

# УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ» В СИСТЕМЕ МЕСТНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Выдрин И. В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

## ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Выдрин И. В. Устав муниципального образования «город Екатеринбург» в системе местных правовых актов // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 42–50. EDN GZOSRA.

## АННОТАЦИЯ:

**Актуальность работы.** Статья посвящена уставам муниципальных образований, которые считаются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. В этой связи автор анализирует понятия «система муниципальных правовых актов» и «акт высшей юридической силы», проецируя их признаки на уставы города Екатеринбурга, принятые соответственно в 1995 и 2005 гг. В статье приводится авторская классификация системы муниципальных правовых актов.

**Методологическая база** работы обусловлена предметом исследования. Анализу законодательных норм, регламентирующих систему муниципальных правовых актов, способствовал формально-юридический метод познания. Изучение малоизвестных страниц истории, связанных с подготовкой и принятием уставов Екатеринбурга в 1995 и 2003 гг., было бы невозможно без применения историко-правового метода. Сопоставление уставных норм Екатеринбурга в их статике и динамике обусловило использование сравнительно-правового приема анализа.

**Результаты и выводы исследования.** Действующий устав Екатеринбурга 2005 г. представляет собой совершенно самостоятельный правовой документ и потому не является «новой редакцией» устава города 1995 г., как это было принято считать первое время после его принятия. Он кардинально отличается по своим показателям от своего предшественника – устава города 1995 г. Со временем претерпели изменения даже те черты преемственности, которые прежде казались незыблемыми: трехчленная структура городской власти (глава – дума – администрация; мажоритарная система избрания главы города и депутатов городской думы). Автор проанализировал ключевые изменения и дополнения, внесенные в устав города в разное время, причины их появления. В статье формулируется, что устав любого муниципального образования в качестве акта высшей юридической силы выполняет миссию правового регулятора разнообразных муниципально-правовых отношений, служит источником иных муниципальных правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав, в первую очередь в сфере управления гражданами делами муниципалитета.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** устав, муниципальное образование, муниципальные правовые акты, система, органы местного самоуправления.

## Актуальность работы (к постановке вопроса)

В числе правовых актов органов местного самоуправления уставы муниципальных образований имеют первостепенное значение. И это не прихоть муниципальных властей, «задирающих» статус собственных правовых актов до максимально возможного уровня, как может показаться. Нет, это требование федерального законодательства, наделившего уставы муниципалитетов статусом

документов высшей юридической пробы, но с оговоркой – лишь в системе муниципальных правовых актов и только в территориальных границах конкретного муниципалитета (ФЗ № 131<sup>1</sup>).

Данная норма требует пояснений, касающихся понятий «система муниципальных правовых актов» и «акт высшей юридической силы».

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40.

Обычно термин «система» характерен для теоретических работ, исследующих проблематику системно-структурных явлений, но в данном случае его содержит вышеназванный закон, фиксирующий, во-первых, ее компоненты (установленный им перечень муниципальных правовых актов является исчерпывающим), во-вторых, роль (место) устава самоуправляющейся территории в общей массе муниципально-правовых документов.

Помимо устава, к системе муниципальных актов законодатель отнес правовые документы различных органов местного самоуправления, их должностных лиц, замещающих выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также акты, принятые гражданами на местном референдуме. Одновременно закон определил наименования местных актов. Так, представительные органы местного самоуправления (думы, советы, собрания депутатов) принимают исключительно решения, главы муниципальных образований, председатели дум, руководители местных администраций – постановления и распоряжения. К компетенции иных должностных лиц местной власти отнесено издание распоряжений и приказов.

Заслуга (именно так!) федерального законодателя состоит еще и в том, что он сформулировал определение муниципального правового акта (ст. 2 ФЗ № 131), что позволяет избежать разночтений в правоприменительной деятельности и дополняет характеристику муниципальных правовых актов выводами, касающимися их видов и признаков.

В зависимости от объекта воздействия их следует классифицировать на принятые по вопросам местного значения либо в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий. По форме это всегда письменные, документально оформленные решения. Различаются акты нормативного (устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила) и ненормативного значения (в редакции ФЗ № 131 – «имеющие индивидуальный характер»). С недавних пор нормативные решения местных представительных органов подписываются двумя должностными лицами – главой муниципального образования и председателем думы. Кроме того, они принимаются большинством голосов от установленной (общей) численности депутатов, а при принятии устава – не менее двумя третями от общей численности народных избранников (ст. 44 ФЗ № 131). По порядку вступления в юридическую силу муниципальные акты дробятся на акты, требующие обязательной публикации в соответствии с ст. 15 Конституции РФ и ч. 2 ст. 47 ФЗ № 131 как затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и не требующие опубликования. В зависимости от оценки регулирующего воздействия муниципальные правовые акты распадаются на две группы: подлежащие такой оценке и не требующие таковой. Соответствующая процедура была введена в декабре 2015 г. [1] и касается только норма-

тивных документов, т.е. «устанавливающих новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности» (ч. 3 ст. 46 ФЗ № 131).

