

*Жалсанов Батор Цыдендамбаевич*

канд. юрид. наук, доцент

ФГКОУ ВПО «Московский университет

МВД России им. В.Я. Кикотя»

г. Москва

## **СТРУКТУРА УСТАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*Аннотация:* в статье рассматривается структура устава муниципального образования. Проводится анализ проблем законодательной техники, с которой сталкиваются разработчики уставов муниципальных образований.

*Ключевые слова:* устав муниципального образования, структура устава, правовой акт, законодательная техника, содержание устава.

Устав муниципального образования представляет собой зафиксированный в письменной форме документ со всеми атрибутами, присущими правовому акту, а именно, с указанием времени и места его принятия, органа, принявшего нормативный акт, подписанный уполномоченными на то лицами.

В связи с этим Устав, как всякое правовое явление, должен быть облачен в конкретную форму (структурирован) и иметь свое конкретное содержание. Данные понятия между собой тесно взаимосвязаны, так как не бывает формы без содержания и содержание не бывает бесформенным.

Структуру (от лат. *structura* – строение, сооружение, порядок) характеризуют: 1) системная, упорядоченная организация определенного множества заданных элементов; 2) определенная закономерность связей и отношений; 3) относительная устойчивость, стабильность системно организованных элементов, их связей и отношений; 4) целостное системное единство организованного множества элементов; 5) способность организованного множества элементов к системному и межсистемному функционированию.

Анализ законодательства показывает, что структуру устава муниципального образования составляют содержание устава, порядок его построения, внутренняя согласованность составных частей, последовательность расположения

его структурных элементов. Поэтому для эффективного определения структуры устава, необходимо, прежде всего, установить строгую последовательность в расположении элементов ее составляющих. К таким элементам, в частности, могут относиться: преамбула, разделы, главы, статьи и приложения устава. Логическая последовательность расположения таких элементов должна исходить от общего к частному, например, от разделов и глав устава к статьям. Грамотно составленная последовательность, в конечном счете, дает представление о содержательной стороне Устава. То есть можно говорить о том, что структура устава необходима для обеспечения внутренней согласованности элементов, ее составляющих.

Для всех нормативных правовых актов Российской Федерации характерен прием разбивки нормативного материала на пронумерованные структурные единицы текста. В отечественной юридической технике выделяют разделы, главы, статьи и пункты.

Исследование структур различных уставов муниципальных образований показывает, что большинство уставов разбиты на главы и статьи (например, устав города Звенигорода), другие состоят из разделов, глав и статей, а некоторые из них построены только из разделов и статей (устав города Якутска). В отдельных Уставах встречаются приложения, например, с планом границ города или с символикой. И очень редко попадает такой элемент как преамбула устава, в которой, как правило, излагаются цели устава, основные принципы и руководящие начала, на которых он строится, исторические условия появления устава.

Предполагается, что было бы нелишним в уставах в обязательной форме закреплять преамбулу, которая отражала бы исторические, географические и национальные особенности поселения.

Во-первых, слишком дословно переписываются в устав положения федерального и регионального законодательства, что значительно перегружает сам устав.

Во-вторых, возможен непрофессионализм в данной сфере юридических служб органов местного самоуправления.

Как часто отмечают сами практики, работники органов местного самоуправления, и уставы муниципальных образований, и положения о выборах, и многие другие нормативные акты местного значения разрабатываются специалистами регионального уровня.

Эти специалисты зачастую не имеют представления об основных принципах нормотворческой и законодательной техники. Поэтому проблема отсутствия у органов местного самоуправления опыта, острая нехватка юридических кадров не позволяет муниципалитетам полноценно воспользоваться предоставленными им возможностями, и нормотворческая деятельность многих из них в значительной мере строится без четких правовых ориентиров.

Такое положение дел на местном уровне негативно сказывается на качестве устава муниципального образования, который, по сути, является правовой основой одной из важнейших форм народовластия.

По этому поводу особое внимание, думается, нужно обратить на проблему дефицита юридических и управленческих кадров, специалистов в сфере муниципального права. Данная проблема создает необходимость специально обучать, переподготавливать работников аппарата местного самоуправления принципам подготовки уставов.

### *Список литературы*

1. Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 23 с.

2. Законодательная техника: Научно-практическое пособие. – М.: Городец, 2000. – С. 104.

3. Фейгин М. Кому писать муниципальные законы? // Местное самоуправление. – 1998. – №13. – С. 40.

4. Устав как основополагающий правовой акт муниципального образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=708879>