

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Т. М. Бялкина

*доктор юридических наук, доцент
Воронежский государственный университет*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реформа территориальной организации местного самоуправления, проведенная в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — ФЗ «Об общих принципах...»), породила целый ряд проблем, требующих как теоретического осмысления, так и практического разрешения.

Одна из них — проблема соотношения административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъектов РФ. В настоящее время реорганизация административно-территориального деления субъектов РФ означает также изменение границ и территорий муниципальных образований. Основным назначением формируемых субъектом РФ административных территориальных единиц, как было подчеркнуто в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»², должно быть создание в таких единицах территориальных органов государственной власти субъектов РФ для исполнения исключительно государственных полномочий субъекта РФ. Конституционным Судом было прямо указано на недопустимость вмешательства таких территориальных структур в исполнение вопросов местного значения.

Необходимо подчеркнуть, что не известны случаи создания таких административно-территориальных единиц, границы которых отличались бы от границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (район, город и т.п.). К примеру, в ст. 2 Закона Воронежской области от 27 октября 2006 года № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»³ закреплено следующее положение: административно-

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Там же. 1997. № 5. Ст. 708.

³ См.: Молодой коммунарь. 2006. 3 нояб.; 2007. 17 мая.

территориальная единица Воронежской области (далее — административно-территориальная единица) — часть территории Воронежской области в фиксированных границах, совпадающих с границами муниципального образования. Административно-территориальными единицами являются муниципальный район, городской округ, городское поселение, сельское поселение. Далее в этой статье дается определение территориальной единицы Воронежской области: это городской или сельский населенный пункт, имеющий сосредоточенную застройку и служащий постоянным или временным местом проживания людей. Как сказано в ст. 6 указанного закона, территориальные единицы располагаются в границах городского округа, городского или сельского поселения. Различие, к примеру, между городским поселением как административно-территориальной единицей и городом, на основе которого образовано данное городское поселение, как территориальной единицей заключается в том, что в состав территории поселения, помимо земель населенных пунктов, входят также земли общего пользования, территории традиционного природопользования, рекреационные земли, земли для развития поселения. Закон называет их пригородной зоной.

Отождествление административно-территориального устройства с муниципально-территориальным нередко приводит на практике к существенному искажению принципов территориальной организации местного самоуправления, установленных федеральным законом⁴. Сложившаяся ситуация обусловлена отсутствием *общих принципов* формирования административно-территориальных единиц в РФ, закрепленных на федеральном уровне. Это необходимо исправить в самое ближайшее

⁴ См.: Итоговый отчет по НИР на тему: «Проблемы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления и установления границ (черт) населенных пунктов с учетом земельного и градостроительного законодательства и административного территориального деления» в соответствии с договором между Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и ЗАО «Институт муниципального управления» // Муниципальное право. 2005. № 1. С. 8—9. Примеры таких искажений при создании муниципальных образований в Калужской области (преобразование городских населенных пунктов в сельские), Свердловской области (формирование городских округов в границах районов), Ярославской области (наделение города Рыбинска статусом городского поселения, несмотря на то, что число жителей города более чем в 10 раз превышает число жителей района, причем без учета мнения жителей) см. на с. 29—31. О них пишут также другие исследователи. (См., например: *Замотаев А.* О некоторых дискуссионных вопросах установления границ и статусов муниципальных образований // Муниципальное право. 2005. № 1. С. 33—41; *Колпаков Н. В.* Реформа территориальной организации местного самоуправления в регионах Центрального федерального округа // Право и политика. 2006. № 12. С. 51—56). Вывод о возможности использования изменения административно-территориального устройства субъектов РФ в качестве инструмента искажения принципов территориальной организации местного самоуправления сделан и С. В. Шиповым (См.: *Шипов С. В.* Теоретико-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19).

время, поскольку изменение территориального деления субъектов РФ автоматически означает изменение как сферы юрисдикции территориальных структур федеральных органов государственной власти, так и субъектов местного самоуправления. Совпадение территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований объективно оправдано, чтобы не допускать ненужного дублирования властных структур, однако требует единых подходов как к их созданию, определению границ, так и к последующим преобразованиям.

Имеющиеся в настоящее время разночтения хорошо видны, если сравнить положения ФЗ «Об общих принципах...» и уже упомянутого закона Воронежской области «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения». Статья 13 ФЗ «Об общих принципах...» предусматривает следующие виды преобразований муниципальных образований: объединение, разделение и изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Закон Воронежской области говорит о реорганизации административно-территориальных (территориальных) единиц в следующих формах: слияние, присоединение, выделение, разделение и преобразование. Исходя из объяснения сути этих форм в ст. 2 Закона Воронежской области, совпадающими процедурами являются лишь объединение (слияние) и разделение. (Процедур присоединения и выделения Федеральный закон не устанавливает.) Преобразование, по закону Воронежской области, представляет собой изменение категории административно-территориальной (территориальной) единицы. Кроме того, закон Воронежской области предусматривает возможность упразднения административно-территориальной единицы или территориальной единицы, т.е. ее ликвидации в установленном законодательством порядке. Федеральное же законодательство не предусматривает возможности упразднения муниципального образования.