Несмотря на исчерпывающий законодательный список наименований местных правовых актов, фактический их перечень несравненно шире. На практике повсеместно встречаются регламенты, положения, порядки, отчеты (глав муниципальных образований) и т.п., но все они принимаются в форме решений представительного органа (об уставе муниципального образования, о регламенте думы, об утверждении положения и т.п.) либо постановлений главы муниципального образования или руководителя местной администрации. Ненормативные документы издаются, как правило, в форме распоряжений.

Таким образом, система муниципальных правовых актов унифицирована, едина для всех типов муниципальных образований в России, что следует воспринимать как ответную реакцию на негативные «инициативы мест», встречавшиеся в прошлом. Практике российского самоуправления известен случай, когда акты отдельных муниципальных органов власти именовались... «законами». Так, согласно закону города Читы от 14 марта 1996 г. «О правовых актах органов местного самоуправления в городе Чите», законами города признавались правовые акты Читинской городской думы. При условии, если они содержали «основные принципы городского устройства, пути реализации компетенции и полномочий органов городского самоуправления по вопросам местного значения и иные положения, затрагивающие права, свободы и обязанности населения Читы». По заявлению прокурора города, рассмотренному в судебном заседании, этот «закон» признан недействительным; впоследствии решение суда первой инстанции поддержала коллегия по гражданским делам областного суда. Основным аргумент состоял в том, что органы местного самоуправления в соответствии со ст. 104 Конституции РФ не отнесены к субъектам законодательной инициативы<sup>2</sup>.

Не желая мириться с незаконными проявлениями «местной вольницы», федеральный законодатель не только зафиксировал основные параметры системы муниципальных правовых актов, но и определил устав муниципального образования в качестве «акта высшей юридической силы». Это означает, что в иерархии местного правотворчества уставу отводится центральное место. Он, если угодно, главный «нерв» данной системы (иерархии), от четкой работы которого зависит «самочувствие» всего муниципального организма. В соответствии со ст. 43 ФЗ № 131 уставные нормы имеют прямое действие и применяются на всей территории му-

<sup>2</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 72.

ниципалитета, а другие муниципальные правовые акты не должны им противоречить. Что еще более важно, устав определяет основные параметры муниципального образования, включая состав его территории и границы, функциональные, организационно-правовые и финансово-экономические основы местного самоуправления. В соответствии со ст. 44 ФЗ № 131 данные положения должны найти обязательное отражение в тексте устава. Отсутствие хотя бы одного из них (к примеру, названия муниципалитета или перечня вопросов местного значения, структуры органов местного самоуправления, порядка работы с местным бюджетом) может служить формальным основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования. Это, кстати говоря, еще один аргумент в пользу признания устава актом высшей юридической силы, поскольку ни один другой муниципальный правовой акт не подliegt процедуре государственной регистрации.

В связи с этим признать муниципальный устав «продуктом» местного нормотворчества можно лишь условно. Конечно, он разрабатывается муниципальным сообществом, принимается представительными органами местного самоуправления, но по юридическим лекалам федеральной власти, а после своего принятия проходит фильтр государственной регистрации, равно как и каждое изменение или дополнение к нему.

На протяжении срока действия ФЗ № 131 система муниципальных правовых актов претерпевала изменения. В частности, к уставу муниципального образования по юридической силе приравнивали акты, принятые на местном референдуме. Теперь они также признаются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых документов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Специалисты в сфере муниципального права различным образом отнеслись к данному новшеству. К примеру, профессор В. И. Васильев встретил его неодобрительно, полагая, что устав является единственным актом высшей юридической силы в границах муниципального образования [2, с. 20–32]. Напротив, А. А. Сергеев считает, что уставные нормы не могут находиться выше решений, принимаемых непосредственно населением. Таковые, уверен он, превосходят нормы устава<sup>3</sup>. По нашему мнению, референдумные решения, каких бы серьезных вопросов местного значения они ни касались, никак не могут доминировать над уставными положениями. Устав – документ фундаментального, всестороннего характера, называемый часто «микрokonституцией»<sup>4</sup>. Его нормы регламентируют важнейшие стороны организации местного самоуправления, их совокупность

«перевешивает» любые местные акты, от кого бы они ни исходили<sup>5</sup>.

