К проблеме дифференциации правового регулирования порядка формирования органов местного самоуправления в Сахалинской области

Пономаренко Богдан Константинович
Студент ФГБОУ ВПО "Сахалинский государственный университет" , Россия, г. Южно-Сахалинск, E-mail: p.b.k.96@mail.ru

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года (далее ФЗ - № 131) [1] в России началась крупномасштабная реформа местного самоуправления, которая продолжается и в настоящее время.

Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ [3] были внесены изменения в ст. 35 и 36 Федерального закона № 131, определяющие модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере организации местного самоуправления. Федеральными законами от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ [2] и от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ [4] в названный Федеральный закон внесены изменения, уточняющие возможные варианты замещения должности главы муниципального образования.

Целью нашей работы являлось изучение и анализ порядка формирования органов местного самоуправления в Сахалинской области в контексте последних изменений Федерального закона № 131.

Ранее порядок формирования органов местного самоуправления в РФ осуществлялся в соответствии с уставом муниципального образования непосредственно на основании Федерального закона № 131. С учётом последних изменений, внесённых в ст. 35 и 36 ФЗ № 131 в качестве общего правила решение данного вопроса осуществляется с участием субъектов Российской Федерации.

Субъектам РФ в настоящее время предоставлены достаточно широкие дискреционные полномочия по вопросу воспроизведения моделей формирования органов местного самоуправления в своих законах, возможность установления как альтернативных способов формирования органов местного самоуправления, так и единственно возможного. Таким образом, процедура определения порядка формирования органов местного самоуправления для муниципальных образований превратилась в простую формальность, так как они теперь обязаны руководствоваться не только ФЗ № 131, но также и соответствующим законом субъекта.

Необходимо отметить, что приведённые выше положения ФЗ № 131 выступали предметом абстрактного нормоконтроля Конституционного Суда РФ. В своём Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П [6] Конституционный Суд признал данные нормы соответствующими Конституции РФ, однако они в соответствии с их конституционно-правовым смыслом не позволяют субъектам РФ принимать произвольные решения по вопросу определения порядка формирования органов местного самоуправления.

Конституционный Суд указал, что в отношении порядка формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением возможно установление как альтернативных способов формирования данных органов, так и единственно возможного варианта. В отношении порядка избрания глав муниципальных образований, наделённых статусом муниципальных районов, городских округов, внутригородских

районов, городских поселений (если по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение, они сопоставимы с городскими округами.) также допустимо установление как альтернативных вариантов, так и единственно возможного. При этом при воспроизведении безальтернативного варианта образования органа местного самоуправления, как указал Конституционный Суд РФ, субъектам РФ необходимо учитывать нормативно закреплённые критерии определения состава муниципальных образований, в отношении которых возможно установление единственно возможного варианта формирования органов местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в качестве одного из таких критериев предложил учитывать степень концентрации возложенных на муниципальное образование функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

Не допускается установление единственно возможного варианта избрания глав муниципальных образований, наделённых статусом сельских поселений, а также городских поселений, которые по степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач не сопоставимы с городскими округами. При этом в качестве одного из альтернативных вариантов обязательно должны быть предусмотрены муниципальные выборы. Также Конституционный суд указал, что муниципальным образованиям, относящимся к данным категориям должна быть предоставлена возможность самостоятельно определять место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления в соответствии с ФЗ № 131.

В порядке реализации указанных выше положений ФЗ № 131 был принят Закон Сахалинской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области» № 72-ЗО (далее – ЗСО № 72) [5], в который летом 2015 были внесены несколько изменений, касающихся порядка избрания глав муниципальных образований.

В соответствии со ст. 1 ЗСО № 72 представительный орган муниципального района в Сахалинской области формируется 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 нормой представительства независимо от численности населения поселения. Данное положение соответствует ст. 35 ФЗ № 131 в том её толковании, которое приведено в Постановлении Конституционного Суда от 1.12.2015. В отношении муниципальных районов допустимо воспроизведение единственно возможного порядка образования представительного органа, однако обязательно нормативно должны быть закреплены критерии такого установления. В ЗСО № 72 подобные критерии отсутствуют.

По нашему мнению в данном случае региональный законодатель руководствовался политическими и экономическими соображениями. Выбранный им порядок обусловлен тем, что будущие члены представительного органа муниципального района уже получили мандаты от народа, поэтому проведение вторичных муниципальных выборов будет нецелесообразно, так как подобная процедура требует значительных временных и финансовых затрат.