В ст. 10 Закона Воронежской области сказано, что образование, реорганизация и упразднение административно-территориальных единиц осуществляется областными законами в соответствии с требованиями федерального законодательства. Федерального закона, закрепляющего принципы, критерии административно-территориального устройства, в настоящее время не существует, а потому логично предположить, что речь идет о требованиях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку административно-территориальными единицами Воронежской области являются муниципальные образования. Но, как уже было сказано, сам перечень этих процедур, закрепленных областными и федеральными законами, не совпадает.

Закон Воронежской области «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения» определяет лишь порядок образования, реорганизации и упразднения территориальных единиц. Так, в п. 6 ст. 11 данного закона говорится, что реше-

ния по вопросам образования, реорганизации территориальных единиц, установления и изменения их границ принимаются при обязательном *выявлении мнения населения*, проживающего на территории соответствующих территориальных единиц, интересы которого при этом затрагиваются. Мнение населения выявляется органами местного самоуправления в порядке, установленном уставом соответствующего муниципального образования. В этом случае остается неясным, каково же значение выявленного мнения населения: оно является *обязательным* при принятии решения, как это предусмотрено в ст. 12, 13 ФЗ «Об общих принципах...» в отношении поселений и населенных пунктов при изменении их границ либо территориальной принадлежности, или же просто *учитывается* органами государственной власти области.

Возможно, что более широкий перечень процедур территориальных преобразований, закрепленных в законодательстве субъектов РФ, в частности в Воронежской области, заслуживает определенного внимания со стороны федерального законодателя в целях выявления их положительных аспектов и возможного закрепления на уровне федерального закона. Несомненным представляется то, что принципы образования, процедуры преобразования административно территориальных единиц, являющихся одновременно муниципальными образованиями, должны быть едиными и устанавливаться в федеральном законе.

Примерно об этом же говорит Н. В. Колпаков, приводя в качестве примера закон Смоленской области об административно-территориальном устройстве⁵. В данном законе также предусмотрено, что административно-территориальные единицы Смоленской области являются муниципальными образованиями, виды территориальных изменений практически совпадают с теми, которые предусматривает ФЗ «Об общих принципах...», а ст. 10 закона Смоленской области по вопросам установления и изменения границ административно-территориальных и территориальных единиц напрямую отсылает к нормам указанного Федерального закона⁶.

Следующий актуальный вопрос — роль муниципального района в системе публичной власти. Многие исследователи отмечают, что район играет большую роль в организации государственной власти, является территорией, на которой расположены структуры многих федеральных органов. Таким образом, в районе, как, впрочем, и в городском округе, располагаются и по мере необходимости взаимодействуют и органы местного самоуправления, и органы государственной власти. Вместе с тем вызывают сомнения предложения некоторых авторов о том, чтобы исключить район из числа муниципальных образований. Поскольку, по мнению А. Жукова, Д. Савина, А. Чуева, ключевым вопросом реформы административного деления и территориального устройства современной России является вопрос о районах, они предла-

⁵ См.: Колпаков Н. В. Указ. соч. С. 55.

⁶ См.: (http://admin.smolensk.ru/~samoupr/bull/12/12_2.htm).

гают перейти к системе уездов. Уезд в России был главной административной единицей, крупной частью губернии, обеспечивающей сопряжение с помощью государства «городского общественного управления» и сельского самоуправления в лице земства, и наличие уездного земства и его исполнительных органов никак не отменяло этого обстоятельства. Придание статуса городских округов самым развитым в экономическом и социальном положении городам и вывод их из состава района ослабляют и без того небольшие возможности районов. Выходом из создавшегося положения, как полагают указанные авторы, было бы исключение района из перечня муниципальных образований и принятие специального закона об уезде (районе), учитывающего его двойственную правовую природу⁷.

Н. Л. Пешин предлагает «создать такую систему публичной власти на уровнях, находящихся ниже уровня субъекта РФ, при которой возможным было бы сочетание местного государственного управления и собственно местного самоуправления. ... На уровне района должна существовать и местная, и государственная власть»⁸. Интересно, что далее сам же Н. Л. Пешин пишет, что сделать это крайне сложно. «Дублирование властных структур, создание параллельно действующих систем муниципальных и государственных органов будут неэффективными. Даже если удастся разграничить их полномочия, устранить (зачастую неизбежные) конфликты, связанные с нахождением двух примерно равновесных сил на одной территории, такая система останется неэффективной, поскольку необходимо будет оплачивать ее расходы, как минимум, в двукратном размере». Далее автор предлагает заимствовать опыт Франции в дублировании уровней власти на определенных территориях⁹.