Законодатель между тем поступил по-своему. Согласно ч. 2 ст. 43 ФЗ № 131, оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, также являются актами высшей юридической силы со всеми вытекающими из этого признаками. Их нормы так же, как и уставные положения, имеют прямое действие, обязательны на территории муниципалитета.

Актуальность проблематики муниципальных правовых актов, в целом, и уставов муниципальных образований, в частности, не исчерпывается только поставленными вопросами, но они, по мнению автора, являются ключевыми для ее понимания.

### Методология исследования

Уставный фонд Екатеринбурга насчитывает почти тридцать лет, если точкой отсчета считать дату принятия первого устава города (16 октября 1995 г.). Его появлению предшествовал целый ряд причин, изложение которых побуждает автора использовать помимо формально-юридического анализа историко-правовой метод исследования, необходимый для ретроспекции процесса становления в России периода 1990-х гг. местного самоуправления и регулирующего его законодательства. Сравнение уставов Екатеринбурга, принятых соответственно в 1995 и 2003 гг., обусловило применение также приема сравнительно-правового анализа заявленного предмета исследования.

Главной причиной появления уставов муниципальных образований явилось российское «самоуправленческое законодательство». Начальные сведения об уставах содержал Закон от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»<sup>6</sup>, упомянувший о них вскользь в том смысле, что уставы могут приниматься по инициативе местных властей. Вот это «могут» самым негативным образом сказалось на дальнейшей судьбе уставов. Отсутствие должной законодательной императивности привело к тому, что местные органы власти того периода уставы просто не принимали. К тому же они довольно поверхностно представляли целевое назначение уставов и то, какие отношения следует регулировать их нормами, а сам федеральный законодатель на этот счет был крайне немногословен. Все это не позволило сформировать институт муниципальных уставов в первой половине 1990-х гг.

В августе 1995 г. появился первый федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>,

<sup>5</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2023. С. 65.

<sup>6</sup> О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1554-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35.

<sup>3</sup> Захаров И. В. Юридическая природа устава муниципального образования (вопросы теории и практики): Научно-практическое пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2003. С. 103.

<sup>4</sup> Там же. С. 5–7.

который содержал норму об обязательности принятия уставов муниципальных образований органами местного самоуправления. Поскольку российское законодательство прежде не знало подобных нормативных актов в принципе, уставы справедливого стали именовать «актами новой правовой формы», «формой первичного правового регулирования муниципалитетов»<sup>8</sup>, документами, «занимающими исходное положение в системе нормативных правовых актов муниципального образования»<sup>9</sup>. В контексте данного закона устав наряду с местным бюджетом, муниципальной собственностью и органами местного самоуправления расценивался в качестве важнейшего признака любого муниципалитета вне зависимости от его величины, статуса, значения и т.п.

Идея привнесения уставных документов в законодательную материю и муниципальную практику принадлежала государственно-правовой науке в лице одного из ее тогдашних лидеров – профессора Г. В. Барабашева. Именно он выступил с инициативой включения норм об уставах муниципальных образований в текст Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Соответствующую инициативу он «застолбил» еще в 1992 г., выступая на международной научной конференции в Ярославле<sup>10</sup> с итогами исследования статуса и практики применения муниципальных хартий в США.

Следовательно, устав Екатеринбурга, равно как и уставные акты тысяч других муниципалитетов, напрямую связан с требованиями федерального законодательства. Устав 1995 г. принимался депутатами городской думы в спорах и дискуссиях по самым разным поводам: чей проект предпочтительнее (существовало несколько его вариантов), каково устройство городской власти, сколько депутатов должно быть в представительном органе и в каком порядке они должны избираться? В конечном счете, победил проект, предложенный главой администрации Екатеринбурга А. М. Чернецким. Простая схема власти, включающая избираемого населением главу города (его первые выборы только предстояли), выборный представительный орган из 27 депутатов, компактную по структуре администрацию, устроила депутатское большинство, поддержавшее версию устава Чернецкого.

