

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.011-020

В. С. Голещихин*

Институт уставов муниципальных образований как сакральный рудимент федерального законодательства

Аннотация. В федеральном законодательстве, в деятельности федеральных органов власти и в научной среде прочно укоренилось представление об уставах муниципальных образований как о важнейшем элементе местного самоуправления, без которого оно не просуществует и дня. Но на практике в силу прямых требований федерального законодательства уставы могут существовать лишь в виде документа, почти полностью, слово в слово дублирующего нормы законов. Лишь по очень ограниченному перечню вопросов у представительных органов пока остается вариативность при формулировании уставов. Возникает вопрос: для чего необходимо дублировать на местном уровне значительное количество имеющих прямое действие норм федерального законодательства? Муниципальные образования создаются, их органы местного самоуправления успешно формируются и начинают работать еще до принятия устава, в связи с чем уставы не имеют учредительного значения. Ознакомиться с вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления вполне можно и без обращения к уставу муниципального образования. Получается, что устав — это всего лишь дословная копия норм федеральных законов, ничего не учреждающая и являющаяся далеко не единственным и далеко не лучшим источником информации об устройстве местного самоуправления. Не имея практического применения, являясь пережитком 1990-х гг., превратившись в самоцель, институт уставов подлежит упразднению.

Ключевые слова: устав муниципального образования; представительный орган муниципального образования; местное самоуправление; учредительный; дублирование; дословный; централизация; полномочия; прямое действие; федеральный закон.

Для цитирования: Голещихин В. С. Институт уставов муниципальных образований как сакральный рудимент федерального законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5. — С. 11–20. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.011-020.

© Голещихин В. С., 2022

* Голещихин Вадим Сергеевич, администрация Каргасокского сельского поселения Каргасокского района Томской области
Пушкина ул., д. 31, с. Каргасок, Томская область, Россия, 636700
forvip@mail.ru

The Institute of Municipal Entities' Charters as a Sacred Vestige of Federal Legislation

Vadim S. Goleshchikhin, Administration of Kargasokskiy rural settlement, Kargasoksky district, Tomsk Region
ul. Pushkina, d. 31, Kargasok, Tomsk region, Russia, 636700
forvip@mail.ru

Abstract. Federal legislation, federal authorities and the scientific community share the idea of municipal entities as the most important element of local self-government without which local self-governement will not last a day. But in practice, due to the direct requirements of federal legislation, municipal entities' charters can exist only in the form of a document that almost completely duplicates the rules of laws. Only on a very limited list of issues does the representative bodies still have variability in the formulation of charters. The question arises: why is it necessary to duplicate at the local level a significant number of directly applicable federal legislation? Municipal entities are created, their local self-government bodies are successfully formed and begin to work even before the adoption of the charter. Thus, charters have no constituent significance. It is quite possible to examine issues of local importance and the powers of local self-government bodies without referring to the charter of the municipality. It turns out that the charter is just a verbatim copy of the norms of federal laws that does not establish anything and is far from being the only and the best source of information about the structure of local self-government. Having no practical use, being a relic of the 1990s, having turned into an end in itself, the institution of charters is subject to abolition.

Keywords: charter of a municipal entity; representative body of a municipal entity; local self-government; constituent; duplication; verbatim; centralization; powers; direct action; federal law.

Cite as: Goleshchikhin VS. Institut ustavov munitsipalnykh obrazovaniy kak sakralnyy rudiment federalnogo zakonodatelstva [The Institute of Municipal Entities' Charters as a Sacred Vestige of Federal Legislation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):11-20. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.011-020 (In Russ., abstract in Eng.).

Федеральное законодательство провозглашает устав муниципального образования (далее — устав) краеугольным камнем местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон о местном самоуправлении), устав и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Федеральные

органы государственной власти в своей практической деятельности исходят из важнейшей (учредительной) роли устава. Аналогичный взгляд распространен и в научной литературе, где можно встретить утверждения о том, что уставом «определяются основы правового статуса муниципального образования, и на основе устава принимаются другие муниципальные правовые акты»², «устав муниципального образования является ключевым нормативным правовым актом каждого муниципального образования... нормы устава муниципального образования носят учредительный характер»³. Подобные оценки представляются сильно преувеличенными.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Алексеев И. А., Сергеева К. О. Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 28.