Статья 2 ЗСО № 72 установила безальтернативный порядок избрания глав муниципальных образований всех видов: муниципальные районы; городской округ, являющийся административным центром Сахалинской области; городские округа; городские и сельские поселения.

В отношении муниципальных районов возможно установление единственно возможного варианта избрания главы муниципального образования и определения его места в системе органов местного самоуправления, однако при этом, как указал Конституционный Суд в своём Постановлении от 1.12.2015, законе субъекта РФ обязательно должны быть закреплены критерии для установления такого варианта. В ЗСО № 72 такие критерии отсутствуют.

Для городского округа, являющегося административным центром Сахалинской области также допустимо воспроизведение единственно возможного варианта избрания главы муниципального образования. В соответствии с позицией Конституционного Суда, в отношении административного центра (столицы) субъекта РФ возможно установление безальтернативного варианта избрания главы муниципального образования и определения его места в системе органов местного самоуправления.

В отношении городских округов при определении порядка избрания глав муниципальных образований законодатель Сахалинской области руководствовался таким критерием, как численность населения муниципального образования. Использование такого критерия представляется нецелесообразным по следующим соображениям. В административном центре Сахалинской области (городском округе Южно-Сахалинск) на сегодняшний день численность населения составляет 192 780 человек, и в соответствии с ЗСО № 72 глава данного муниципального образования избирается на муниципальных выборах. Однако в ЗСО № 72 аналогичный порядок предусмотрен для городских округов численностью населения менее 35 000 человек. В то же время для городских округов с численностью населения 35 000 более человек предусмотрен порядок избрания главы муниципального образования представительным органом из своего состава. Мы считаем, что подобное нормативно-правовое регулирование порядка избрания главы местного самоуправления несколько нелогично и непоследовательно, так как не опирается на какие-либо конкретные, значимые критерии. Законодателю Сахалинской области в данном случае при установлении безальтернативного порядка избрания глав городских округов целесообразно было бы использовать критерий, предложенный Конституционным Судом в Постановлении от 1.12.2015, а именно степень концентрации возложенных на данные городские округа публичных функций и задач, по своему характеру имеющих государственное значение.

Статья 2 ЗСО № 72 установила также безальтернативные варианты избрания главы местного самоуправления и определения его места в структуре органов местного самоуправления для городских и сельских поселений. В соответствии с ч. 3, 4 ст. 2 ЗСО № 72 главы сельских и городских поселений избираются на муниципальных выборах и возглавляют местную администрацию. Такое нормативно-правовое регулирование порядка избрания глав муниципальных образований и определения их места в структуре органов местного самоуправления недопустимо, если исходить из толкования ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131, изложенного в Постановлении от 1.12.2015 Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд указал, что для муниципальных образований базового (поселенческого) уровня, коими выступают городские и сельские поселения законом субъекта РФ невозможно воспроизведение единственно возможного порядка избрания главы муниципального образования и определения его места в системе органов местного самоуправления. При этом в качестве альтернативного варианта избрания главы муниципального образования обязательно должны быть предусмотрены муниципальные выборы, а самим муниципальным образованиям должна быть предоставлена возможность самостоятельно определять место главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления в соответствии с ФЗ № 131.

На основании всего вышеизложенного мы пришли к выводу о том, что нормы ст. 1, 2 ЗСО № 72 частично не соответствуют ч. 4 ст. 35 и ч. 2 ст. 36 ФЗ № 131 в их конституционно-правовом смысле, который был выявлен Конституционным Судом РФ в Постановлении от 1.12.2015. В данном случае речь идёт об отсутствии в ЗСО № 72 нормативно закреплённых критериев определения муниципальных образований, в отношении которых допустимо воспроизведение безальтернативного порядка образования органов местного самоуправления, а также об установлении нормах ЗСО № 72 безальтернативного порядка избрания главы муниципального образования базового (поселенческого) уровня и определения его места в системе органов

местного самоуправления, что в соответствии с позицией Конституционного Суда, является недопустимым. Подобное нормативно-правовое регулирование порядка формирования органов местного самоуправления поселенческого уровня существенно ограничивает конституционное право граждан на местное самоуправление.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

2. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3371.

3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.06.2014, № 22, ст. 2770.

4. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ "О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.02.2015, N 6, ст. 886.

5. Закон Сахалинской области от 18.11.2014 N 72-ЗО (ред. от 08.07.2015) «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области» (принят Сахалинской областной Думой 13.11.2014) // Губернские ведомости, № 210(4618), 19.11.2014.

6. 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 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» // Собрание законодательства РФ", 14.12.2015, № 50, ст. 7226.