

УДК 342.553

DOI: 10.24412/1998-5533-2026-2-256-259

© Хабибуллина Г.Р., 2026

К вопросу о содержании понятия правовой охраны устава муниципального образования



Хабибуллина Гульнара Рушановна

Доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и административного права
Казанского (Приволжского) федерального университета
(420008, Казань, ул. Кремлевская, 18; e-mail: kons-kafedra@yandex.ru)

Статья посвящена выявлению основных доктринальных подходов к пониманию правовой охраны устава муниципального образования как одной из новейших теоретических конструкций науки муниципального права. Целью работы выступает гносеологический анализ данного понятия, исходя из системно-структурной, функционально-целевой, субстанциональной, инструментальной и интегративной методологии научного познания. Итогом проведенного исследования выступает комплексный анализ различных методологических подходов к изучению правовой охраны устава; выявлены сущностные характеристики правовой охраны устава муниципального образования, определены структурные элементы системы правовой охраны и сформулированы новые определения понятия «правовая охрана устава муниципального образования». Результаты работы могут быть использованы в научной, учебной и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: устав муниципального образования, правовая охрана устава муниципального образования

Для цитирования: Хабибуллина Г.Р. К вопросу о содержании понятия правовой охраны устава муниципального образования // Вестник экономики, права и социологии. 2026. № 2. С. 256–259. DOI: 10.24412/1998-5533-2026-2-256-259.

Правовая охрана конституции (федеральной, региональной) включается в понятийный ряд публично-правовых наук. При этом к основным методологическим направлениям, ориентированным на познание его сущности, относятся системно-структурный, функционально-целевой, субстанциональный, инструментальный и интегративный подходы. В частности, А.В. Безруков в контексте системно-структурного подхода полагает, что правовая охрана конституции представляет собой урегулированную конституционными нормами деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на достижение строгого соблюдения режима конституционной законности, обеспечения соответ-

ствия конституции всех правовых актов [1, с. 47]. В рамках инструментального и функционального подходов правовая охрана конституции представлет как комплекс специальных юридических мер, призванных обеспечить надлежащую реализацию конституционных норм, утвердить (или восстановить в случае нарушения) режим конституционной законности [2, с. 89]. Субстанциональный подход в сочетании с инструментальным позволяет рассматривать правовую охрану конституции как систему правовых мер, установленных государством, направленных на обеспечение высшей юридической силы, верховенства и стабильности основного закона, а также неукоснительного выполнения кон-

ституционных норм [3, с. 6]. Использование иной методологии функционального анализа позволяет трактовать правовую охрану как обусловленный охранительной функцией конституции (устава) способ реализации конституционных (уставных) норм, предполагающий деятельность уполномоченных органов государственной власти по осуществлению мер конституционного (уставного) контроля и конституционно-правовой ответственности [4].

В то же время действующее законодательство, юридическая наука и практика создают теоретико-прикладные предпосылки для выводов, позволяющих отнести и уставы муниципальных образований к особым объектам правовой охраны. В частности, законодатель официально рассматривает уставы муниципальных образований в качестве обязательного элемента правовых основ местного самоуправления, а также разновидности нормативных актов, обладающих высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов, имеющих прямое действие и применяющихся на всей территории муниципального образования. Представители муниципально-правовой науки отмечают, что устав по своим юридическим характеристикам можно рассматривать в качестве своеобразной малой конституции на территории муниципального образования [5, с. 175], подчеркивая определенное родство актов конституционного правотворчества и уставов муниципальных образований [6, с. 37].

Вместе с тем характеристика юридической природы устава муниципального образования не исчерпывается признаками, непосредственно закрепленными в положениях ч. 2 ст. 52 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [7]. Среди иных особенностей юридической природы устава как официального юридического документа также отмечаются: право-устанавливающий характер [8, с. 8]; конституирующее значение для конкретного муниципального образования [9, с. 57]; всеобъемлющий характер [10, с. 26–28]; верховенство в иерархической системе муниципальных правовых актов [11, с. 33]; принадлежность к актам кодифицированного значения [12, с. 36]; учредительный характер [13, с. 74] и пр.