³ Холодов В. А. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов органов местного самоуправления: юридико-технические особенности структуры и содержания // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 4. С. 5, 6.

В советский период в нашей стране не существовало ни местного самоуправления, ни каких-либо уставов таких территориальных единиц, как районы, города и другие населенные пункты. Ни в то время, ни после распада СССР среди факторов, обуславливавших недостатки в работе местных органов власти и прочие проблемы, существовавшие в СССР, не называлось отсутствие каких-либо уставов.

Впервые возможность принятия положения (устава) о местном самоуправлении была закреплена в ст. 5 Закона РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»⁴, согласно которой в пределах, установленных законодательством, районный, городской Советы принимают, а поселковый, сельский Советы могут принимать положение (устав) о местном самоуправлении на подведомственной территории. В положении (уставе) о местном самоуправлении конкретизируются функции, порядок работы, система и структура местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления населения. Положение (устав) о местном самоуправлении регистрируется органами государственной власти соответствующих края, области, автономной области, автономного округа.

Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» был весьма объемным и подробным, в отличие от пришедшего ему на смену Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵. Новый Закон регламентировал многие вопросы лишь в общих чертах, в полной мере отвечая своему наименованию. Вследствие этого муниципальные образования получили достаточную свободу в вопросах учреждения органов местного самоуправления и регламентации их статуса, полномочий и порядка взаимодействия между собой. При этом в 90-х гг. прошлого века многие

важнейшие сферы общественных отношений были урегулированы федеральным законодательством лишь фрагментарно или вообще не регламентированы, как, например, муниципальная служба, что предоставляло муниципалитетам значительную свободу в сфере нормотворчества. Поэтому в тот период устав муниципального образования являлся действительно важным документом: он во многом конкретизировал федеральное законодательство и отчасти восполнял его пробелы, без чего функционирование муниципального образования было невозможно.

Закон о местном самоуправлении вопреки своему наименованию содержит не общие принципы, а сверхдетальную регламентацию практически всех вопросов местного самоуправления. К примеру, нельзя согласиться с тем, что нормы, закрепленные в ст. 9.1, ч. 5 и 5.1 ст. 34, ч. 7.3-1 и 11 ст. 40, ч. 6 ст. 43, ч. 8.1 ст. 44 этого Закона, являются нормами-принципами, да еще и общими. Совершенно справедливо отмечается, что с принятием указанного Закона «свободы у представительных органов местного самоуправления в формулировании уставных положений стало заметно меньше»⁶. Для того чтобы в полной мере убедиться в обоснованности этого утверждения, достаточно обратиться к ч. 1 ст. 44 Закона о местном самоуправлении, императивно закрепляющей обширный перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть регламентированы уставом. Рассмотрим каждый из этих вопросов как с точки зрения их урегулированности законодательством Российской Федерации и субъектов РФ, так и с позиции наличия у представительного органа муниципального образования вариативности при формулировании этих вопросов в уставе.

1. *Наименование муниципального образования.* Формально закон предоставляет решение данного вопроса органам местного самоуправ-

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁶ Чермит А. Ю. Правотворческая практика представительных органов местного самоуправления по структурированию уставов муниципальных образований и их технико-юридическое выражение // Общество и право. 2011. № 3. С. 102.

ления. Но создание новых и преобразование существующих муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ, которыми на практике и устанавливаются наименования муниципальных образований⁷. В случае если существующее муниципальное образование пожелает изменить свое наименование, оно будет противоречить закону субъекта РФ о создании такого муниципального образования, и трудно представить, что а) территориальный орган Минюста России при решении вопроса о регистрации такого устава поставит его выше указанного закона субъекта РФ и б) субъект РФ согласится привести наименование в законе в соответствие новым наименованием в уставе вместо того, чтобы «одернуть» главу муниципального образования.