Депутатам импонировал разумной продолжительности срок полномочий главы и думы – четыре года, хотя федеральное законодательство позволяло увеличивать его до пяти лет. Они разделяли идею избрания высшего должностного лица Екатеринбурга по мажоритарной системе абсолютного большинства, что влекло за собой воз-

можность проведения повторного голосования по двум кандидатурам, набравшим наибольшее количество голосов избирателей в первом туре. Не вызывал нареканий и порядок формирования самой городской думы по одномандатным избирательным округам, позволяющий соперничать кандидатам, а не стоящими за ними политическими партиями. В отличие от одного из вариантов проекта устава Чернецкого не дробил город на несколько самостоятельных муниципальных образований со своими органами власти, обособленным муниципальным имуществом и собственными бюджетами (ФЗ 1995 г. предусматривал возможность деления одной территории на несколько муниципальных образований).

Судьба первого устава Екатеринбурга сложилась вполне благополучно, хотя началась она со скандала (спустя три недели после принятия была отменена его регистрация, затем последовала череда судебных разбирательств, в ходе которых подтвердилась законность процедуры принятия данного документа)<sup>11</sup>. В течение последующих десяти лет в него вносились немногочисленные изменения, что существенно отличало его от действующего устава города. Значит ли это, что устав-предшественник был качественнее в правовом и техническом отношении своего преемника? Совсем нет, все дело в изменившейся политике государства, связанной с тотальной и многократной переделкой различных сфер правового регулирования, в том числе в системе местного самоуправления. Современная тенденция вносить правки в уставы муниципалитетов практически ежеквартально в связи с изменениями текущего законодательства касается всех муниципальных образований без исключений. Вот почему в этом отношении уставы «первого поколения», принятые в период 1995–2005 гг., были несравненно более стабильными. На основе первого устава Екатеринбурга несколько раз проводились выборы городских властей: главы города (1999, 2003 гг.), депутатов городской думы (1996, 2000–2001, 2005 гг.), уточнялась структура городской администрации.

Появившийся в 2003 г. ФЗ № 131 перевернул прежние представления о статусе, роли и структуре уставов муниципальных образований. Они, как уже говорилось выше, стали актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, законодательное закрепление получила структура устава, его, так сказать, «скелет», «основа», включающая десять обязательных

<sup>8</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. Москва, 1999. С. 142.

<sup>9</sup> Муниципальное право России: учебник для вузов / А. Н. Кокотов и др.; под ред. А. Н. Кокотова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Изд-во Юрайт, 2019. С. 118.

<sup>10</sup> Международная научно-практическая конференция (27–28 апреля 1992 г.). – Ярославль, 1992. С. 132–147.

<sup>11</sup> Устав Екатеринбурга от 16 октября 1995 г. в соответствии с тогдашними правилами зарегистрировало Главное управление юстиции по Свердловской области. Однако по прошествии двух недель оно же отменило собственное решение. Только в судебном порядке было доказано, что решение об отмене регистрации устава должен принимать суд и никто иной. Данный прецедент лег в основу принятого в январе 1996 г. закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований в Свердловской области». Одна из его статей гласила, что решение о регистрации уставов может быть обжаловано исключительно в судебном порядке, а отменить акт государственной регистрации вправе лишь суд.

положений, которые непременно должны получить отражение в уставах муниципальных образований любых типов (сельских, внутригородских и городских). Появились положения, устанавливающие норму голосования за устав в целом или вносимые в него изменения и дополнения (не менее двух третей от общей численности депутатов местного представительного органа), порядок обсуждения проекта устава, процедуру его регистрации и опубликования.

Словом, ФЗ № 131 не просто обязал органы местного самоуправления принимать уставы, он оснастил правовое пространство материальными и процессуальными нормами, определил «начинку» уставных документов, срежиссировал организационно-правовой порядок их создания, чего ранее не было. К тому же федеральный законодатель по-иному решил вопрос о субъектах государственной регистрации уставов. Ими стали территориальные органы Министерства юстиции по субъектам Российской Федерации, хотя прежде данный вопрос решался региональными органами власти самостоятельно<sup>12</sup>. В июле 2005 г. в этих целях был принят специальный федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»<sup>13</sup>.

Такой была общая диспозиция, сложившаяся накануне практической работы над уставом Екатеринбурга второго поколения. Она началась в конце 2004 г., когда во исполнение ФЗ № 131 появились законы Свердловской области о территориях и границах муниципалитетов, их типах и даже наименованиях органов местного самоуправления (исполнительные органы местной власти в нашем регионе решили назвать «администрациями», представительные – «думами», а руководителей муниципалитетов – «главами»). Екатеринбург получил статус городского округа, поскольку отвечал всем признакам муниципальных образований данной группы. Согласно областному законодательству, тогда в состав муниципального образования «город Екатеринбург» вошли 29 населенных пунктов: один город (собственно Екатеринбург), 26 поселков и два села (Верхнекарково и Горный Щит)<sup>14</sup>.

