

Регулирование территориальной организации местного самоуправления в период от начала распада СССР до Конституции РФ 1993 г. 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 правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в переходный период развития современной России (1990-1993 гг.). Отмечается, что законодатель так и не решился расширить для муниципалитетов полномочия по решению территориальных вопросов.

Ключевые слова: территория, местное самоуправление, муниципалитеты, полномочия, местные Советы, территориальные единицы.

Институт местного самоуправления в современном его понимании в России стал формироваться с принятия Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990г. [1]. Вместе с тем законодатель тогда так и не решился предоставить самому населению полномочия участвовать в принятии решений по территориальному устройству местного самоуправления. Так, в ст. 2 закона было указано: «Система местного самоуправления включает местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. ...Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц. ...Первичным территориальным уровнем местного самоуправления могут быть сельсовет, поселок (район), город (район в городе). С учетом местных условий и национальных особенностей союзные и автономные республики определяют и другие уровни местного самоуправления. ...Сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации».

Как видно, этот закон никаких полномочий по территориальной организации местных Советов местным органам власти не предусматривал, хотя другие нормы закона предусматривали, правда, в общем виде, довольно широкие полномочия (так, в ст. 4 закреплялись принципы местного самоуправления: волеизъявление народа через Советы народных депутатов, местные референдумы и иные формы непосредственной демократии; законность; самостоятельность и независимость Советов народных депутатов, их ответственность за решение вопросов местного значения; выборность Советов, органов территориального общественного самоуправления, их подконтрольность населению). Там же (в ст. 4) указывалось, что «местные Советы народных депутатов вправе образовывать и реорганизовывать созданные ими территориальные и межтерриториальные, отраслевые и межотраслевые органы управления, утверждать их структуру и штаты».

Казалось бы, в этом направлении законодателю в контексте избранной им более демократической модели оставалось сделать еще один, завершающий шаг и предоставить местным Советам и населению самим решать вопросы территориального характера. Однако тогда, в 1990 г., такого шага сделано не было. В дальнейшем, как известно, ситуация стала склоняться к распаду СССР и данный вопрос на союзном уровне потерял актуальность.

Однако на уровне республик (в нашем случае – РСФСР) законодательная деятельность, напротив, оживлялась, причем в значительно более демократическом духе. Именно в таком ключе был разработан и принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [2], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России. Данный закон сделал некоторые шаги вперед в части совершенствования законодательной базы по вопросам территориальной организации местного самоуправления, однако принципиального решения в итоге принято все же не было.

Заслуживают внимания следующие нормы этого закона. Так, согласно ст. 2 «местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов». И далее очень важное положение: «Образование, упразднение, объединение, установление границ районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов осуществляется в соответствии с законодательством, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей. ...Города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации». Как видно, в

этой статье закона не устанавливаются полномочия, какими располагают органы местного самоуправления вообще и различных территориальных единиц в частности в процессе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

При этом полномочия самих субъектов РФ указываются, так, согласно ст. 9 данного закона «органы государственной власти и управления края, области, автономной области, автономного округа обязаны содействовать развитию системы местного самоуправления на своей территории. В этих целях они ...решают предусмотренные законом вопросы административно-территориального деления». Вместе с тем роль местных органов власти также усматривается. Так, согласно ст. 49 поселковый, сельский Совет «вносит представления в соответствующий Совет об установлении и изменении границ территории поселка, сельсовета о выделении в его распоряжение дополнительного земельного фонда, о переименовании населенных пунктов». Аналогично решается вопрос о полномочиях других территориальных единиц местного уровня.

Таким образом, поселковые и сельские Советы, а также городские Советы могли участвовать в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления лишь на уровне рекомендаций, а решение административно-территориального устройства оставалось на усмотрение органов власти субъекта РСФСР (РФ), и в этом смысле ситуация принципиально не изменилась, если иметь в виду полномочия муниципалитетов. Вместе с тем нельзя не отметить и того, что органы местного самоуправления получили тогда несколько больший объем полномочий при решении административно-территориального устройства внутри соответствующих территорий (прежде всего это касается района) по сравнению с предшествующим актом, регулирующим этот вопрос [3].

Так, согласно ст. 65 рассматриваемого закона районный Совет «устанавливает границы территории земель, передаваемых в ведение поселковых, сельских Советов по согласованию с ними», в то время как ранее данный вопрос решался на областном (краевом) уровне. Что касается масштаба города, то указывается, что «внутригородские территории административного управления отраслями местного хозяйства и областями социальной сферы образуются городским Советом в зависимости от размеров города, наличия и расположения объектов муниципальной собственности, жилищно-коммунального хозяйства, учреждений народного образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, физкультурно-спортивных объектов, особенностей городской застройки. Границы указанных территорий для различных сфер городской жизни могут не совпадать. ...Границы внутригородских территорий административного управления, перечень и наименование органов, осуществляющих управление указанными территориями, закрепляются в положении (уставе) о самоуправлении города» (ст. 79).

Следует отметить, что и здесь город получил дополнительные полномочия лишь в том смысле, что, в отличие от предшествующего времени, законодатель уже не указывал на необходимость учитывать при этом мнение депутатов районных в городе Советов.

Дальнейший вектор законодательного развития института правового регулирования вопросов территориального устройства местного самоуправления был задан принятой в декабре 1993 г. Конституцией Российской Федерации. При этом основной посыл, на наш взгляд, содержится не в главе восьмой Конституции («Местное самоуправление»), как того на первый взгляд можно ожидать, а в ст. 67, где в ч. 3 указывается, что «границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия». При этом, как вытекает из ст. 66, 67, 70, п. «б» ч. 1 ст. 71 Конституции России, при таком взаимном согласии должен был издан акт федерального уровня, где закрепляется достигнутое согласие. Важно подчеркнуть, что принципиальное решение принимают сами субъекты Российской Федерации, а не федеральный центр, но федеральный центр санкционирует решение и не может не санкционировать (разумеется, в случае, если соблюдены все необходимые процедуры).

Здесь субъекты РФ получают в этом смысле существенные полномочия. Мы полагаем, что аналогично следовало трактовать соотношение «субъект Российской Федерации – муниципальное образование». Учтем, что согласно ст. 12 Конституции России «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». При такой постановке допустить, что вопросы территориальной организации местного самоуправления решаются без участия местного самоуправления, невозможно. Однако законодатель в последующем (федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг. [4]) занял несколько иную позицию, так и не решившись расширить для муниципалитетов полномочия самим решать территориальные вопросы, что, на наш взгляд, является ошибочным подходом.

Литература

1. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

2. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
3. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» от 17.08.1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.
4. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября; 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.).