2. *Перечень вопросов местного значения* установлен императивными нормами ст. 14, 15, 16 и 16.2 Закона о местном самоуправлении и в уставе может быть воспроизведен лишь дословно, без малейших изменений и дополнений. На практике в уставы обычно включаются также перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и перечень прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, хотя статья 44 Закона о местном самоуправлении формально не требует обязательного отражения этих вопросов в уставе. Подробный и объемный перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения предусмотрен в ст. 17 Закона о местном самоуправлении и уставом может быть лишь дополнен. Перечни прав органов местного самоуправления закреплены в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Закона о местном самоуправлении для соответствующих типов муниципальных образований. Перечень прав не может быть расширен, а их формулировки не могут быть изменены

органами местного самоуправления; в уставы включаются только те права, которые муниципальное образование намерено осуществлять.

3. *Формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления.* Эти вопросы максимально подробно урегулированы императивными нормами Закона о местном самоуправлении, в результате чего могут быть лишь дословно продублированы в уставе. Изменить их регламентацию по сравнению с федеральным законом нельзя, а детализировать их в уставе нецелесообразно, для этого представительным органом принимаются отдельные положения. Придумать же местные формы и гарантии крайне сложно как по причине того, что законодатель уже продумал всё, так и по причине отсутствия квалифицированных кадров в большинстве муниципальных образований.

4. *Структура и порядок формирования органов местного самоуправления.* Этот вопрос детально регламентируется Законом о местном самоуправлении. Но если ранее муниципальные образования могли относительно свободно выбирать между любыми предусмотренными законом вариантами структуры и порядка формирования, то в 2014 г. и сюда добралась сверхцентрализация, а именно: было введено полномочие субъектов РФ сужать своими законами круг вариантов структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, доступных для выбора муниципальным образованиям. При этом обязанность субъектов РФ оставлять за муниципальными образованиями возможность хотя бы минимального выбора вариантов структуры и порядка формирования появилась лишь благодаря вмешательству Конституционного Суда РФ⁸, федеральный законодатель к этому явно не стремился.

⁷ См., например: ч. 1 ст. 2 Закона Томской области от 10.05.2017 № 37-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований “Новоселовское сельское поселение” Колпашевского района Томской области, “Дальненское сельское поселение” Колпашевского района Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2017. № 5/2 (171).

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах

5. *Наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.* Наименования устанавливаются законом субъекта РФ и не могут быть изменены уставом (ч. 3 ст. 34 Закона о местном самоуправлении). Основные полномочия органов местного самоуправления (а применительно к представительному органу — исчерпывающий перечень полномочий) устанавливаются императивными нормами федеральных законов, а уставом могут быть лишь дополнены полномочия главы муниципального образования и детализированы полномочия местной администрации (ч. 10 и 11 ст. 35, ч. 4 ст. 36, ч. 1 и 6.1 ст. 37 Закона о местном самоуправлении).

6. *Виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.* Эти вопросы исчерпывающим образом урегулированы императивными нормами Закона о местном самоуправлении (ст. 7 и гл. 7).

7. *Срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц.* Сроки полномочий устанавливаются законом субъекта РФ и не могут быть изменены уставом (ч. 3 ст. 34, ч. 2 ст. 40 Закона о местном самоуправлении).

8. *Виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов.* Эти вопросы, так же как основания и порядок прекращения пол-

номочий, максимально подробно урегулированы императивными нормами Закона о местном самоуправлении, изменить их регламентацию нельзя. Включение же в устав дополнительных оснований прекращения полномочий, дополнительных видов и оснований ответственности будет прямо противоречить Закону о местном самоуправлении, который содержит закрытый перечень таких видов и оснований. Наличие в уставе дополнительных видов и оснований ответственности, кроме того, будет противоречить ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации⁹, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Совершенно справедлива и постановка вопроса о том, имеется ли «местная специфика оснований и мер муниципально-правовой ответственности или эти вопросы должны регулироваться одинаково на всей территории страны»¹⁰.

