

МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Шестакова

Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России продолжает оказывать значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований и социально-экономическую политику. Противоречивость и недостаточная развитость правовой основы местного самоуправления, пробелы в правовом регулировании, отсутствие необходимых федеральных законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, их несистематизированность порождают иногда правовую неопределенность и неразбериху. В этой связи необходимость реформы местного самоуправления не вызывает сомнения, и в первую очередь такая реформа нужна для того, чтобы выстроить четкую систему взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления.

Процесс становления местного самоуправления в Российской Федерации имеет свою специфику, свои исторические условия, связанные с переходным состоянием нашего общества, нестабильностью экономического и социального развития, неустойчивостью политических процессов. Началом этого процесса считается принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г. В Конституции перечислены важнейшие вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Вопросы местного самоуправления помимо Конституции РФ регулируются также посредством Европейской хартии о местном самоуправлении, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других федеральных зако-

нов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Становление местного самоуправления в Российской Федерации нельзя считать законченным, переходное состояние местного самоуправления закреплено законодательно. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. устанавливает переходный период до 1 января 2009 г. В переходный период законом субъекта Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения для вновь образованных в соответствии с данным федеральным законом поселений. Закон предусматривает поэтапное реформирование.

Поэтапное реформирование предполагает поиск новых правовых регуляторов. Одним из таких регуляторов является модельное законодательство. Модельный закон можно определить как законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда и пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений [1]. «Модельность» нормы заключается в том, что она, будучи моделью поведения участников отношений (как и любая другая норма), содержит в то же время модель будущих внутригосударственных актов.

На современном этапе наблюдаются рост числа таких актов и расширение сфер правового регулирования. При наличии системообразующих факторов модельные законы уже формируют структурированные системы для решения различных проблем правового регулирования в различных сферах. Модельные акты в той или иной мере используются во всех странах. Большое распространение модельные акты получили в рамках СНГ, и здесь они направлены на обеспечение согласованной законодательной деятельности государств-участников. Однако в последнее время использование модельных актов широко практикуется и в рамках субъектов Федерации.

В связи с этим Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде М.А. Митюков предложил два варианта модельного правотворчества:

- 1) модельное законодательство одобряется Советом Федерации и рекомендуется субъектам в качестве образца для работы над законами в Конституционном суде и уставных судах;

- 2) модельное законодательство разрабатывается и рекомендуется региональными ассоциациями для своих членов – соответствующих субъектов Федерации [2].

Модельные законы подготавливаются также по просьбе республик, краев, областей, иных субъектов Федерации по вопросам, относящимся к их исключительной компетенции, федеральными органами государственной власти. Например, в законе Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области» от 1 февраля 1995 г. в ст. 18 устанавливается, что органы государственной власти Воронежской области могут принимать к рассмотрению и возможному использованию в своей правотворческой деятельности разработанные федеральными законодательными и исполнительными органами государственной власти, а также иными компетентными органами модельные нормативные акты – типовые акты рекомендательного характера, содержащие принципы правового регулирования, юридические стандарты, формулировки наиболее важных норм, требующих единообразного решения. Подобные акты обладают и такими специальными признаками, как рекомендательный характер, нормативно-консолидирующая роль и возможность для законодательных органов самостоятельно определять степень восприятия. Они являются новым средством унификации и гармонизации законодательства.

Модельные акты органов местного самоуправления имеют определенную специфику, отличающую их от других подобных актов. Модельными актами предлагаются альтернативные варианты положений, за исключением случаев, когда закрепление императивного положения продиктовано требованием федерального закона. Так, например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. 13 ст. 35, ч. 5 ст. 44) установлена императивная норма о принятии двумя третями голосов от установленной численности депутатов устава поселения, решения представительного органа поселения о внесении изменений и (или) дополнений в устав поселения, решения представительного органа поселения, отклоненного главой поселения, являющимся главой местной администрации, и повторно рассматриваемого представительным органом поселения в ранее принятой редакции. Соответствующее обязательное положение федерального закона должно быть закреплено и в модельном акте.

В конце модельного акта могут содержаться пояснения к тексту. Например, в модельном уставе муниципального района Саратовской области

в ст. 11, посвященной референдуму, установлено, что по истечении определенного фиксированного срока со дня поступления в муниципальную комиссию референдума ходатайства инициативной группы с приложенными к нему документами представительный орган муниципального района обязан проверить соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям федерального закона и данного устава. В конце текста устава приведены постатейные разъяснения. Указанная статья поясняется следующим образом: уставом муниципального района должен быть установлен срок, в течение которого представительный орган муниципального района осуществляет проверку вопроса (вопросов) референдума. При этом срок проверки не может превышать 20 дней.

Ю.А. Тихомиров исходя из источников модельного законодательства выделяет следующие его формы: общие принципы, основные начала, примерный закон, модель кодекса, основные условия, основные положения [3]. В развитие этого Е.А. Юртаева дает другую классификацию, отмечая, что модельное законодательство может представлять собой разработку как акта в виде полного текста закона, так и отдельных законодательных правил или положений [4]. Однако для модельных актов местного самоуправления характерна другая типология. Можно выделить такие модельные акты, как модельный устав образования, модельный регламент, модельный закон, модельный кодекс, модельные положения о порядке опроса населения, о публичных слушаниях и о порядке реализации правотворческой инициативы граждан.

