

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОСЛЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2003-2008 ГОДОВ

Вопросы правовых основ определения территорий и границ муниципальных образований стали одной из наиболее широко обсуждаемых тем в рамках проводимой сегодня российской реформы местного самоуправления (как на этапе их разработки, так и на этапе внедрения). Несмотря на то, что преобразование территориальной организации было первым этапом реформы, основные изменения произошли здесь еще в 2004-2005 гг., дискуссии по этой теме не ослабевают. Причиной тому – практические результаты регулирования этих вопросов Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Учитывая, что с 2004 года накоплена уже серьезная правоприменительная практика в этой части, попробуем разобраться, используя результаты исследования Института современного развития (ИНСОР), в соответствующих проблемах и предложить конкретные варианты их решения.

Критерии муниципально-территориального деления

1. Можно констатировать, что в Федеральном законе №131-ФЗ (ч.1 ст.11) в итоге оказались закреплены достаточно простые и, как оказалось на практике, довольно гибкие (или размытые²) критерии муниципально-территориального деления:

- для сельских поселений – пешеходная доступность до ад-

министративного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав; численность населения носит здесь факультативный характер – поселение, как правило, состоит из одного сельского населенного пункта или поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) нескольких населенных пунктов поселка с численностью жителей более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек);

- для муниципальных районов – транспортная доступность до административного центра и обратно в течение рабочего дня жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (исключение законом субъектов Российской Федерации могут устанавливаться для территорий с низкой плотностью населения, а также для отдаленных и труднодоступных местностей); дополнителным критерием обозначена необходимость создания условий для решения органами местного самоуправления района вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществления ими отдельных государственных полномочий;

- для городских поселений – определение территории города (поселка) – являющегося «центром» (ядром) урбанизации, а также территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры в соответствии с генеральным планом;

- для городских округов – определение территории города (поселка), обладающего сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктурой, необходимой для самостоятельного решения органами местного са-

моуправления округа всех вопросов местного значения и осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, а также территории перспективного развития городского населенного пункта, обозначенными в генеральном плане;

- для межселенных территорий – низкая плотность населения (в границах муниципального района или субъекта федерации – более чем в три раза ниже средней плотности сельского поселения в России), фиксируемая Постановлением Правительства Российской Федерации не чаще одного раза в пять лет.

Таким образом, в основу муниципально-территориального деления были положены «географические» (пешеходная, транспортная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а не экономические (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) принципы. Можно сказать, что экономическими и организационными критериями было отчасти «подкреплено» формирование территорий городских поселений и округов (наличие инфраструктуры) и, в какой-то мере, муниципальных районов (наличие условий для осуществления полномочий), однако данные критерии и здесь имеют характер дополнительных. Базовым же критерием и здесь остаются границы географических объектов и расстояния от них.

«Демографические» критерии (пороговые значения численности жителей населенных пунктов или муниципальных образований, плотность населения, перспективы изменения расселения) были использованы только примени-

¹ Андрей Максимов, руководитель проекта анализа местного самоуправления Института современного развития.

² Использование здесь того или иного термина зависит от отношения и оценки исследователя.