Над проектом главного правового документа Екатеринбурга работало несколько групп, две из

которых были сформированы администрацией города. Такое решение пошло на пользу общему делу, поскольку обострило конкуренцию между разработчиками, которая, впрочем, носила деловой и конструктивный характер. Обсуждение написанного велось под руководством главы Екатеринбурга А. М. Чернецкого, тщательно вникавшего в детали будущего документа. В ходе нескольких встреч, проходивших с участием обеих авторских групп, было решено остановиться на проекте, предложенном коллективом, возглавляемым профессором И. В. Выдриным. Следует принять во внимание, что в городской думе в то время существовала многочисленная и влиятельная группа депутатов, находившихся в оппозиции главе Екатеринбурга, желающих дать ему «бой», используя для этого, как они полагали, удобный повод.

Разработчики проекта отказались от громоздкого наименования муниципалитета, варианты которого предлагались властями свердловской области органам местного самоуправления. Подавляющее большинство глав муниципальных образований согласилось с пожеланиями выше, потому многие самоуправляющиеся территории сегодня именуются «муниципальными образованиями городскими округами городами (далее – имя собственное)». Именно так, без знаков препинания, кавычек и прочей лингвистической атрибутики. И это вовсе не преувеличение или желание автора состричь – таким образом в России официально именуются тысячи муниципалитетов, не оставляя их жителям никаких шансов без запинки произнести полное (уставное) имя своего населенного пункта или района<sup>15</sup>.

Наименование Екатеринбурга вышло лаконичным (муниципальное образование «город Екатеринбург»). В этой конструкции «город Екатеринбург» – имя собственное; «муниципальное образование» – указание на статус территории, в которой созданы органы местного самоуправления. Что касается типа (вида) муниципалитета (в данном случае городской округ), то он закреплен в тексте устава (ст. 2).

Система екатеринбургской власти в новом уставе представлена тремя обязательными органами местного самоуправления: главой города, думой и администрацией (в этом отношении он ничем не отличался от своего предшественника). Между тем ФЗ № 131 допускает формирование иных (факультативных) органов местной власти, что дало основание критикам проекта настаивать на наделении таким статусом городской счетной палаты. К тому времени она функционировала при городской думе и не имела самостоятельности. В принципе статус обособленного органа местного самоуправления не сулил ей новых или дополни-

<sup>12</sup> В субъектах РФ регистрацией уставов в период 1995-2005 гг. занимались законодательные или исполнительные органы государственной власти или же органы юстиции, как это было в Свердловской области. Хотя позднее и в этом регионе право регистрации муниципальных уставов перешло от органа юстиции к правительству Свердловской области.

<sup>13</sup> О государственной регистрации уставов муниципальных образований : Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 30. (часть I).

<sup>14</sup> По состоянию на апрель 2023 г., в составе Екатеринбурга 19 населенных пунктов: один город (Екатеринбург), два села и 16 поселков. Десять поселков за прошедшее время «по факту отсутствия постоянно проживающих граждан» были ликвидированы. К примеру, поселок Светлая Речка в составе Верх-Исетского района Екатеринбурга упразднен 11 февраля 2016 г. В настоящее время он считается не населенным пунктом, а дачным поселком.

<sup>15</sup> В 2019 г. ФЗ № 131 ужесточил требования к наименованиям муниципальных образований. Теперь они в обязательном порядке должны содержать указания на их статус и субъект РФ, в котором расположены соответствующие муниципалитеты (ст. 9.1).

тельных полномочий, поэтому в проекте решено было ограничиться трехзвенной системой власти<sup>16</sup>.

Разработчики устава сохранили за выборными органами (главой и думой) четырехлетний срок полномочий, вместе с тем увеличили количество депутатов в городской думе до 35 человек – необходимый минимум депутатов в городах с численностью проживающих в них жителей более 500 тыс. человек (ст. 35 ФЗ № 131). Согласно первому уставу города дума насчитывала 27 депутатов, но в то время определение количественного состава целиком зависело от усмотрения самих органов местного самоуправления. С появлением ФЗ № 131 численность депутатов стала определяться законодательно.

Структурные подразделения администрации Екатеринбурга, опять-таки в соответствии с ФЗ № 131, стали называться функциональными, отраслевыми и территориальными органами<sup>17</sup>. Функциональными признавались, например, финансово-бюджетное управление или комитеты по экономике и юридической работе (в настоящее время соответственно – департаменты финансов, по экономике и правовой департамент). Территориальными стали районные в городе администрации. Большинство подразделений в то время сохранили за собой статус отраслевых органов (управления культуры, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, комитеты по благоустройству, строительству и т.п.).

