

УДК 341.1/8(470+571)

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.С. Михеев

Марийский государственный университет, Йошкар-Ола

В современной России правовое регулирование местного самоуправления осуществляется не только Российской Федерацией, но и ее субъектами. Автор анализирует законодательство субъектов Федерации в указанной сфере и приходит к выводу о необходимости его дальнейшего развития, восполнению правовых пробелов в регламентации местной власти с учетом исторических и иных местных традиций.

Legal regulation of local self-management in modern Russia is carried out not only by the Russian Federation, but also by its subjects. The author analyses the legislation of the RF subjects in the specified sphere and comes to the conclusion that it is necessary to develop it further to solve problems connected with legal authorities' regulations taking into account historical and local traditions.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно изменил пределы и объем правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации. Мнения ученых, изучающих указанную проблему, значительно расходятся. Так, А.А. Курочкин полагает, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года в значительной мере сузил законотворческую деятельность органов государственной власти регионов в сфере местного самоуправления¹. Другие авторы считают, что предыдущий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года, принятый в период политической эйфории и не определивший общий контур правового регулирования субъектов Федерации в сфере местного самоуправления или, что будет более обоснованным, отдавший большую часть названных вопросов на усмотрение регионального законодателя, допустил разноплановые, не всегда согласующиеся с интересами государства в целом, подходы к регулированию института местного самоуправления, что повлекло нарушение баланса интересов Федерации и субъекта Федерации².

Федеральный закон от 6 октября 2003 года учел недостатки, перегибы в правовом регулировании местного самоуправления субъектами Российской Федерации. Как же субъекты Российской Федерации использовали предоставленные права в своем законотворчестве?

Анализ показывает, что большинство из них вслед за Федеральным законом от 6 октября 2003 года приняли новые собственные законы о местном самоуправлении³, которые отличаются друг от друга по объему, содержанию, принципам регулирования. Так, например, Закон Республики Марий Эл «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» является достаточно кратким (содержит всего 33 статьи), в основном не дублирует нормы Федерального закона. Закон Чувашской Республики «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике», вдвое больше по объему, содержит 69 статей и достаточно подробно регламентирует почти все институты местного самоуправления.

Вместе с тем следует отметить, что большинство законодательных актов субъектов Российской Федерации в названной сфере воспроизводят с небольшими отклонениями определение местного самоуправления, закрепленное в статье 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года. Так, часть 1 статьи 1 Закона Республики Марий Эл устанавливает, что местное самоуправление в Республике Марий Эл – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – Конституцией Республики Марий Эл, законами Республики Марий Эл, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного

значения исходя из интересов населения, с учетом исторических или иных местных традиций.

Представляется, что приведение понятия местного самоуправления в Законе республики, точно воспроизведенное с Федерального закона, является не слепым копированием, а необходимым и логичным, поскольку оно составляет суть данного закона. Подобные нормы содержатся и в статье 1 Закона Чувашской Республики⁴, статье 1 Закона Республики Татарстан⁵.

Следует остановиться на регулировании территориальной организации местного самоуправления в субъекте Федерации. В этом вопросе наблюдаются прямо противоположные тенденции в различных регионах России. Марийский законодатель предпочел ограничиться краткой нормой о том, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Республики Марий Эл в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах в соответствии с принципами и требованиями федерального законодательства. Однако надо учитывать то обстоятельство, что Республика Марий Эл специальным законом урегулировала вопросы статуса, границ и территорий муниципальных образований⁶. Так, она наделила статусом городского округа муниципальные образования город Йошкар-Ола, город Волжск, город Козьмодемьянск, а 14 муниципальных образований – статусом муниципального района.

Вместе с тем, в других республиках по этому вопросу имеются самостоятельные главы в законах о местном самоуправлении. Например, в Республике Татарстан – это глава 2 «Территориальная организация местного самоуправления в Республике Татарстан», которая в трех статьях регламентирует указанные правоотношения.

В связи с разноплановыми подходами республик к регулированию территориальной основы организации местного самоуправления следует отметить, что концептуальная идея Федерального закона от 6 октября 2003 года заключается в установлении на всей территории России (исключая крупные города, получающие статус городских округов) двухуровневой модели местного самоуправления, включающей поселения и муниципальные районы.

Единообразный подход к территориальному устройству муниципальных образований, установлению исчерпывающего перечня видов муниципальных образований, по нашему мнению, является положительным. Это вполне соответствует пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Однако отдельные субъекты Федерации использовали свое право участвовать в определении порядка

и условий территориальной основы местного самоуправления. Так, Республика Саха (Якутия) с учетом исторических и иных местных традиций предусмотрела, например, норму о том, что на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях требования транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района, не применяются⁷. В другой норме этот закон с учетом национальной специфики региона установил, что основным видом муниципального образования в сельской местности Республики Саха (Якутия) является наслег как традиционная форма самоуправления населения. «Наслег» также равнозначно понятию «сельское поселение».

Научный интерес представляет структура органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации в части ее правового регулирования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года предусмотрел в статье 43 наличие обязательных органов муниципального образования: представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), контрольного органа и иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Таким образом, федеральный законодатель унифицировал структуру органов местного самоуправления, вместе с тем, пунктом 3 названной статьи установлено, что наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, главы местной администрации устанавливается законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. При этом, согласно пункту 5 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года, наименования органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления должны определяться уставом муниципального образования. Наличие в Федеральном законе двух указанных норм свидетельствует о том, что при отсутствии соответствующих законов субъекта Федерации муниципальным образованиям предоставляется право самостоятельно восполнить этот пробел.