Таким образом, правовая охрана устава муниципального образования детерминирована теми юридическими свойствами, которые определяют его характер как основополагающего акта муниципального правотворчества, занимающего приоритетное положение среди иных муниципальных правовых актов.

Содержание правовой охраны устава муниципального образования может варьироваться в зависимости от научного подхода к его осмыслению. В частности, субстанциональность (сущность) правовой охраны устава муниципального образования обуславливается тем, что данный вид юри-

дической деятельности предопределяется необходимостью обеспечить особые статусные черты устава, характеризующие его как самодостаточную субстанциональную форму, без которых невозможно его существование и дальнейшее развитие как самостоятельного муниципально-правового явления. Таким образом, с позиции субстанционального подхода правовая охрана устава муниципального образования выступает разновидностью юридической деятельности, направленной на сохранение его субстанциональных атрибутов, а также внутренних и внешних связей устава как в системе муниципальных правовых актов, так и в системе нормативных правовых актов, составляющих правовую основу местного самоуправления.

Значение субстанционального подхода выражается также в том, что он позволяет установить иерархию базовых и производных субстанциональных атрибутов устава муниципального образования. Среди сущностных свойств, определяющих его устойчивость и стабильность, а значит, и нуждаемость в обеспечении реализации и восстановлении в случае нарушения, следует выделить конституирующее значение устава. Данный признак является системообразующим, поскольку позволяет концентрировать в единую целостность совокупность юридических свойств, в том числе высшую юридическую силу в системе муниципальных правовых актов и прямое действие на территории муниципального образования. В этой связи Н.С. Бондарь подчеркивает, что уставы муниципальных образований относятся к актам конституирующего значения, поскольку принимаются представительным органом местного самоуправления при непосредственном участии местного населения, а также призваны придать фактически сложившимся отношениям самоорганизации населения юридический или нормативно-правовой характер [14]. В свою очередь, Т.П. Шкуратова, обосновывая верховенство устава муниципального образования, отмечает, что определенные общественные отношения на местном уровне требуют особой юридической формы выражения для обеспечения, с одной стороны, стабильности правового регулирования, а с другой – верховенства соответствующих нормативных положений над иными муниципальными правовыми актами [15, с. 29].

Системный подход, ориентированный на раскрытие целостности объекта и механизмов, ее обеспечивающих, а также на выявление многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину [16, с. 869], позволяет рассматривать правовую охрану устава муниципального образования как систему, состоящую из взаимосвязанных элементов, взаимодействующих между собой для достижения общей цели.

С позиции системного подхода правовая охрана устава муниципального образования характеризу-

ется полиструктурностью, поскольку в ней выделяются следующие взаимосвязанные структуры: а) пространственная (федеральный, региональный, местный); б) организационная (органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления); в) временная (проект устава муниципального образования, устав муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования).

В контексте системно-структурного подхода правовую охрану устава муниципального образования представляется возможным рассматривать как нормативно упорядоченную и иерархически организованную публичную деятельность компетентных органов и лиц, направленную на обеспечение соответствия уставу муниципального образования правовых актов представительного органа муниципального образования, правовых актов главы муниципального образования, правовых актов местной администрации, правовых актов иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Итак, системообразующим фактором для формирования правовой охраны как структурно-целостного явления выступает устав муниципального образования, обладающий особыми юридическими качествами. Другим системообразующим фактором для правовой охраны устава муниципального образования выступает его полифункциональность, которую также можно рассматривать в качестве самостоятельного признака, отличающего его природу.