В проекте устава в соответствии с ФЗ № 131 нашли отражение перечень вопросов местного значения (основа компетенции местных органов власти), формы прямого участия жителей в осуществлении местного самоуправления (выборы, публичные слушания, конференции, опросы граждан и т.д.), финансовые (бюджет) и экономические (муниципальное имущество) основы самоуправления Екатеринбурга.

Весьма показательно, что разработчики проекта систематизировали полномочия органов городской власти по отдельным направлениям деятельности, чего в первом уставе Екатеринбурга не было и в помине. Оттого прежде они излагались бессистемно и даже хаотично, чередуя «хозяйственные» полномочия с представительскими правами и обязанностями. Полномочия главы Екатеринбурга были классифицированы по пяти основным группам: представительские; по руководству ад-

министрацией; во взаимоотношениях с городской думой; в финансово-экономической сфере; контрольные полномочия. Данный технико-юридический прием позволил придать компетенции главы Екатеринбурга необходимую цельность и системность. Его следует признать новаторским, поскольку полномочия глав муниципальных образований в ФЗ № 131 изложены крайне поверхностно.

В случае с городской думой авторы придерживались требований федерального законодателя, который классифицировал полномочия представительных органов местного самоуправления на две группы: исключительные и иные. Исключительные полномочия думы без каких-либо проблем были закреплены в проекте устава (они сформулированы в ФЗ № 131), а вот над иными полномочиями пришлось поработать творчески. Их следовало отыскать в огромном массиве законодательных и подзаконных актов. К таковым устав отнес, например, утверждение структуры администрации по представлению главы города, формирование счетной палаты, назначение муниципальных выборов и т. п.

Обсуждение проекта сопровождалось беспрецедентной информационной кампанией в виде специальных рубрик в газетах, «прямых линий» на телевидении и радио, встреч с горожанами в самых разных аудиториях, оформленных по этому случаю информационных стендов и т.п. В процессе обсуждения поступали разного рода предложения, направленные на совершенствование проекта устава, но их было немного. Гораздо больше было вопросов с просьбой разъяснить назначение устава, его цель и особенности структуры. В целом и целом, информационный этап прохождения устава оказался безболезненным.

Сложнее было с депутатами городской думы, часть которых блокировала проект. Были и такие, кто выторговывал себе привилегии, вроде выплат бюджетных компенсаций по окончании срока полномочий и до момента нового трудоустройства<sup>18</sup>. Еще более сложным являлся процесс согласования проекта с регистратором устава, в роли которого в тот период выступало правительство Свердловской области. Федеральный закон о государственной регистрации уставов муниципальных образований появился только 21 июля 2005 г., а до того данный вопрос решался законами субъектов РФ.

Учитывая непростые отношения городских и областных властей, процесс согласования устава приобрел затяжной характер. К примеру, правительство Свердловской области не поддержало желание разработчиков устава переиначить законодательную формулировку «дороги местного значения» в «дороги городского значения» в целях адаптации уставных норм к условиям Екатеринбурга. Складывалось впечатление, что региональные чиновники намеренно чинили препят-

<sup>16</sup> В апреле 2014 г. счетная палата Екатеринбурга все же обрела статус отдельного органа местного самоуправления, хотя Федеральный закон от 07.02. 2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований» определяет счетные палаты как «органы внешнего муниципального финансового контроля».

<sup>17</sup> Юридической науке давно известно деление внутренних структурных подразделений исполнительных органов власти (в советское время – исполкомов) на функциональные и отраслевые органы, но ФЗ № 131 стал первым законом, закрепившим данную классификацию нормативным образом. См., например, Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / под ред. Г. В. Барабашева. Москва : Юрид. лит., 1983. С. 139–150.

<sup>18</sup> См. подробно на эту тему [3].

ствия городской власти, однако и эта преграда была преодолена. 30 июня 2005 г. вышло распоряжение председателя правительства Свердловской области о государственной регистрации устава муниципального образования «город Екатеринбург». Эту дату принято считать «днем рождения» второго по счету устава Екатеринбурга. Как и положено, он был официально опубликован и вступил таким образом в юридическую силу.

