

Принятие и значение федерального муниципального закона 1995 г. в регулировании территориальной организации местного самоуправления Упоров И. В.

*Упоров Иван Владимирович / Uporov Ivan Vladimirovich – доктор исторических наук, кандидат юридических наук,
профессор,
кафедра конституционного и административного права,
Краснодарский университет МВД России, г. Краснодар*

Аннотация: в статье раскрываются особенности территориальной организации в федеральном муниципальном законе 1995 г., принятие которого существенно изменило подход российского законодателя в данной сфере общественных отношений. Обосновывается позиция, что нормы этого закона в большей степени отвечают принципу федерализма, чем в действующем Законе 2003 г.

Ключевые слова: территория, местное самоуправление, субъект РФ, муниципальное образование, закон, принцип федерализма.

В развитии института территориальной организации местного самоуправления в нашей стране принципиальные изменения произошли с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. [1] (далее – Закон 1995 г.), в связи с чем рассмотрим этот акт подробнее, учитывая, что в нем есть нормы, которые целесообразно ввести и в действующий закон [2]. Прежде всего отметим, что Закон 1995 г. был принят в развитие Конституции РФ 1993 г., где в ст. 12 указывается, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». И далее в ч. 2 ст. 131: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». В совокупности указанные конституционные нормы заложили законодательную базу для более подробного законодательного регулирования вопросов территориальной организации местного самоуправления в современной России.

Но поскольку в предшествующий период территориальные вопросы на местном уровне решались весьма неопределенно, во всяком случае, не было четкого выделения полномочий субъектов РФ и самих муниципалитетов по территориальным спорам. Разработка проектов нового закона велась одновременно в Государственной думе РФ, Правительстве и Администрации Президента РФ. По территориальному аспекту местного самоуправления были выявлены две основные позиции: или только поселенческий принцип, или местное самоуправление в существующих структурах административно-территориального деления, как это и имело место до сих пор [3, с. 115]. Вместе с тем, иной концептуальный подход содержался в предложениях законодательных органов Ставропольского и Красноярского краев, Владимирской и Воронежской областей и др., которые полагали, что в чистом виде ни та, ни другая крайности не дали бы должный эффект, поскольку для такой самобытной страны, как Россия, при формировании местного самоуправления требовалось признание многообразия форм территориальной организации местного самоуправления.

Поселенческий принцип организации местного самоуправления был в основе президентского проекта. В нем закреплялось положение о том, что местное самоуправление осуществляется населением в границах городских и сельских поселений. На уровне сельского района органы местного самоуправления могли создаваться только в том случае, если все местные сообщества (поселения) на территории района откажутся от самостоятельного осуществления местного самоуправления и объединятся в единое местное сообщество. Фактически районы ликвидировались как уровень, на котором осуществляется местное самоуправление. Президентский проект создавал правовую базу поэтапного формирования местного самоуправления [4, с. 38].

Имелся также парламентский проект, который был принят депутатами Государственной Думы РФ за основу для дальнейшей работы. В соответствии с этим проектом местное сообщество должно было составлять население, проживающее в городских, сельских поселениях и на других территориях, в границах которых с учетом исторических и иных местных традиций в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, положениями (уставами) о местном самоуправлении осуществляется местное самоуправление. Местное самоуправление должно было осуществляться в границах городских, сельских поселений и других территорий, образуемых в субъектах Российской Федерации, и фактически в проекте была закреплена двухуровневая модель местного самоуправления.

В итоговом Законе 1995 г. был найден определенный компромисс, причем в большей мере были восприняты предложения парламентского проекта. В этом законе применяется и впервые дается нормативное определение понятия «муниципальное образование» - это городское, сельское поселение,

несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (ст. 1). Местное самоуправление определяется как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения.

Важно отметить, что в данном законе нашел отражение принцип разнообразия конкретных форм реализации конституционного права на местное самоуправление в территориальном контексте в соответствии с интересами граждан и местной спецификой, что соответствует демократической природе местного самоуправления, поскольку позволяет, в частности, выбирать оптимальные модели, исходя из реального социально-экономического положения страны и ее регионов, и гибко реагировать на перемены в этом положении. Последовавшая практика этого принципа привела к большому разнообразию территориальных моделей местного самоуправления. Возникли муниципальные образования, созданные в самом различном масштабе - и в городах с миллионным населением, и в деревнях с численностью жителей в несколько сотен или даже десятков.

Очень важно подчеркнуть, что решающая роль при этом отводилась не муниципалитетам, а субъектам РФ. Общая картина, спустя несколько месяцев после вступления в силу Закона 1995 г. выглядела следующим образом: муниципальные образования на уровне только административных районов сформировали 6 субъектов РФ; на уровне административных районов и городов - 37; на уровне административных районов, городов и сельских округов (волостей, сельсоветов) - 23; на уровне сельских округов (волостей, сельсоветов) и поселков - 5; на уровне городских районов и сельских округов - 2; на уровне городов и сельских округов (волостей, сельсоветов) - 11; не определены территории муниципальных образований либо только отдельные территории являются муниципальными образованиями - 5 субъектов РФ [5. с. 12].

Почти половина субъектов Федерации (43) пошли по пути превращения в муниципальные образования крупных административных единиц - районов и городов и не создавали муниципальных образований на территориях, входящих в районы и города. Всего лишь 7 субъектов Федерации свели местное самоуправление на уровень сельских округов (волостей, сельсоветов).

Однако такое положение вызвало больше вопросов, чем поддержки, поскольку получалось, что в разных субъектах Федерации граждане России обладали разным по объему и характеру правом на местное самоуправление, провозглашенное Конституцией РФ, поскольку территориальные основы местного самоуправления стали в разных субъектах РФ различаться просто кардинально. Среди специалистов по муниципальному праву поднялась тревога. Определенную озабоченность в этом вопросе высказал также Конституционный Суд Российской Федерации в нескольких своих решениях.

Стали появляться многочисленные варианты внесения изменений в Закон 1995 г. Но в итоге, с учетом серьезных проблем по другим вопросам местного самоуправления (прежде всего экономики) было решено создать новый закон, и такой был принят в 2003 г. В этом акте (действующем поныне) произошла унификация территориальной организации местного самоуправления, причем, на наш взгляд, маятник качнулся в другую сторону слишком сильно, теперь субъекты РФ имеют меньше полномочий, поскольку федеральный законодатель жестко определил виды муниципальных образований; по-прежнему не много полномочий имеют и сами муниципалитеты. Мы полагаем, что Закон 1995 г. в большей мере соответствовал принципу федерализма, в связи с чем целесообразно вернуться к его нормам в части полномочий субъектов РФ.

Литература

1. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 17. 11. 2015 г.).
3. *Ефремова Н. Н.* Развитие самоуправления городов. Сельское самоуправление // Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995.
4. *Мокрый В. С.* Местное самоуправление: вчера, сегодня, завтра // Местное самоуправление в России. М., 2003.
5. Доклад Рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. М, 2002.