Анализ законов о местном самоуправлении субъектов Федерации показывает, что они не обошли молчанием данный вопрос, а установили собственные наименования органов и должностных лиц местного самоуправления.

Так, Законом Республики Марий Эл «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике

Марий Эл», установлены следующие наименования органов муниципального образования и должностных лиц:

1) для представительных органов местного самоуправления: собрание депутатов муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения;

2) для главы муниципального образования: глава муниципального района, городского округа, городского (сельского) поселения, избранный населением и являющийся главой администрации; председатель Собрания депутатов муниципального района, городского округа городского (сельского) поселения, избранный из числа депутатов представительного органа и являющийся высшим должностным лицом;

3) для администрации муниципального образования: администрация муниципального района, городского округа, городская администрация (для городских поселений), сельская администрация (для сельских поселений);

4) для главы администрации муниципального образования: глава администрации муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения.

В Чувашской Республике базовым законом о местном самоуправлении установлены сходные наименования, однако, для представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений и из депутатов представительных органов указанных поселений, определено специальное название – собрание представителей муниципального района.

Некоторые республики с учетом национального компонента избрали другие наименования. К ним следует отнести Республику Татарстан, которая установила, что представительные органы муниципальных образований могут иметь наименования: совет, собрание, дума, жиен, жиельш (пункт 1 статьи 22); глава муниципального образования – глава, башлык (пункт 2 статьи 24).

В этом смысле следует отметить и Саха (Якутию), определившую наименования: для представительного органа муниципального района – улусный (районный) Совет; для главы поселения – глава города (поселка, наслега, села).

Унификацию наименований органов и должностных лиц местного самоуправления в законодательстве субъектов Федерации в целом следует признать позитивной. Любой субъект, не знакомый с уставом конкретного муниципального образования, получил возможность по наименованию определить, о каком

органе или должностном лице местного самоуправления идет речь.

По вопросу формирования органов и должностных лиц муниципальных образований законодательство субъектов Федерации содержит различный объем правового регулирования.

Например, Закон Чувашской Республики посвятил представительному органу муниципального образования одну, но объемную статью, состоящую из 16 пунктов, в которой предусмотрел основные параметры формирования, деятельности, исключительных полномочий данного органа, воспроизведя практически дословно норму статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года. Этому же следуют законодатели Республики Татарстан (здесь исключением является отсутствие перечисления численности депутатов представительного органа и дается ссылка на то, что она определяется уставом муниципального образования в соответствии с названным Федеральным законом от 6 октября 2003 года).

И если в большинстве субъектов Федерации проблема избрания депутатов в представительный орган муниципального района на муниципальных выборах законодательно урегулирована, то формирование данного органа другим способом, предложенным Федеральным законом от 6 октября 2003 года, не нашла пока законодательного разрешения. Новацией упомянутого Федерального закона стала норма о том, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства (пункт 1 части 4 статьи 35). Далее в части 5 статьи 35 содержится некоторая детализация новой процедуры формирования представительного органа муниципального района.

Полагаем, что законодательная регламентация данного вопроса на федеральном уровне недостаточна. Этот механизм является качественно новым способом формирования органа местной власти, к нему не может быть применено давно апробированное законодательство о выборах. Отсюда напрашивается важный вывод о необходимости принятия специального закона субъекта Федерации о порядке формирования и деятельности представительных органов муниципальных районов. Это будет не только новый порядок образования данных органов, но он должен включить и новые их наименования. Выше нами

отмечено различие наименований в Законе Чувашской Республики «Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике». Общее наименование представительного органа определено как Собрание депутатов, а для представительного органа муниципального района, состоящего из глав поселений и депутатов представительных органов указанных поселений – Собрание представителей муниципального района. Последний термин представляется более точным определением названного органа. Безусловно, при подготовке проекта предлагаемого закона возникает немало вопросов о статусе указанных представителей в муниципальном собрании, о способах досрочного прекращения их полномочий и некоторые другие.

Правовое регулирование местного самоуправления субъектами Российской Федерации, по нашему мнению, не приобрело еще завершенной формы. Направления его совершенствования невозможно очертить раз и навсегда, во многом этот процесс будет корректироваться с учетом практики муниципального строительства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Курочкин, А.А. Правовые основы местного самоуправления / А.А. Курочкин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9. – С. 16.
2. См.: Михеева, Т.Н. Баланс интересов / Т.Н. Михеева // Марийская правда. – 2000. – 7 марта; Михеева, Т.Н. Каким быть местному самоуправлению / Т.Н. Михеева // Вестник Марий Эл. – 2000. – № 5. – С. 47-52.
3. См.: О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 4 марта 2005 года; Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике: Закон Чувашской Республики от 18 октября 2004 года и др.
4. Об организации местного самоуправления в Чувашской республике: Закон Чувашской Республики от 18 октября 2004 года.
5. О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 28 июля 2004 года (с изм. от 4 февраля, 2 апреля, 27 июня, 14 ноября 2005 г., 7 апреля, 20 июля 2006 г., 9 июля, 2 августа 2007 г.).
6. О статусе, границах и территориях муниципальных образований в Республике Марий Эл: Закон Республики Марий Эл от 18 июня 2004 года.
7. О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 года.