9. *Порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета.* Закон не говорит о каких-то основах бюджетного процесса, а вполне ясно требует включать в устав местное положение о бюджетном процессе в полном объеме. Если исполнить это требование, то нормы о бюджетном процессе составят едва ли не больше половины объема устава, поэтому неудивительно, что в этой части закон мало кто исполняет: как правило, в уставы включаются лишь общие нормы об основах бюджетного процесса. С одной стороны, неисполнение абсурдных норм закона приносит определенную пользу, с другой стороны, это создает очередной опасный преце-

организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 04.07.2020. № 144.

¹⁰ Подробнее см.: *Кашо В. С.* Проблемы регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в уставах муниципальных образований // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 94–101.

дент открытого безнаказанного неисполнения закона органами местного самоуправления и попустительства тому со стороны федеральных контролирующих органов (прокуратуры и территориальных органов Минюста России), проверяющих законность уставов. В конечном счете рассматриваемая ситуация — прямое следствие неразумности законодателя, которому не следовало включать в закон заведомо абсурдную и неисполнимую норму. Удивительно, как еще законодатель по той же логике не предусмотрел в ч. 1 ст. 44 Закона о местном самоуправлении включение в устав порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; по всей видимости, это вопрос времени.

10. *Порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования* максимально подробно урегулирован императивными нормами ст. 44 Закона о местном самоуправлении и Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹¹ и в уставе может быть воспроизведен лишь дословно, без малейших изменений и дополнений.

Таким образом, действующая редакция Закона о местном самоуправлении в плане содержания устава оставляет на усмотрение представительного органа лишь весьма ограниченный выбор вариантов структуры и порядка формирования органов местного самоуправления из числа предусмотренных указанным Законом (причем муниципальные районы и городские округа лишены даже этого), дополнение перечня полномочий главы муниципального образования, детализацию полномочий местной администрации, решение вопроса о работе лиц, замещающих муниципальные должности, на постоянной или непостоянной основе, бюджетный

процесс и больше ничего!¹² Установление наименования муниципального образования мы не учитываем по вышеизложенным причинам. В остальном уставу остается лишь дублировать нормы закона, да еще и постоянно корректировать их вслед за лавинообразными изменениями федерального законодательства. К примеру, действующий Устав Каргасокского района Томской области состоит из 23,5 тыс. слов, при этом перечисленные вопросы, регламентируемые по усмотрению представительного органа, состоят всего из 3,2 тыс. слов и составляют 13 % от общего объема указанного Устава¹³.

Вот и получается, что «особенностью уставов муниципальных образований является необходимость соответствия их достаточно жестким требованиям законодательства, что влечет однотипность уставов. В большинстве случаев уставы муниципальных образований представляют собой акты, в немалой степени воспроизводящие законы — федеральные или субъектов Федерации — и лишь в части своей первично регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления»¹⁴; «...зачастую происходит дублирование в уставе муниципального образования правовых норм, установленных на федеральном или региональном уровне»¹⁵. «Причинами такого положения являются жесткие требования, установленные Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и другими законами в части содержания уставного регулирования, что оставляет сравнительно немного свободы для правотворческого процесса»¹⁶.

Конечно, представительный орган муниципального образования может «разгуляться», регламентируя в уставе все вопросы бюджет-

¹¹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

¹² Перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и перечень прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, мы не учитываем, поскольку статья 44 Закона о местном самоуправлении не требует обязательного включения этих вопросов в устав.

¹³ URL: <https://www.kargasok.ru/content/ustav> (дата обращения: 01.08.2021).

¹⁴ Холодов В. А. Указ. соч. С. 5–8.

¹⁵ Холодов В. А. Указ. соч. С. 5–8.

¹⁶ Чермит А. Ю. Указ. соч. С. 104.

ного процесса (в чем Бюджетный кодекс РФ¹⁷ предоставляет значительную свободу), но эти вопросы далеко не самые основополагающие для правового акта, который пытаются наделить ключевой ролью и учредительным характером.