### Результаты и выводы исследования

Следует отметить, что и в период разработки проекта, и в последующем, после принятия устава, звучали мнения, что он являет собой новую редакцию устава Екатеринбурга образца 1995 г. Это, конечно, не так. Появившийся в 2005 г. устав – совершенно самостоятельный документ, принятый во исполнение требований кардинально обновленного федерального законодательства по местному самоуправлению. Никто ведь не говорит, что ФЗ № 131 2003 г. представляет собой новую редакцию ФЗ № 154 1995 г. У этих законов только одинаковое название, а в остальном они совершеннейшие антиподы. Так и с уставами Екатеринбурга 1995 и 2005 гг.

Как по форме, так и по содержанию устав города 2005 г. разительно отличается от прежней городской «конституции», о чем отчасти говорилось выше. Но в особенности их отличает фактор стабильности. На долю первого устава не пришлось и сотой части тех изменений федерального законодательства, которые в массе своей вынудили испещрить текст нынешнего устава поправками. То же самое происходит во всех муниципальных образованиях: поток нововведений, сыплющихся, словно из рога изобилия, каждый раз вынуждает править уставы. Именно эти изменения еще более усилили разницу между первым и вторым уставами Екатеринбурга. Город отказался от трехчленной системы городской власти (к главе города, городской думе и администрации в качестве самостоятельного органа местного самоуправления добавилась счетная палата). Произошел отказ от прямых выборов населением главы города, мажоритарная избирательная система по выборам депутатов городской думы была заменена смешанной системой выборов. Глава Екатеринбурга, равно как и депутаты думы, избираются на пять лет, а не на четыре года, как ранее.

Минувшее время и накопленный опыт позволяют проанализировать наиболее характерные уставные изменения, к которым относятся, во-первых, поправки, вызванные корректировкой федерального законодательства, и, во-вторых, обусловленные собственно городскими инициативами. Стоит сразу оговориться, что первая группа безоговорочно доминирует над второй.

В первой группе пальму первенства держат вопросы местного значения, в перечень которых федеральный законодатель за прошедшее время вно-

сил изменения по самым грубым подсчетам 60 раз. Естественно, что точно такое же количество раз правился и устав Екатеринбурга. И это только в части вопросов местного значения! В соответствии с ФЗ № 131 в устав первоначально было включено 27 вопросов местного значения, в настоящее время таких вопросов в уставе 47, не считая тех, которые были исключены из ведения Екатеринбурга опять-таки вследствие перемен в федеральном законодательстве. О чем это свидетельствует? Во-первых, об увеличении обязательной муниципальной власти в полтора раза в сравнении с принятым двадцать лет назад ФЗ № 131. Во-вторых, о чрезвычайно высокой частоте законодательных поправок. В-третьих, о нестабильности компетенции муниципальной власти как таковой, в том числе и в Екатеринбурге. В-четвертых, о полной зависимости муниципалитетов в данном вопросе от федерального законодательства, которое устанавливает вопросы местного значения и корректирует их. В-пятых, о наделении органов местного самоуправления вопросами, являющимися государственными по своей сути: создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и т.п. В-шестых, о появлении, начиная с 2011 г., новой группы вопросов местного значения, связанных с осуществлением различных видов муниципального контроля: дорожного и жилищного, земельного, лесного и т.п. При этом надо заметить, что органы местного самоуправления в свое время были лишены функции осуществления экологического муниципального контроля.

Устав Екатеринбурга идет следом за федеральным законодательством в вопросах, формально не отнесенных к местным делам, но к решению которых город может обращаться при наличии собственной заинтересованности, свободных финансов и иных ресурсов. Аналогичным образом обстоят дела с полномочиями муниципальной власти, перечисленными в ст. 17 ФЗ № 131. Надо только иметь в виду, что если вопросы местного значения Екатеринбурга сосредоточены исключительно в ФЗ № 131, то полномочия муниципальной власти рассредоточены в огромном нормативном массиве (федеральные и региональные законы, указы Президента России, постановления Правительства РФ и т.д.).

И не всегда это «серьезные» полномочия. Любопытно, кто читает ст. 10 устава Екатеринбурга, может задаться вопросом, как полномочие по установлению официальных символов (герба, флага) города может помочь ему в решении местных вопросов, а ведь именно так формулирует целевое назначение вопросов местного значения федеральный законодатель. Для этого необходимы материальные и финансовые средства, организационные усилия и т.п., но никак не флаг, герб или гимн

(в Екатеринбурге последний не принимался вообще). И тем не менее авторы проекта устава вынуждены были воспроизвести это более чем странное положение. За годы действия устава перечень полномочий органов городской власти пополнился новыми обязанностями по организации тепло- и водоснабжения, водоотведения, утверждению и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, программ развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, явившихся результатом многочисленных законодательных новелл.