Уставы обычно разрабатываются органами местного самоуправления самостоятельно. В уставах рассматриваются вопросы местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; структура, наименование, полномочия и порядок формирования органов местного самоуправления; вопросы, касающиеся муниципальной службы. В них определяются виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов, порядок внесения изменений и дополнений в уставы, оговариваются экономические и финансовые основы местного самоуправления, а также ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В зависимости от территориального и административного деления могут быть модельные уставы округов, муниципальных районов, поселений, городов. Модельные уставы подлежат принятию депутатами выборного органа местного самоуправления, представляющими интересы

населения, проживающего на территории данного округа, района, города, и последующей государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом.

Модельные регламенты регулируют работу представительных органов власти. Например, представительный орган муниципального района Саратовской области руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законодательством данного субъекта Федерации, уставом муниципального района, правовыми актами муниципального района и регламентом. Целью модельного регламента является содействие представительным органам в разработке регламента их деятельности, устанавливающего порядок их формирования, порядок созыва, подготовки и проведения заседаний, рассмотрения вопросов, проведения голосования и принятия решений представительного органа поселения, избрания главы поселения представительным органом поселения из своего состава. Нормы, закрепленные регламентом представительного органа, не должны противоречить нормам действующего устава, однако могут идти вразрез с нормами, закрепленными в модельном уставе, поскольку последний не имеет обязательной юридической силы. В случае если положения модельного регламента или принятого представительными органами официального регламента противоречат действующему уставу, они должны быть пересмотрены.

Модельный закон внешне соответствует закону в традиционном понимании, – имеются в виду постатейное построение, логичность изложения, содержания. **Модельный кодекс** – это систематизированный законодательный акт рекомендательного характера, принятый с целью сближения подходов к правовому регулированию однородных сфер общественных отношений в государствах СНГ.

Как указывалось выше, модельные законы и кодексы разрабатываются как органами местного самоуправления, так и федеральными органами. Особого внимания заслуживает рассмотрение модельных законов, разрабатываемых Министерством финансов Российской Федерации. Среди нерешенных проблем, касающихся формирования правовой базы местного самоуправления, можно назвать неэффективность законодательного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, внутреннюю несогласованность и несистемность финансового законодательства, финансовых планов, финансовой отчетности. С целью совершенствования нормативно-правового регулирования финансовых вопросов Минфином России были разработаны модельные муници-

пальные правовые акты о бюджетном процессе; о разработке, применении и мониторинге перспективного финансового плана; о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год; о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования; о контрольном органе муниципального образования; о контрольно-счетной палате муниципального образования; о ревизионной комиссии представительного органа муниципального образования и др. Данные рекомендательные акты нашли широкое применение в органах местного самоуправления, так как модельные акты, издаваемые министерствами и ведомствами, рассматриваются органами местного самоуправления в качестве конкретизирующих или комментирующих порядок реализации положений нормативных правовых документов. Они, по сути, разъясняют требования действующих законодательных актов.

Противоположная тенденция наблюдается в отношении модельных актов, разрабатываемых партиями и общественными организациями. Они практически никогда не реализуются, поскольку рассматриваются органами местного самоуправления только в качестве предложений, включенных в предвыборную программу действий. Примером может служить предложенный партией «Союз правых сил» модельный акт «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в субъекте Российской Федерации». Очевидно, что модельные акты, разрабатываемые в рамках партий, могут найти реальное воплощение только в случае, если партия, предложившая данный проект, будет иметь большинство депутатов в органе местного самоуправления. В противном случае модельный акт не получит развития.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования вправе создавать ассоциации и союзы муниципальных образований «в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов». Подобные союзы и ассоциации также занимаются разработкой модельных норм, однако такие модельные законы тоже редко доходят до реализации. На уровне субъектов Федерации упомянутые ассоциации и союзы распространены уже достаточно широко. Но во многих субъектах Федерации ассоциации местного самоуправления еще в полной мере не сформированы, не разработаны порядок их деятельности, механизмы внедрения модельных актов на уровне органов местного самоуправления. Ассоциации (союзы) муниципальных образований смогут в дальнейшем выполнять функции юридических консалтинговых фирм, содейст-

вующих в разработке модельных актов, обеспечивать интервьюирование населения с целью определения необходимости создания типовых законов, ведение специализированной компьютерной базы данных, ее внедрение и сопровождение в органах местного самоуправления, издание и рассылку в муниципальные образования бюллетеня с комментариями изменений в законодательстве России и субъекта Федерации, проведение оперативного консультирования и семинаров по вопросам создания модельных актов.

* * *

Природа и специфика единообразных норм изучены недостаточно полно. Воплощение в действительность модельные акты могут получить только в том случае, если будут разрабатываться непосредственно органами местного самоуправления или федеральными органами. Развитие модельного законодательства происходит в русле совершенствования правовой системы и изменения социально-экономических реалий. Разработка модельного законодательства представляет собой объективно обусловленную, направленную на унификацию норм права деятельность органов местного самоуправления, федеральных органов, общественных организаций, уполномоченных научных институтов, партий и ассоциаций. Модельные законы необходимо принять как объективную реальность, существующую во многих странах мира.

В заключение подчеркнем два момента. Во-первых, модельные законодательные акты играют заметную роль в реформе местного самоуправления. Во-вторых, как правовая категория они еще недостаточно изучены, поэтому развиваются методом «проб и ошибок». Это новое средство правового регулирования, эффективность которого во многом определяется самими органами местного самоуправления.

Литература

1. **Большой** юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2002.
2. **Митюков М.** Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // Российская юстиция. – 2000. – № 4.
3. **Тихомиров Ю.А.** Курс сравнительного правоведения. – М.: Норма, 1996.
4. **Юртаева Е.А.** Международное публичное и частное право // Модельные законы в государствах СНГ. – 2002. – № 4 (8).

© Шестакова Е.В., 2006