

Е. Шестакова¹

МОДЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В результате распада СССР произошло разрушение сложившихся хозяйственных связей между республиками, краями, областями внутри России.

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 правового регулирования, 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, в первую очередь 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 становления местного самоуправления в Российской Федерации считается принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 года. В Конституции Российской Федерации пе-

речислены 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 также регулируются посредством Европейской Хартии о местном самоуправлении; Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; других федеральных законов; актов Президента и Правительства Российской Федерации; Конституции, Уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Этот процесс нельзя считать законченным, переходное состояние местного самоуправления закреплено законодательно. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 устанавливает переходный период до 1 января 2009 года. В переходный период законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений. Закон предусматривает поэтапное реформирование.

Поэтапное реформирование предполагает поиск новых правовых регуляторов. Одним из таких регуляторов является модельное законодательство. На современном этапе наблюдается 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 Содружества независимых государств в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств-участников. Однако в последнее время практика использования модельных актов получила развития и в рамках субъектов Российской Федерации.

Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ М. А. Митюков предложил 2 варианта модельного правотворчества:

1. Модельное законодательство одобряется Советом Федерации и рекомендуется субъектам в качестве образца для работы над законами в конституционном 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 по вопросам, относящимся к их исключительной компетенции, федеральными органами государственной власти. Например, в Законе Воронежской области «О правовых нормативных актах Воронежской области» от 01.02.1995 №11-з 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

¹ Шестакова Е. В. – юрист-консульт Федерального государственного унитарного предприятия «ХРСУ Министерства иностранных дел России».

² См.: Митюков М. Конституционные (уставные) суды: от теории вопроса к практике решения // Российская юстиция. 2000. №4.