

УДК 342.553

К вопросу о совершенствовании правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации

Дубровский Олег Николаевич

Кандидат юридических наук,
завкафедрой конституционного и муниципального права,
Тувинский государственный университет,
667000, Российская Федерация, Республика Тыва, г. Кызыл, ул. Ленина, 5;
e-mail: hawk75@mail.ru

Аннотация

Развитие местного самоуправления в Российской Федерации требует эффективного правового регулирования многоаспектных общественных отношений, возникающих в этой сфере. Очевидно, что законодательство о местном самоуправлении в современных условиях нуждается в совершенствовании. На примере Республики Тыва автор рассматривает наиболее острые проблемы, возникающие из-за недостатков законодательства, а именно сложность процедуры отзыва депутата муниципальных органов, формальность прописанной в законах поддержки малых коренных народов, неразграниченность полномочий муниципальных образований поселений и районов. В статье предлагается ряд конкретных мер по усовершенствованию законодательства: 1) обеспечить представительство коренных малочисленных народов в органах государственной власти, местного самоуправления; 2) разработать и принять республиканскую программу, направленную на поддержание традиционного промысла коренных и малочисленных народов Сибири – оленеводства; 3) принять закона Республики Тыва «Об оленеводстве», предусматривающий комплекс мер, направленных на поддержание тоджинских оленеводов и развитие оленеводства в Республике; 4) создать национальные звенья общественного самоуправления.

Для цитирования в научных исследованиях

Дубровский О.Н. К вопросу о совершенствовании правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 66–73.

Ключевые слова

Российская Федерация, законодательство, реформирование, пробелы, местное самоуправление, Конституция, федеральный закон, регион.

Введение

Современное правовое регулирование местного самоуправления Российской Федерации сформировано в соответствии с общепризнанными нормами международного права и на основе положений Конституции Российской Федерации.

Пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, определено, что «установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, соответствующие федеральным законам».

Следовательно, «система правового регулирования местного самоуправления в стране сконструирована таким образом, что конституционные положения находят свое развитие и конкретизацию в федеральных законах, а в последующем в законодательстве субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований» [Минаев, 2009].

Исследование законодательства, регламентирующего организацию местного самоуправления в России, показывает, что, несмотря на значительное его совершенствование в течение последних лет, существует ряд недостатков, неблагоприятным образом влияющих на организацию и функционирование местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Нерешенные проблемы, вызванные неполнотой законодательного регулирования, приводят к разногласиям и ситуациям, осложняющим решение вопросов местного значения. Изучение этих недостатков и их устранение позволит совершенствовать правовую базу местного самоуправления в Российской Федерации, при этом учитывая особенности субъектов Российской Федерации, а также позволит укрепить практическую значимость правовой базы на уровне субъекта Российской Федерации [Черкасов, Ишеков, 2011].

Полномочия органов местного самоуправления

Один из вопросов связан с полномочиями органов местного самоуправления, установленных главой 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статьями 14–16 закреплён перечень вопросов местного значения по уровням муниципальных образований, которые должны быть закреплены в уставах муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что «муниципальные образования самостоятельны в реализации вопросов местного значения, кроме того, органы местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, и органы местного самоуправления муниципального района в целях взаимодействия и наиболее эффективного осу-

ществления полномочий вправе заключать между собой соглашения о частичной их передаче».

Анализ деятельности муниципальных образований Республики Тыва по реализации вопросов местного значения показывает, что городские и сельские поселения в силу различных объективных причин не могут частично реализовывать собственные полномочия, в связи с чем часть из них (соглашением) передается на уровень муниципальных районов. Одной из таких причин является нехватка средств бюджетов поселенческого уровня, отсутствие техники, квалифицированных специалистов и т. д.

Таким образом, нагрузка, в том числе и финансовая, по решению вопросов местного значения поселений ложится на органы местного самоуправления муниципальных районов, поскольку все полномочия должны передаваться вместе с финансовыми средствами, однако такая ситуация возникает и характерна для муниципалитетов с высоким уровнем дотационности. Практически все муниципальные образования Республики Тыва являются дотационными, их собственные доходы в местный бюджет в среднем составляют 8–10%.

Эта проблема возникла в связи с тем, что перечень вопросов местного значения, закрепленный статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ, не разграничивает полномочия, например, на «исключительные» полномочия поселений, которые не могут передаваться ни при каких обстоятельствах, и «общие» либо «иные» полномочия, которые могут быть переданы на уровень муниципального образования района. Такое правовое регулирование в настоящее время создает ситуацию, когда муниципальные образования поселений могут бесконтрольно передавать свои полномочия на уровень муниципальных образований районов [Сынкова, 2011].