Утверждения об учредительной роли устава достаточно распространены. Этой точки зрения придерживаются И. А. Алексеев, К. О. Сергеева, Н. С. Бондарь, Т. П. Георгиева, В. А. Холодов и ряд других авторов¹⁸. С подобными воззрениями невозможно согласиться. Как уже было сказано, муниципальные образования создаются, их границы и наименования определяются законами субъектов РФ. Теми же законами устанавливаются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, которые в дальнейшем могут быть изменены уставом в общем порядке. На момент принятия первого устава вновь созданного муниципального образования уже, как правило, имеется глава муниципального образования, сформированы представительный орган, местная администрация, т.е. муниципалитет, еще не имея принятого и вступившего в силу устава, уже является полноценным публично-правовым образованием, и отсутствие устава никоим образом не ограничивает полномочий его органов (ведь основные их полномочия закреплены в законе). Например, Инкинское сельское поселение Колпашевского района Томской области было создано в мае 2017 г.¹⁹, в то время как устав вновь созданного муниципального образования был принят

16.11.2017²⁰. Что же тогда учреждает устав, принятый уже созданными и действующими органами местного самоуправления хотя и вновь созданного, но уже существующего муниципального образования? А. А. Сергеев справедливо замечает: «Уставы вовсе не учреждали муниципальные образования как субъекты права»²¹. А что ужасного случится, если муниципальное образование ни сразу после создания, ни позже не будет принимать устав? Как уже было отмечено, решение о своем создании муниципальное образование получает задолго до принятия устава, это же относится к наименованию, структуре и порядку формирования органов местного самоуправления, границам территории; все вопросы местного значения, все основные вопросы статуса, полномочий, порядка избрания и деятельности органов местного самоуправления, в том числе касающиеся видов и порядка принятия нормативных актов, регламентированы имеющим прямое действие федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. Так что сложно представить, решение какого вопроса заведет в тупик или хотя бы будет затруднено отсутствием у такого муниципального образования устава.

Невозможно согласиться и с утверждениями перечисленных и других авторов о том, что устав является «актом всеобъемлющего характера»²², имеет «кодификационное значение»²³, все другие муниципальные акты принимаются на основе устава²⁴. К примеру, местное поло-

¹⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁸ Алексеев И. А., Сергеева К. О. Указ. соч. С. 27 ; Холодов В. А. Указ. соч. С. 6 ; Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 5. С. 24.

¹⁹ Закон Томской области от 10.05.2017 № 38-ОЗ «О преобразовании муниципальных образований “Инкинское сельское поселение” Колпашевского района Томской области, “Национальное Иванкинское сельское поселение” Колпашевского района Томской области и “Копыловское сельское поселение” Колпашевского района Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2017. № 5/2 (171).

²⁰ Нормативные правовые акты в Российской Федерации // URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/biggs/portal.html> (дата обращения: 01.08.2021).

²¹ Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М. : Проспект, ТК Велби, 2006. С. 366.

²² Бондарь Н. С., Георгиева Т. П. Указ. соч. С. 24.

²³ Холодов В. А. Указ. соч. С. 5.

²⁴ Алексеев И. А., Сергеева К. О. Указ. соч. С. 28.

жение о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом, правовые акты о местных налогах, правила землепользования и застройки и множество других муниципальных нормативных актов могут вовсе не иметь под собой «уставной основы» в виде каких-либо содержащихся в уставе общих норм в соответствующих сферах. Рассматривать же в качестве основы таких нормативных актов содержащиеся в уставе соответствующие вопросы местного значения или полномочия органов местного самоуправления было бы лукавством, поскольку такие вопросы (полномочия) являются лишь дословным воспроизведением норм Закона о местном самоуправлении, который на самом деле (наряду с другими федеральными законами и законодательством субъекта РФ) и является базой, основой и первопричиной практически для всех муниципальных нормативных актов. Действительно, что помешает гипотетическому муниципальному образованию, не имеющему устава, принять, скажем, правила землепользования и застройки, если все подробнейшие требования к таким правилам закреплены в федеральном законодательстве? А что помешает принять без устава местное положение о ярмарках?

