

СЛОВО РЕДАКТОРА

В этом номере «Муниципалитета» продолжаем аналитический обзор новейших законодательных изменений в сфере самоуправленческих отношений.

Для начала отметим поправку, внесенную в июле 2024 года в статью 37 Федерального закона от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 131). Она регулирует участие представительных органов в формировании местных администраций. Особо подчеркнем, что степень этого участия постоянно наращивалась федеральным законодателем и давала знать о себе в разных проявлениях. Сначала это было утверждение структуры администрации, затем утверждение условий контракта для ее руководителя, установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации и целый ряд других нормативных новшеств, усиливших роль депутатского корпуса и существенно повысивших степень его влияния. Это отнюдь не разрозненные эпизоды, налицо устойчивая тенденция и новая поправка с очевидностью подтверждает данный курс.

Согласно изменениям (точнее сказать, дополнениям, оформленным в виде отдельного пункта статьи 37), представительные органы муниципальных образований получили право утверждать назначение (в смягченном варианте – согласовывать назначение) заместителей глав администраций, а также руководителей их отраслевых, функциональных и территориальных органов. Это означает, что помимо вице-мэров депутаты теперь имеют возможность определять руководителей департаментов, управлений, комитетов, отделов (отраслевые или функциональные органы) местной администрации, а также глав районных администраций (территориальные органы) в составе городов с районным делением.

Вместе с тем, сказать, что введенное правило абсолютно новое, нельзя. Что-то подобное существовало в советское время. К примеру, Закон РСФСР от 29.07.1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 03.08.1979 г.)² предусматривал избрание исполнительного комитета Советом народных депутатов в составе председателя, его заместителей, секретаря и 4–9 членов исполкома. Правда, те избирались из числа депутатов соответствующего Совета. Аналогичный порядок действовал при формировании исполнительных комитетов всех иных территориальных уровней (сельского, поселкового, районного в городе, городского и даже краевого и областного). Такова была специфика советского периода: члены исполкомов одновременно были депутатами. Сегодня это невозможно, законодательство запрещает такое совмещение, а потому участие депутатов в процедуре назначения посредством его утверждения или согласования – вещь отнюдь не безобидная. Во всяком случае, еще одну интригу в муниципальную жизнь она, без сомнения, привнесет.

Следует прокомментировать юридический механизм внедрения новеллы в практическую плоскость. Он, в общем, тоже не нов. Его неоднократно апробировал федеральный законодатель по хорошо известной формуле: «уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ могут быть предусмотрены...». Подобные нормы как будто лишены императивности, но на деле воспринимаются субъектами РФ, научившимися улавливать федеральные тренды, как обязательные. Опыт их распространения по схеме «закон субъекта – устав муниципального образования» свидетельствует, что и на этот раз новое положение найдет скорое применение. В уставе муниципального

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32. Ст. 785.

образования следует лишь уточнить, утверждается ли назначение высших и средних должностных лиц администрации или оно согласовывается.

Сам собой напрашивается вопрос о возможной коллизии между комментируемой новеллой и давним правилом, согласно которому глава руководит местной администрацией на принципах единоначалия (п. 1 ст. 37 ФЗ № 131). Очевидно, авторы поправки никакого противоречия не усматривают, но их оппоненты, скорее всего, дадут о себе знать. Гипотетически судебные споры о том, насколько совместимо формирование администрации на паритетных началах с ее повседневным руководством на принципе единоначалия, конечно же, допустимы.

Следующий сюжет как раз имеет отношение к судебной практике. Ярославский областной суд в апреле 2023 г. отклонил исковое заявление о признании областного закона «О сроках полномочий, наименованиях, порядке формирования, иных вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»³ противоречащим Федеральному закону от 01.06.2005 г. «О государственном языке Российской Федерации»⁴.

Заявитель настаивал на исключении из областного закона слов «мэрия», «мэр», «муниципалитет»⁵ на том основании, что они имеют иностранное происхождение. А это, по его мнению, противоречит нормам современного русского литературного языка. Тем более что в русском лексиконе есть вполне адекватные аналоги – «городской голова», «городская дума». Данный спор можно было бы назвать «лингвистическим», но он приобрел правовой характер, поскольку закон о государственном языке требует обязательного использования русского языка в наименованиях органов государственной власти и местного самоуправления.

Надо признать, что истец в этом отношении не оригинален. В российской юридической литературе давно высказывались (причем, маститыми авторами) соображения о чрезмерном насыщении муниципального права иностранными терминами, в целом чуждыми отечественной правовой позиции, вроде мэров, сити-менеджеров, администраций⁶. Действительно, русские аналоги «глава», «градоначальник» ничуть не хуже англоязычного «мэр» и

звучат даже как-то солиднее. И все же опасения эти, думается, излишни. Никого ведь не смущает использование в нашем правовом обиходе слов «демократия», «конституция» или «президент», тоже иностранных по своему происхождению⁷.

Суд принял сторону ответчиков, не оспаривавших тот факт, что «спорные» слова имеют заграничную природу, но настаивавших на том, что они в настоящее время являются словами современного русского языка и получили «прописку» в нормативных словарях и справочниках.

Еще одной значимой новеллой явилась поправка в Федеральный закон от 21.12.2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁸, позволяющей руководителям регионов выносить предупреждения, объявлять выговоры главам муниципальных образований (главам администраций), отрешать их от должности. Основанием применения этих санкций служат неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным органам власти федеральными или региональными законами.

Одновременно губернатор вправе обратиться в представительный орган муниципалитета с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Наконец, губернатор получил право отрешить от должности главу муниципального образования (главу местной администрации) в случае, если в течение месяца после вынесенного предупреждения или объявленного выговора глава не принял мер по устранению причин, ставших основанием для предупреждения (выговора).

Таким образом, муниципальная сфера по-прежнему остается одной из самых регулируемых в Российской Федерации. Ждем закон о местном самоуправлении.

*Главный редактор,
доктор юридических наук, профессор
И. В. Выдрин*

³ Суд в Ярославле отклонил иск о признании незаконными слов «мэр» и «мэрия» // Коммерсант. 2023. 20 апреля.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2005. № 23. Ст. 2199.

⁵ В ст. 7 закона Ярославской области сказано, что представительный орган Ярославля именуется «муниципалитет», глава города – «мэр», местная администрация – «мэрия». По правде говоря, назвать представительный орган «муниципалитетом» кажется очень непривычным.

⁶ См., например: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 126; Колюшин Е.И. Муниципальное право России: курс лекций. М., 2008. С. 10.

⁷ См. подробнее: Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2023. С. 13–15.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.