеральных округах – 2, в Дальневосточном и Уральском федеральных округах – 2.

1. В Челябинском областном суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению прокуратуры Челябинской области о признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Устава муниципального образования «Чебаркульский городской округ», закрепляющих за Собранием депутатов Чебаркульского городского округа полномочие по согласованию назначения на должность заместителей главы городского округа.

Челябинским областным судом исковое заявление удовлетворено.

В обосновании своей позиции суд указал, что полномочия представительного органа муниципального образования определены частью 10 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при этом иные полномочия представительного органа определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

На федеральном уровне отсутствует нормативный правовой акт, представляющий представителю органу муниципального образования право каким-либо образом участвовать в исполнительно-распорядительных действиях

главы муниципального образования или местной администрации.

Представительный орган муниципального образования вправе по представлению главы местной администрации утвердить только структуру местной администрации. Иных полномочий по формированию местной администрации действующим федеральным законодательством представительному органу муниципального образования не предоставлено.

2. Уставным судом Калининградской области принято Постановление от 04.04.2018 № 5-П о признании п. 5 ст. 20 Устава муниципального образования «Правдинский городской округ», принятого решением Правдинского районного Совета депутатов от 07.10.2015 № 74 «О принятии Устава муниципального образования «Правдинский городской округ» в части слов «, а также Регламентом представительного органа городского округа» не соответствующим ст. 56, п. 3 ст. 59 Устава Калининградской области.

В силу п. 5 ст. 20 Устава Совет депутатов городского округа как представительный орган местного самоуправления обладает иными полномочиями, определенными федеральным законодательством, законодательством Калининградской области, настоящим Уставом, а также Регламентом представительного органа городского округа.

Уставный суд Калининградской области пришел к выводу, что п. 5 ст. 20 Устава противоречит требованиям федерального законодательства в части наделения Совета депутатов иными полномочиями<sup>44</sup>, установленными Регламентом представительного органа муниципального образования, указав, что Федеральный закон № 131-ФЗ содержит исчерпывающий перечень полномочий, находящихся в компетенции представительного органа муниципального образования, при этом наделение Совета депутатов иными полномочиями, установленными Регламентом, не предусмотрено.

1. Уставным судом Калининградской области принято Постановление от 18.04.2018 № 7-П о признании отдельного положения ч. 2 ст. 33 Устава муни-

---

<sup>44</sup> Обзор судебной практики по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов за 2017 -2018 г.г. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki)(дата обращения: 30.05.2019).

ципального образования «Ладущкинский городской округ», принятого решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Ладущкинский городской округ» от 24.11.2016 № 61 «О принятии Устава муниципального образования «Ладущкинский городской округ» (далее – Устав) в части слов «решениями окружного Совета депутатов» не соответствующим п. 2 ст. 56, п. 3 ст. 59 Устава Калининградской области.

Часть 2 ст. 33 Устава устанавливала, что «администрация муниципального образования осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», настоящим Уставом, решениями окружного Совета депутатов».

Уставный суд Калининградской области, исходя из системного толкования норм Федерального закона № 131-ФЗ, установил, что органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями только в случаях, если это предусмотрено законами Российской Федерации или законами субъекта Российской Федерации, следовательно, ч. 2 ст. 33 Устава противоречит действующему законодательству и не соответствует Уставу Калининградской области.

2. В Хабаровском краевом суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению первого заместителя прокурора Хабаровского края к Совету депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края о признании недействующей в части слов «или депутат представительного органа муниципального образования» части 10 статьи 30 Устава городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края, принятого решением Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края от 24.08.2005 № 21.

В соответствии с ч. 10 ст. 30 Устава городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края (в редакции решения Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» от 04.10.2017 № 34) в случае досрочного прекращения полномочий главы городского поселения либо



применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности, его полномочия временно исполняет заместитель главы администрации или депутат представительного органа муниципального образования по решению Совета депутатов.

Решением Хабаровского краевого суда от 18.04.2018 административный иск первого заместителя прокурора Хабаровского края удовлетворен в полном объеме, решение Совета депутатов городского поселения «Город Бикин» Бикинского муниципального района Хабаровского края в указанной части признано недействующим.