Еще одно столь же мнимое качество уставов, лежащее в основе их возвеличивания, — это их информативная функция²⁵. В 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект № 379655-6 (отклонен в 2014 г.), которым предлагалось исключить требование о наличии в уставе перечня вопросов местного значения. В заключении Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на этот законопроект было сказано: «...в таком случае неясно, каким образом население муниципального образования будет информировано о вопросах местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования»²⁶. Трудно представить более оторванный

от реальности аргумент. Почему-то считается, что лишь благодаря ознакомлению с уставом гражданин получит исчерпывающее комплексное представление об устройстве местного самоуправления. Возможно, отчасти это так (при условии, что рядовой гражданин сможет найти текст устава, да еще и в актуальной редакции, особенно если такой гражданин не владеет компьютерной техникой). Но для того, чтобы предоставить гражданину возможность ознакомиться с информацией, перечисленной в ч. 1 ст. 44 Закона о местном самоуправлении, ее вовсе не обязательно облекать в форму нормативного акта, намного проще и удобнее опубликовать ее на официальном сайте муниципального образования, а также в виде брошюр, доступных в библиотеках.

Невозможно согласиться с тем, что имеющее прямое действие законодательство о местном самоуправлении может быть реализовано, воспринято и понято на уровне конкретного муниципального образования только путем его имплементации в устав.

Возникает закономерный вопрос: если устав по большей части лишь дублирует императивные нормы федерального законодательства, не имеет какого-либо учредительного и информативного значения, если система муниципальных правовых актов вполне успешно может существовать, базируясь непосредственно на федеральном и региональном законодательстве, а органы местного самоуправления могут формироваться, работать и без устава (руководствуясь непосредственно федеральным и региональным законодательством, без «посредника» в виде устава), то зачем вообще нужны уставы? По нашему твердому убеждению, институт уставов — это рудимент в правовой системе России, сохраняющийся по инерции пережиток 90-х гг. XX в., когда федеральное законодательство не было столь детализированным и унитаристским, как сегодня, и уставы были действительно нужны. На сегодняшний же день существование уставов превратилось в самоцель: практической пользы

²⁵ Подробнее см.: Артамонов А. Н. Устав муниципального образования и цели нормотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 40.

²⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379655-6> (дата обращения: 01.08.2021).

они не несут, а служат лишь для создания некоей единообразной картины устройства публично-правовых образований разных уровней (Российская Федерация имеет Конституцию, субъекты РФ имеют конституции (уставы), значит, и муниципальные образования должны иметь какой-то учредительный документ, пусть даже бесполезный). Кроме того, институт уставов неплохо сочетается с современной забюрократизированной системой, когда все уровни власти должны разрабатывать множество документов, подчас излишних. Тем не менее как федеральные органы, так и часть научного сообщества продолжают аксиоматично превозносить институт уставов, что позволяет говорить об этом институте как о «сакральном» рудименте. При всей бесполезности уставов специально для них существует институт их государственной регистрации органами Минюста России, который является совершенно излишним сам по себе, поскольку полностью дублирует функции органов прокуратуры²⁷, а учитывая ненужность уставов, институт их регистрации излишний вдвойне.

С учетом отсутствия какой-либо практической пользы и значения институт уставов (а заодно и институт государственной регистрации уставов) должен быть упразднен. Это не повлечет даже малейших негативных последствий. Вышеперечисленные вопросы, по которым представительные органы муниципальных образований имеют относительную свободу при формулировании уставов, с упразднением уставов будут регламентироваться двумя-тремя ординарными точечными решениями указанных органов:

- о структуре и порядке формирования органов местного самоуправления из числа пред-

усмотренных указанным Законом (только для поселений); в этом же решении логично определить лиц, замещающих муниципальные должности, работающих на постоянной основе;

- о полномочиях главы муниципального образования;
- о полномочиях местной администрации; в этом же решении можно закрепить полномочия (в том числе дополнительные) по решению вопросов местного значения и права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые муниципальное образование готово осуществлять.