Для разрешения данной ситуации целесообразно в статье 14 Федерального закон № 131-ФЗ закрепить отдельно или выделить из имеющегося перечня «исключительные» полномочия поселений, разделив их на две категории. Первая – это полномочия, которые исполняются исключительно на уровне поселений (городских и сельских) и ни при каких условиях не могут передаваться на уровень муниципального района. Вторая категория – это «общие» либо «иные» полномочия, которые могут передаваться иным муниципальным образованиям путем заключения соглашений.

Малоэффективность взаимодействия между органами местного самоуправления и общинами коренных малочисленных народов

Следует обратить внимание на проблему малоэффективного правового обеспечения взаимодействия между органами местного самоуправления и общинами коренных малочисленных народов, компактно проживающих на территории субъектов Российской Федерации. Анализ деятельности органов местного самоуправления поселений в Республике Тыва, где проживает коренное малочисленное население (тувинцы-тоджинцы), а также ана-

лиз уставов этих сельских поселений показывает, что взаимодействие муниципалитетов с коренным малочисленным населением является формальным, а меры по защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов недостаточными [Дубровский, 2016]. Уставы ограничиваются лишь общими формулировками, такими как:

- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории сумона;
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории сумона.

Однако и эти закрепления уставов не реализуются в должной мере. Это порождает ряд специфических проблем, связанных с их численностью представителей малочисленных народов, защитой исконной среды их обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Заключение

Для решения данной проблемы необходимо принять комплекс мер, в том числе и правового регулирования.

1. Обеспечить представительство коренных малочисленных народов в органах государственной власти, местного самоуправления, тем самым предоставив им право участия в управлении государственными делами, местном самоуправлении, в подготовке, обсуждении и принятии решений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Разработать и принять республиканскую программу, направленную на поддержание традиционных промыслов коренных и малочисленных народов Сибири, то есть оленеводства, поскольку от сохранения отрасли напрямую зависит сохранение целого народа и его культуры. Оленеводство у тувинцев-тоджинцев является основной отраслью традиционного природопользования и материальной основой культуры и образа жизни. Такая программа поможет решить проблему сохранения самобытной культуры тувинцев-тоджинцев, вся жизнь которых строится вокруг жизни оленей.

3. Проработать вопрос о необходимости принятия Закона Республики Тыва «Об оленеводстве», который бы предусматривал комплекс мер, направленных на поддержание тоджинских оленеводов и развитие оленеводства в Республике. Этот закон должен помочь коренному малочисленному населению не просто выживать, а вести традиционный образ жизни, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуре, сохраняя обычаи и верования.

4. Одной из мер поддержки тувинцев-тоджинцев будет являться создание национальных звеньев общественного самоуправления.

Таким образом, для сохранения самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов органам государственной власти совместно с органами местного самоуправления необходимо уделить внимание этой проблеме и приложить возможные усилия к реализации гарантий, установленных федеральным законодательством и законодательством Республики Тыва.

Остается открытым вопрос, связанный с организацией отзыва депутата либо иного выборного должностного лица муниципальных органов. Данный институт является важной мерой ответственности перед населением (избирателями), которая обеспечивает защиту их публичных интересов. Проблема связана с правовой регламентацией абзаца 3 части 2 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым императивно устанавливается, что «депутат считается отозванным при условии голосования за отзыв не менее половины всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)». Это очень высокий установленный порог голосов избирателей за отзыв депутата, такое регламентирование указанной нормы закона делает важнейший институт ответственности депутатов перед населением абсолютно нежизнеспособным.

«Указанные недостатки в законодательстве могут привести к существенным нарушениям прав граждан на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях. Это связано с тем, что посредством отзыва граждане в период между выборами могут властно воздействовать на избранных ими представителей, тогда как в сложившейся ситуации такое право у них отсутствует» [Алехичева А. В., 2006].

Было бы справедливым указанную норму сформулировать следующим образом: «Депутат считается отозванным, если число голосов избирателей, поданных за отзыв, равно или больше числа голосов, поданных за его избрание».

На наш взгляд, устранение федеральным законодателем указанных недостатков позволит снять необоснованные ограничения для демократического волеизъявления населения муниципальных образований.

Библиография

1. Алехичева А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. № 8 (116). С. 144–148.
2. Афанасьев А.А. Конституционно-правовые основы местного самоуправления: понятие и сущность местного самоуправления сельских поселений // Черные дыры в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 10–14.
3. Дубровский О.Н. Актуальные проблемы коренного малочисленного народа, тувинцев-тоджинцев в Республике Тыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 6–10.

4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
5. Красницкий Б.Р. Основы местного самоуправления как совокупность инструментов для достижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2014. № 39. С. 54–63.
6. Минаев А.В. Государственная граница в приграничном субъекте Российской Федерации: история и современность исследования опыта Республики Тыва (1921–2009 гг.). Красноярск: Луна Река, 2009. 200 с.
7. О регистре муниципальных нормативных правовых актов в Республики Тыва: закон Республики Тыва от 07.07.2008 № 683 ВХ-2 // Тувинская правда. 2008. 21 августа.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
9. Сынкova Е. М. Подотчетность в координационных отношениях в органах исполнительной власти // Вопросы российского и международного права. 2011. № 1. С. 90–105.
10. Черкасов К. В., Ишеков К. А. Специфика участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России // Вопросы российского и международного права. 2011. № 1. С. 48–55.