1. В Амурском областном суде рассмотрено административное дело по исковому заявлению первого заместителя прокурора Амурской области о признании недействующими п. 16 ч. 1 ст. 9, абз.2 ч. 2 ст. 11, п. 1 ч. 4 ст. 24, пункта 2 части 8, части 9.1 статьи 38, частей 1 и 1.1 статьи 50, части 2 статьи 128, ч.ч. 1, 2 ст. 138 Устава города Тынды, принятого решением Тындинской городской Думы от 26.12.2014 № 221-Р-ТГД-VI.

В соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциями (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем Устав города Тынды не приведен в соответствие с Федеральным законом от 23.06.2016 № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Амурского областного суда от 07.02.2018 требования первого заместителя прокурора Амурской области удовлетворены в полном объеме.

Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации решение Амурского областного суда частично отменено.

2. Приволжским районным судом Астраханской области рассмотрено административное дело по исковому заявлению администрации муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области о признании незаконным решения Управления Минюста России по Астраханской области об отказе в государственной регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в Устав Евпраксинского сельского поселения.

В ходе судебного заседания Приволжским районным судом Астраханской области установлено, что при представлении документов на государственную регистрацию главой муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области не соблюдено требование ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», а именно не представлены сведения об источниках и датах официального опубликования (обнародования) проекта муниципального правового акта (проект муниципального акта не был опубликован, поскольку администрация поселения посчитала, что в случае приведения устава в соответствие с федеральным законодательством не требуется опубликования (обнародования) не только порядков участия граждан в его обсуждении и представления по нему предложений, но и самого проекта муниципального акта)<sup>45</sup>.

В удовлетворении заявленных требований администрации муниципального образования «Евпраксинский сельсовет» Приволжского района Астраханской области отказано.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что значимость муниципального правотворчества заключается в следующем: оно обеспечивает приня-

---

<sup>45</sup> Обзор судебной практики по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов за 2017 -2018 г.г. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics/obzory-sudebnoi-praktiki)(дата обращения: 30.05.2019).

тие нормативноправового акта необходимо качества и в пределах законных компетенций; привлечение общественности к обсуждению и принятию муниципальных решений; используется механизм контроля деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в процессе муниципального правотворчества.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итоги исследования позволяют нам сформулировать следующие выводы и предложения законодателю:

1. Мы пришли к выводу о том, что муниципальная власть представляет собой общеобязательный регулятор поведения людей, деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений на основе положений Конституции РФ, Федеральных и региональных законов, а также муниципальных нормативных правовых актов, применение которых обеспечивает решение вопросов местного значения и других законодательно определенных вопросов в интересах местных сообществ и государства.

Важным проявлением муниципальной власти являются муниципальные правовые акты.

2. Нормативные акты органов местного самоуправления автор предлагает определить как юридические акты муниципального правотворчества. Они действуют на территории соответствующего муниципального образования.

В работе доказано, что необходимость выделения правовых актов муниципального самоуправления в отдельный вид источников обусловлена следующими факторами: различием в содержании вопросов, которые разрешаются государством и муниципальным образованием; различиями в юридической природе нормативно-правовых актов государственных и муниципальных органов; специфической процедуре принятия нормативно-правовых актов.

3. Работой установлено, что существует определенная система муниципальных правовых актов, куда входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме;
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации и иных органов и должностных

лиц местного самоуправления.

Нам вполне обоснованной, с практической точки зрения, представляется идея о составлении единого, корректно составленного классификатора муниципальных-правовых актов, позволяющего распределить акты правотворчества по конкретным группам, построенного по образцу федерального регистра муниципальных нормативно-правовых актов.

В этой связи классификатор муниципальных нормативных правовых актов регистра автор предлагает дополнить рубриками, позволяющими включить в них:

- акты в сфере противодействия коррупции;
- акты в сфере межмуниципального сотрудничества;
- акты в сфере муниципального контроля;
- акты в сфере оказания муниципальных услуг.

Кроме того, в связи с большим количеством муниципальных нормативных правовых актов возможно создание единого сборника нормативных правовых актов местного значения с разделением по сферам правоприменения.