Среди основных функций устава, как правило, отмечаются охранительная, организационная, воспитательная, учредительная, юридическая и гарантирующая [17, с. 63–64]. При этом особенность охранительной функции устава выражается в том, что она призвана вытеснить социально вредные явления из муниципальной практики. Однако охранительная функция устава муниципального образования имеет различные направления правового воздействия, в том числе восстановительное, связанное с восстановлением действия нарушенных уставных норм. В таком ключе правовую охрану представляется возможным рассматривать как обусловленный охранительной функцией устава муниципального образования способ восстановления действия уставных норм, предполагающий деятельность компетентных органов и лиц, осуществляющих в пределах своей компетенции контроль (надзор) за соблюдением и исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления устава муниципального образования при осуществлении ими своих полномочий по решению вопросов непосредственного

обеспечения жизнедеятельности населения, иных полномочий, а также реализации прав, закрепленных за ними в соответствии с уставом муниципального образования.

Наконец, инструментальный подход позволяет сфокусироваться на специальных юридических средствах, позволяющих обеспечить надлежащую правореализацию уставных норм на территории муниципального образования. Следовательно, в инструментальной плоскости правовая охрана устава муниципального образования предстает как совокупность юридических средств, призванных обеспечить стабильность и непрерывность процесса реализации уставных норм, а также восстановления их действия в случае нарушения.

Таким образом, с позиции разнообразных методов научного познания правовая охрана устава муниципального образования выступает как сложное муниципально-правовое понятие и явление.

Литература:

1. Безруков В.А. Конституционное право России: уч. пособие. М.: Юстицинформ, 2015. 155 с.
2. Коровинских Д.С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 195 с.
3. Болехивская А.Д. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. 25 с.
4. Ишеков К.А. Правовая охрана как способ реализации конституционных (уставных) норм // Современное право. 2012. № 3. С. 47–49.
5. Правдин Д.Г. Устав как основополагающий документ муниципального образования // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 3. С. 173–181.
6. Малявкина Н.В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы правореализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 36–41.
7. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС Гарант.
8. Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 23 с.
9. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

10. Аминов И.Р., Рахматуллина Р.Ф. К вопросу о правовой природе устава муниципального образования // Проблемы и перспективы развития современной юриспруденции: Сб. науч. трудов по итогам межд. науч.-практ. конф. Воронеж, 2014. С. 26–28.
11. Капустин И.В. Устав муниципального образования в системе муниципальных правовых актов: некоторые вопросы теории и практики // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. № 5. С. 31–33.
12. Малявкина Н.В. Уставы муниципальных образований: проблемы и перспективы правореализации // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 36–41.
13. Бабошин О.А. Юридическая природа устава муниципального образования // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 73–81.
14. Бондарь Н.С., Георгиева Т.П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Местное право. 2024. № 5. С. 23–31.
15. Шкуратова Т.П. Понятие и признаки устава муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. №25. С. 28–33.
16. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2009. 1247 с.
17. Мухачев И.В., Адамоков Б.Б. Гарантирующая функция устава муниципального образования – основа социального гомеостазиса // Проблемы экономики и юридической практики. 2013. № 1. С. 63–65.

On the Content of the Concept of Legal Protection of the Charter of a Municipal Formation

Gulnara Rushanovna Khabibullina

Kazan (Volga Region) Federal University (Kazan, Russia)

This article explores key doctrinal approaches to understanding the legal protection of a municipal charter as one of the newest theoretical constructs in municipal law. The aim of the work is an epistemological analysis of this concept, based on systemic-structural, functional-target, substantive, instrumental, and integrative methodologies of scientific inquiry. The result of this study is a comprehensive analysis of various methodological approaches to studying the legal protection of a charter. The essential characteristics of the legal protection of a municipal charter are identified, the structural elements of the legal protection system are defined, and new definitions of the concept of "legal protection of a municipal charter" are formulated. The results of this study can be used in research, education, and law enforcement.

Keywords: charter of a municipal formation, legal protection of the charter of a municipal formation

