

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Я постараюсь в данном сообщении не останавливаться на концептуальных вопросах, связанных с вновь узаконенной моделью местного самоуправления и способами её реализации. Всё это длительное время обсуждалось в ходе подготовки проекта закона, хотя и нельзя сказать, что мнения всех сторон разработчиками были учтены. Сегодня закон принят, и обсуждение должно быть связано с тем, как наиболее продуктивно исполнить те правовые нормы, которые в нем прописаны. Но сначала надо понять, что это за нормы. Всегда ли они допускают однозначную трактовку? Или оставляют поле деятельности для произвольного истолкования того, что написано? Или вообще заводят в тупик при попытке правильно применить их?

В своё время в общественном сознании наука условно делилась на два направления. Представителей естественнонаучного направления называли «физиками». Представителей второго – гуманитарного направления – «лириками». Основополагающим правилом «физиков» при изучении и описании закономерностей развития материальных природных явлений всегда было: «наука пляшет от определений». Так как в противном случае нельзя было выстроить математическую модель изучаемого явления и вообще прийти к какому-либо общепризнанному научному и практическому результату.

Давайте попробуем с точки зрения указанного правила «физиков» проанализировать отдельные разделы Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», написанной «лириками» из команды, занимавшейся подготовкой проекта данного закона, и других команд «лириков», называемых палатами Федерального Собрания РФ. Принявших его в том виде, в котором он сегодня для предстоящего неукоснительного исполнения имеется у «команды практиков».

Остановимся сначала на вопросах территориального деления в связи с осуществлением местного

самоуправления. То есть прописанных в законе правилах, по которым устанавливаются территории муниципальных образований.

Ясность здесь закончилась с момента прекращения действия закона 1991 года «О местном самоуправлении в РФ». В нем было установлено, что местное самоуправление осуществляется на территориях существующих административно-территориальных единиц, каковыми являлись тогда (как и сейчас) город, район в городе, посёлок городского типа (рабочий посёлок), сельский район, сельсовет и т. п. Следовательно, в тот период, границы муниципальных образований совпадали с границами населённых пунктов (их чертой) и районов.

В редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года подход к определению территорий муниципальных образований изменяется. И сразу начинается путаница, которая продолжается и по сей день. В самом деле, читаем то, что записано в пункте 2 статьи 12 данного закона (и является действующей нормой на сегодняшний день): «Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения».

А в статье 1 «Основные понятия и термины» этого же закона записано: муниципальное образование – городское, сельское поселение ...».

Совмещая по привычным канонам указанные два текста, то есть, заменяя понятие «муниципальное образование» в пункте 2 статьи 12 в соответствии с данным ему определением из статьи 1, «физик» с удивлением обнаружит, что территорию городского поселения составляют земли самого городского поселения, а также прилегающие к ним земли.

Математически это выражается формулой:

$$A = A + B,$$

где A – площадь территории городского поселения;

B – площадь прилегающих земель.

¹ Виталий Иннокентьевич Налётов, начальник отдела нормативно-правовой работы по развитию МСУ администрации города Кемерово.