В данном сборнике также можно публиковать и обзоры судебной практики по оспариванию муниципальных актов, составление обобщений.

4.Исследованием установлено, что юридическая природа муниципальных правовых актов раскрывается посредством следующих признаков.

Во-первых, они принимаются по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий.

Во-вторых, органы местного самоуправления и должностные лица органов местного самоуправления наделены правом принимать муниципальные правовые акты по вопросам, указанным в Законе о местном самоуправлении.

В-третьих, они носят подзаконный характер и, следовательно, не должны противоречить Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

В-четвертых, они подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

5. Под муниципальным правотворчеством автор предлагает понимать деятельность населения муниципального образования и органов местного самоуправления направленную на создание нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения по вопросам, отнесенным законодательством к компетенции местных сообществ.

6. В целях усовершенствования муниципального правотворческого процесса автор считает необходимым:

- перед принятием акта, в целях его эффективности, обязательно проводить подробный анализ необходимости его принятия, осуществлять оценку возможных последствий.

Для этого, прежде всего, следует провести анализ актуальности принятия акта, определить его регулятивное предназначение детально исследовать обстановку в пределах территории действия будущего акта, чтобы максимально учесть интересы и существующие в реальности потребности местного населения муниципального образования;

- при подготовке проектов целесообразно привлекать к участию представителей заинтересованных государственных органов, организаций и специалистов, работающих в соответствующей сфере, для оказания помощи в создании и развитии правовой базы в той или иной сфере муниципального строительства;

- целесообразно разработать единые методические указания по подготовке и оформлению муниципальных правовых актов;

- органам местного самоуправления необходимо обеспечить народное обсуждение проектов муниципальных правовых актов, например, через средства массовых информационных или сеть «Интернет».

Огромное значение для повышения качественного муниципального правотворчества играет также и принятие мер по повышению квалификации сотрудников, участвующих в процессе нормотворчества, проведение научных конференций, семинаров и круглых столов.

На наш взгляд, реализация предлагаемых мер предполагает выявление и других недостатков, что позволит разработать новые предложения, касающиеся

качества нормотворчества.

7. В целях усовершенствования действующего законодательства автор предлагает следующие нововведения:

- абз. 3 ст. 44 ФЗ № 131 следует сформулировать следующим образом: «Устав муниципального образования (основные уставные положения) принимается на местном референдуме или представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан»;

- в ФЗ № 131 (ч. 3 ст. 28) необходимо внести поправку, смысл которой заключается в том, чтобы «к перечню условий, при которых по проекту устава муниципального образования могут не проводиться публичные слушания, добавить акты регионального» уровня;

- изменить формулировку п. 1 ч. 3 ст. 28 ФЗ № 131 следующим образом: «1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципально-го правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативно - правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»;

- более точной формулировкой ч. 3 ст. 43 ФЗ № 131 является следующая:

«Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, в виде нормативных и правоприменительных актов».

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция РФ 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 9. - Ст. 851.

2 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 18. - Ст. 2211.

3 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 14 (часть I). - Ст. 1461.

4 Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. - 2017. - № 1 (Часть I). - Ст. 35.

5 Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2019. - № 22. - Ст. 2660.

6 Устав (основной Закон) Амурской области от 13 декабря 1995 года № 40-ОЗ, (с изменениями на 3 сентября 2018 года). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301>- 13.06.2019.

7 Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 (ред. от 20.11.2018) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 29.05.2019.

8 Приказ Минюста России от 19.12.2008 № 298 (ред. от 27.07.2015) «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нор-



мативных правовых актов, (вместе с «Методикой ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»).[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> - 29.05.2019.

9 Постановление Правительства Амурской области от 10 апреля 2012 года № 194 (в ред. от 27.11.2015) «О регистре муниципальных нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/961722010>- 29.05.2019.

## II Специальная литература

10 Абросимова, Д.А. К вопросу о совершенствовании классификатора муниципальных нормативных правовых актов федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов / Д.А. Абросимова// Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 11. - С. 45-48.