On the issue of improvement of legal regulation of local self-government in the Russian Federation

Oleg N. Dubrovskii

PhD in Law,
Head of the Department of constitutional and municipal law,
Tuvan State University,
667000, 5 Lenin str., Kyzyl, Republic of Tuva, Russian Federation
e-mail: hawk75@mail.ru

Abstract

The development of local self-government in the Russian Federation requires an efficient legal regulation of multi-aspect public relations, occurring in the sphere. It is obvious that the legislation on the local self-government in contemporary conditions needs to be improved. By the example of the Republic of Tuva the author examines the most acute problems, arising from

shortcomings of the legislation, in particular, the complexity of the procedure of the recall of a deputy of the municipal bodies, the formality of support of indigenous peoples, written in laws, lack of differentiation of duties of municipal institutions of settlements and districts.

The article proposes a number of concrete measures to improve the legislation: 1) to provide the representation of indigenous peoples in the state authorities, local self-government; 2) to develop and adopt the republican program, directed at the support of traditional trade of indigenous peoples of Siberia – deer-raising; 3) to adopt the law of the Republic of Tuva "On deer-raising", allowing for the complex of measures, directed at the support of the Todjinian deer-breeders and the development of deer-breeding in the Republic; 4) to create national units of public authorities.

For citation

Dubrovskii O.N. (2016) K voprosu o sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [On the issue of improvement of legal regulation of local self-government in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 4, pp. 66–73.

Keywords

Russian Federation, legislation, reformation, gaps, local self-government, Constitution, federal law, region.

References

1. Afanas'yev A.A. (2014) Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya: ponyatie i sushchnost' mestnogo samoupravleniya sel'skikh poselenii [Constitutional and legal basis of local self-government: the concept and essence of local government in rural settlements]. *Chernye dyry v rossiiskom zakonodatel'stve* [Black holes in Russian legislation], 2, pp. 10-14.
2. Alekhicheva A.V. (2006) Pravovoe regulirovanie instituta otzyva deputata, dolzhnostnogo litsa [The legal regulation of the recall of a deputy, an official]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 8 (116), pp. 144-148.
3. Cherkasov K.V., Ishekov K.A. (2011) Spetsifika uchastiya organov mezhregional'nogo gosudarstvennogo upravleniya v realizatsii Konstitutsii Rossii [Specificity of participation of bodies of the inter-regional state administration in realization of the Constitution of Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 1, pp. 48-55.
4. Dubrovskii O.N. (2016) Aktual'nye problemy koren'nogo malochislennogo naroda, tuvintsev-todzhintsev v Respublike Tyva [Topical issues of indigenous small-numbered peoples of Tu-

- van Todjinians in the Republic of Tyva]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 4, pp. 6-10.
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 21.07.2014 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation: adopted by national referendum on December 12, 1993 (with the amendments and additions of December 30, 2008 No. 6-FKZ, of December 30, 2008 No. 7-FKZ, of July 21, 2014 No. 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation legislation], 2014, 31, article 4398.
 6. Krasnitskii B.R. (2014) Osnovy mestnogo samoupravleniya kak sovokupnost' instrumentov dlya dostizheniya finansovoi samostoyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya [Bases of local government as set of tools for achievement of financial independence of local governments]. *Uchenye zapiski Rossiiskoi akademii predprinimatel'stva* [Scientific notes of the Russian Academy of Entrepreneurship], 39, pp. 54-63.
 7. Minaev A.V. *Gosudarstvennaya granitsa v prigranichnom sub"ekte Rossiiskoi Federatsii: istoriya i sovremennost' issledovaniya opyta Respubliki Tyva (1921–2009 gg.)* [State boundary in the border subject of the Russian Federation: history and contemporaneity of study of the experience of the Republic of Tuva (1921-2009)]. Krasnoyarsk: Luna Reka Publ.
 8. O registre munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov v Respubliki Tyva: zakon Respubliki Tyva ot 07.07.2008 № 683 VKh-2 [On the register of municipal regulatory legal acts in the Republic of Tyva of 7 July, 2008 No. 683 VKh-2]. *Tuvinskaya Pravda* [The Tuvan truth], 2008, 21 August.
 9. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ [On general principles of arrangement of local self-government in the Russian Federation: Federal law of the Russian Federation of 06/10/2003 No. 131-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collection of Russian Federation legislation], 2003, 40, Article 3822.
 10. Synkova E.M. (2011) Podotchetnost' v koordinatsionnykh otnosheniyakh v organakh ispolnitel'noi vlasti [Accountability in coordinating relations in the state executive bodies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Issues of Russian and International Law], 1, pp. 90-105.