Примером иных уставных поправок, вызванных новациями на федеральном уровне, стал изменившийся порядок формирования Екатеринбургской городской думы, отказ от муниципальных выборов (с участием населения) главы города.

Вторая группа изменений, инициированных собственнo Екатеринбургoм, немногочисленна. Они касались создания постоянно действующей городской избирательной комиссии (не являющейся органом местного самоуправления, а ныне

так и вообще упраздненной по почину федерального законодателя), увеличения срока полномочий городской думы и главы Екатеринбурга до пяти лет (прежде – четыре года). Пятилетний срок полномочий максимально допустимый для выборных органов, должностных лиц местного самоуправления и государственной власти, кроме Президента РФ. Он установлен для екатеринбургской городской думы и главы города, избранных в сентябре 2013 г.

В заключение подчеркнем, что устав муниципального образования в качестве акта высшей юридической силы выполняет миссию правового регулятора разнородных муниципальных отношений, служит источником иных муниципальных правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав. В первую очередь, речь идет об участии граждан в управлении муниципальным образованием. Нельзя сбрасывать со счетов и «просветительскую» миссию устава, служащего в этом смысле своеобразным «юридическим путеводителем» по муниципальной территории. ■

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Васильев В. И.** Уставы муниципальных образований // Журнал российского права. 1999. № 2 (27). С. 21–27. EDN SLXGVZ.  
[2] **Сергеев А. А.** Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999. 173 с.

- [3] **Выдрин И. В.** Прошлое и настоящее устава Екатеринбурга (к 10-й годовщине принятия) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 11–21. EDN VNWMAL.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

**Выдрин Игорь Вячеславович** – доктор юридических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); [inst-vidrin@mail.ru](mailto:inst-vidrin@mail.ru). AuthorID РИНЦ: 292011.

## CHARTER OF THE “CITY OF EKATERINBURG” MUNICIPAL ENTITY IN THE SYSTEM OF LOCAL LEGAL ACTS

Vydrin I. V.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

#### FOR CITATION:

Vydrin, I. V. (2023). Charter of the “city of Ekaterinburg” municipal entity in the system of local legal acts. *Municipality: Economics and Management*, (2), 42–50. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-42-50>.

#### ABSTRACT:

**Research relevance.** The article is devoted to the charters of municipal entities, which are considered acts of supreme legal power in the system of municipal legal acts. In this regard, the author analyzes the “system of municipal legal acts” and “act of higher legal force” concepts, projecting their features onto the charters of the city of Ekaterinburg, adopted respectively in 1995 and 2005. The article provides the author's classification of the system of municipal legal acts.



**The methodological basis** of the study stems from the research subject. The formal-legal method of cognition contributed to analyzing the legislative norms regulating the system of municipal legal acts. The examination of the little-known pages of history related to the preparation and adoption of the charters of Ekaterinburg in 1995 and 2003 would have been impossible without the use of the historical and legal method. Comparison of the statutory norms of Ekaterinburg in their statics and dynamics provided for the use of a comparative legal method of analysis.

**Research results and conclusions.** The current charter of Ekaterinburg of 2005 is a completely independent legal document and hence, is not a "revised version" of the 1995 charter, as was commonly believed the first time after its adoption. It is fundamentally different in its performance from its predecessor, the city charter of 1995. Over the time, even those continuity features, which previously seemed unbreakable, have undergone changes: a three-member structure of municipal power (Head - Duma - Administration; majoritarian system of electing the Head of the city and deputies of the City Duma). The author analyzed the key changes and amendments introduced to the city charter at different times, the reasons for those. The article states that the charter of any municipal entity, as an act of supreme legal power, carries out the mission of a legal regulator of various municipal legal relations, serves as a source of other municipal legal acts, guarantees the implementation of certain civil rights, primarily in the field of municipal affairs management by citizens.

**KEYWORDS:** charter, municipal entity, municipal legal acts, system, local self-government bodies.

### REFERENCES

- [1] VASILEV, V. I. (1999). Statutes of municipalities. *Journal of Russian Law*, (2), 21–27. <https://elibrary.ru/slxgvz>.
- [2] SERGEEV, A. A. (1999). *System of Legal Bases of Local Self-Government*.
- [3] Выдрин И. В. Прошлое и настоящее устава Екатеринбургa (к 10-й годовщине принятия) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2015. № 4 (33). С. 11–21. EDN VNWMAL.

### AUTHORS' INFORMATION:

**Igor V. Vydrin** – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); [inst-vidrin@mail.ru](mailto:inst-vidrin@mail.ru). RSCI AuthorID: 292011.