11 Абросимова, Д.А. Муниципальные правовые акты главы и местной администрации муниципального образования в системе муниципальных правовых актов/ Д.А. Абросимова// Современное право. - 2013. - № 3. - С. 27-30.

12 Аржанов, В.В. О возможности обеспечения единства правового пространства путем регистрации уставов муниципальных образований /В.В. Аржанов // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сборник научных трудов по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений. Саратовская государственная юридическая академия. - 2018. - С. 80-85.

13 Астафичев, П.А. Местное самоуправление в современной России: проблемы соотношения самостоятельности и конституционно-правовых ограничений / П.А. Астафичев// Журнал конституционного правосудия. -2018. - № 5. - С. 26-33.

14 Атагимова Э.И. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / Э.И. Атагимова, Т.Н. Макаренко, О.С. Рыбакова. - М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. - 198 с.

15 Атагимова, Э.И.Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники / Э.И.Атагимова, О.С. Рыбакова //

Вестник Московского гуманитарно-экономического института. -2018. - № 4. - С. 109-115.

16 Багаутдинова, А.М. К вопросу о делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации/ А.М. Багаутдинова// Аллея науки. - 2018. - № 5 (21). - С. 848-852.

17 Баталин, А.В. Проблемы обеспечения исполнения муниципальных правовых актов в субъектах Российской Федерации / А.В. Баталин// Ученые записки Петрозаводского государственного университета. - 2015. - №1 (146).- С. 23 – 27.

18 Блинова, О.А. Некоторые теоретические аспекты трактовки понятия компетенции местного самоуправления /О.А. Блинова // Известия Алтайского государственного университета. - 2018. - № 6 (104). - С. 52-56.

19 Викулов, А.М. Местное самоуправление в системе публичной власти как основа взаимодействия власти и общества / А.М. Викулов // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти: теория и практика по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию Конституции Российской Федерации. Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина. - 2018. - С. 14-16.

20 Гранкин, И.В. Муниципальная власть/ И.В. Гранкин // Российское государственное право. - 2018. - № 1. - С. 49-58.

21 Дерявко, Р.Н. Нормативный правовой акт в муниципальном правотворчестве / Р.Н.Дерявко,Н.В. Павлов // Аллея науки. - 2018. -№ 10 (26). - С. 331-336.

22 Зительников, И.Н. Правовая природа местного самоуправления / И.Н. Зительников // Фундаментальные основы правового государства и актуальные вопросы реформирования современного законодательства: сборник статей V Международной научно-практической конференции. - 2019. - С. 9-12.

23 Куренкова, А.Ю. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления / А.Ю. Куренкова // Современные вопросы государства, права, юридического образования: сборник научных трудов по материалам XIV Меж-

дународной научно-практической конференции. - 2019. - С. 119-122.

24 Макаренко, А.И. Особенности правотворческой деятельности исполнительно-распорядительного органа (местной администрации) муниципального образования/А.И.Макаренко, О.О.Бондарь, М.Г. Луков // Современная научная мысль. - 2018. - № 1. - С. 185-189.

25 Мокеева, В.С. Природа, специфика и эффективность правотворчества в муниципальном праве / В.С. Мокеева// Современные наукоёмкие инновационные технологии: сборник статей Международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 222-227.

26 Москвина, С.В. Правореализация положений уставов муниципальных образований в интересах местного населения / С.В. Москвина // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27-28 сентября 2018 года на базе Юридического института Севастопольского государственного университета. - 2018. - С. 298-300.

27 Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник / под ред. И.А. Алексеева. - М.: ИНФРА-М, 2019. - 353 с.

28 Мусалова, З.М. Государственная власть и местное самоуправление как уровни публичной власти/З.М. Мусалова// Вестник Дагестанского государственного университета. - 2018. -№ 3. - С. 95-99.

29 Овчинников, И.И. Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников. - 3-е изд., перераб. и доп. -М.: Юрайт, 2019. - 789 с.

30 Радаева, С.В. Правовые акты контрольно-счетного органа муниципального образования в системе муниципальных правовых актов / С.В. Радаева // Правовое регулирование социально-экономических процессов: история и перспективы развития: сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции. - Москва-Берлин, 2018. - С. 177-181.