При этом в целях обеспечения доступа к информации, которая в настоящее время содержится в уставах, можно инкорпорировать перечень вопросов, аналогичный п. 1–9 ч. 1 ст. 44 Закона о местном самоуправлении, в ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁸, которая содержит требования к информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой указанными органами в сети Интернет.

В результате муниципальные образования будут освобождены от бесполезной нагрузки по разработке, принятию, изменению уставов и направлению их на регистрацию, численность Минюста России будет сокращена, а органы прокуратуры, освободившись от надзора за соблюдением законности уставов и их проектов, смогут направить больше ресурсов на действительно важные и нужные направления работы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев И. А., Сергеева К. О. Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Юридическое образование и наука. — 2012. — № 3. — С. 26–29.

²⁷ Подробнее см.: Голещихин В. С. О едином органе по обеспечению законности уставов муниципальных образований // Законность. 2018. № 11. С. 34–37.

²⁸ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

2. *Артамонов А. Н.* Устав муниципального образования и цели нормотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 6. — С. 37–41.
3. *Бондарь Н. С., Георгиева Т. П.* Устав муниципального образования: нормативная модель, соотношение традиций и новаций // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 5. — С. 23–31.
4. *Голещихин В. С.* О едином органе по обеспечению законности уставов муниципальных образований // Законность. — 2018. — № 11. — С. 34–37.
5. *Кашо В. С.* Проблемы регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в уставах муниципальных образований // Российский юридический журнал. — 2011. — № 6. — С. 94–101.
6. *Сергеев А. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М. : Проспект, ТК Велби, 2006. — 432 с.
7. *Чермит А. Ю.* Правотворческая практика представительных органов местного самоуправления по структурированию уставов муниципальных образований и их технико-юридическое выражение // Общество и право. — 2011. — № 3. — С. 100–104.
8. *Холодов В. А.* Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов органов местного самоуправления: юридико-технические особенности структуры и содержания // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2018. — № 4. — С. 5–8.

Материал поступил в редакцию 16 августа 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Alekseev I. A., Sergeeva K. O.* Pravovaya priroda i yuridicheskie svoystva ustava municipalnogo obrazovaniya po zakonodatelstvu Rossijskoj Federacii // Yuridicheskoe obrazovanie i nauka. — 2012. — № 3. — S. 26–29.
2. *Artamonov A. N.* Ustav municipalnogo obrazovaniya i celi normotvorchestva // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2018. — № 6. — S. 37–41.
3. *Bondar N. S., Georgieva T. P.* Ustav municipalnogo obrazovaniya: normativnaya model, sootnoshenie tradicij i novacij // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2016. — № 5. — S. 23–31.
4. *Goleshchihin V. S.* O edinom organe po obespecheniyu zakonnosti ustavov municipalnyh obrazovanij // Zakonnost. — 2018. — № 11. — S. 34–37.
5. *Kasho V. S.* Problemy regulirovaniya otvetstvennosti organov i dolzhnostnyh lic mestnogo samoupravleniya v ustavah municipalnyh obrazovanij // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. — 2011. — № 6. — S. 94–101.
6. *Sergeev A. A.* Mestnoe samoupravlenie v Rossijskoj Federacii: problemy pravovogo regulirovaniya. — М. : Проспект, ТК Велби, 2006. — 432 с.
7. *Chermit A. Yu.* Pravotvorcheskaya praktika predstavitelnyh organov mestnogo samoupravleniya po strukturirovaniyu ustavov municipalnyh obrazovanij i ih tekhniko-yuridicheskoe vyrazhenie // Obshchestvo i pravo. — 2011. — № 3. — S. 100–104.
8. *Holodov V. A.* Ustav municipalnogo obrazovaniya v sisteme normativnyh pravovyh aktov organov mestnogo samoupravleniya: yuridiko-tekhnicheskie osobennosti struktury i soderzhaniya // Municipalnaya sluzhba: pravovye voprosy. — 2018. — № 4. — S. 5–8.