31 Радаева, С.В. Правовые акты представительного органа местного самоуправления: юридико-технологический аспект/ С.В.Радаева // Образование и право. - 2018. - № 4. - С. 61-66.

32 Слюсаренко, Т.Г. Эффективность муниципального правотворчества в современной России /Т.Г. Слюсаренко // Актуальные проблемы юриспруденции: сборник статей по материалам X международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 113-116.

33 Схакумидова, Д.А. Народная правотворческая инициатива по вопросам местного значения / Д.А. Схакумидова// Эпомен. - 2019. - № 25. - С. 265-269.

34 Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для магистратуры / под ред. С.В. Нарутто, Е.С. Шугриной. - М.: Норма : ИНФРА-М, 2017. - 694 с.

35 Упоров, И.В. Виды муниципальных правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования / И.В. Упоров, А.Б. Абазов // Правовые основы укрепления российской государственности: сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 142-147.

36 Феоктистова, Д.М. Правотворческая инициатива граждан как форма взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества / Д.М. Феоктистова, О.С. Степанова // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы III Международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 278-279.

37 Хобраков, Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система/ Д.Ц. Хобраков// Государственная власть и местное самоуправление. - 2018. - № 12. - С. 25-28.

38 Чадина, А.П. Муниципальное правотворчество и муниципальные правовые акты / А.П. Чадина, М.В. Пальчикова// Государственная власть и управление: проблемы и перспективы: материалы Всероссийской научно-практической конференции. - 2018. - С. 162-165.

39 Чихладзе, Л.Т. Решения конституционного суда Российской Федерации как элементы правовой основы местного самоуправления /Л.Т. Чихладзе//

Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. - 2018. - С. 69-75.

40 Чуйко, В.А. Муниципальное правотворчество: состояние и вопросы совершенствования/ В.А. Чуйко // Вестник магистратуры. - 2019. - № 3-1 (90). - С. 58-59.

41 Шевченко, Ю.В. Анализ реализации принципа разделения властей в местном самоуправлении РФ: основные аспекты / Ю.В. Шевченко // Современные научные исследования и разработки. - 2018. - № 3 (20). - С. 635-637.

42 Ширяева, А.И. Анализ проблемных аспектов правового статуса главы муниципального образования / А.И.Ширяева, П.А.Паулов // Фундаментальные основы правового государства и актуальные вопросы реформирования современного законодательства: сборник статей II Международной научно-практической конференции. - 2018. - С. 48-51.

43 Эсмонтов, А.Б. Местное самоуправление как основа конституционного строя России/ А.Б.Эсмонтов, П.В. Сорокун// Научно-образовательный потенциал молодежи в решении актуальных проблем XXI века. - 2019. - № 13. -С. 440-443.

44 Яковлева, Е.О. Теоретические и практические аспекты участия граждан в муниципальном правотворчестве/ Е.О. Яковлева // Ученые записки Тамбовского отделения РСОМУ. - 2018. - № 12. - С. 160-162.

### III Правоприменительная практика

45 Обзор судебной практики по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ муниципальных правовых актов за 2017 -2018 г.г. [Электронный ресурс]. -Режим доступа: <http://pravo.minjust.ru/analyticsstatistics/obzory-sudebnoi-praktiki-30.05.2019>.

46 Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в

Республике Коми» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>. - 29.05.2019.

47 Постановление Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002 года №7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>. - 29.05.2019.

#### IV Интернет – ресурсы

48 Заседание Совета по развитию местного самоуправления от 5 августа 2017 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/55301> - 30.05.2019.

49 Конференция на тему «Проблемы и актуальные вопросы организации и ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» от 24 октября 2018 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.scli.ru/events#anchor>- 29.05.2019.

50 Нормативно-правовые акты РФ. Аналитика и статистика за 2018 год. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://pravo.minjust.ru/analytics\\_statistics](http://pravo.minjust.ru/analytics_statistics)- 29.05.2019.

51 Сайт прокуратуры Амурской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.prokamur.ru/>- 29.05.2019.

52 Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 01 января 2019 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/munst.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm)- 30.05.2019.