По этому поводу хотелось бы отметить следующее. Прежде всего данные предложения противоречат Конституции РФ, не предусматривающей возможности создания органов местного государственного управления, а также устанавливающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Далее, если органам государственной власти субъектов РФ необходимо создание своих территориальных структур в регионе, ничто не мешает им сделать это. В уже упоминавшемся Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по Удмуртии прямо подчеркивается это право органов государственной власти субъектов РФ. Если, с учетом специфики отдельных субъектов РФ, им действительно необходима более разветвленная система органов государственной власти, они могут

⁷ См.: Жуков А., Савин Д., Чуев А. Значение административно-территориальных реформ для реализации задач внутренней политики государства // Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 99.

⁸ Пешин Н. Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. 2007. № 8. С. 107.

⁹ См.: Там же. С. 107—108.

создавать свои территориальные органы в районах либо образовывать в этих целях другие территории (округа, уезды, регионы и т.п.). В этом случае можно позаимствовать и опыт Франции, тем более, что территории отдельных наших субъектов РФ вполне сопоставимы с территориями европейских государств. В свое время в Воронежской области рассматривался вопрос о создании территориальных зон, включающих в себя несколько районов, в целях объединения их потенциала для более эффективного решения экономических и социальных вопросов.

Муниципальный район как вид муниципального образования, созданного в целях решения вопросов межпоселенческого характера, должен оставаться территорией деятельности прежде всего субъектов местного самоуправления. Для разрешения возникающих ныне проблем, связанных с необходимостью функционирования на его территории структур государственной власти, согласования интересов различных уровней публичной власти необходимо принятие федерального закона, закрепляющего взаимоувязанные принципы административно-территориального и муниципально-территориального устройства РФ.

Безусловно, что сами принципы и подходы к территориальной организации местного самоуправления, установленные действующим законодательством, нуждаются в корректировке. Вопрос о критериях, лежащих в основе формирования территорий муниципальных образований и определения их статуса, является одним из самых сложных в муниципальной науке.

Как подчеркивает Б. Грызлов, статус муниципального образования определяет его полномочия, определяет те вопросы местного значения, которые соответствующие органы призваны решать¹⁰. При этом речь должна идти именно о взаимозависимости территории и компетенции. Классик российской муниципальной науки Л. А. Велихов считал важным уточнение содержания муниципальной деятельности в зависимости от типов муниципальных образований, «поскольку в муниципальной деятельности учет местных особенностей для ее организации имеет большое значение», так как двух одинаковых муниципальных образований не бывает не только в разных странах, но даже в одной и той же стране¹¹.

Комплекс требований к формированию территорий муниципальных образований можно разделить на две группы:

1. Социально-политические требования, учитывающие доступность органов местного самоуправления населению, рациональность организации исполнения полномочий местной властью;
2. Требования к рациональной инфраструктурной организации территории, учитывающей возможность эффективной реализации полномо-

¹⁰ См.: Мэры должны быть избираемыми // Рос. газета. 2005. 22 марта.

¹¹ Цит. по: Ряховская А. Конкуренция — двигатель прогресса. Экономическая классификация предметов ведения муниципальных образований // Муниципальная власть. 2001. № 3. С. 15.

чий местной властью по обеспечению каждым из типов муниципальных образований развития «подведомственной» территории и предоставления услуг населению¹².

О двух аспектах требований к территориальной организации местного самоуправления говорит и А. А. Уваров: «При оптимизации территориальной основы местного самоуправления необходимо учитывать две противоположные зависимости. Одна из них, обусловленная экономической состоятельностью муниципальных образований, требует их укрупнения, другая, связанная с эффективным взаимодействием населения с органами местного самоуправления, требует локализации территорий муниципальных образований. Для разумного сочетания этих факторов необходима двухуровневая система муниципальных образований. Одновременно с этим для наличия дееспособных муниципальных образований следует ограничить нижний предел возможности населения определенной территории создавать свои муниципальные образования требованиями об определенном количестве постоянно проживающих там лиц»¹³.

О. Рой наиболее важными считает следующие критерии муниципального зонирования: демографический (численность населения), экономический (способность территорий в собственном самопроизводстве), пространственный (условия пешей и транспортной доступности центральной части муниципального образования относительно его периферии), географический (установление границ между муниципальными образованиями с учетом рельефа местности), политический (обоснование специфики муниципального образования путем выбора для него особой избирательной системы), исторический (использование исторических и социокультурных предпосылок)¹⁴.

Федеральный закон «Об общих принципах...» требует наличия сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, только для городских округов и муниципальных районов. В отношении сельских поселений данный закон (ст. 11) устанавливает два основных критерия — минимальную численность населения в поселении, состоящем из одного сельского населенного пункта, и пешеходную доступность административного центра в течение рабочего дня для жителей поселения, состоящего из нескольких сельских населенных пунктов. Причем в редакции Федерального закона от 28 декабря

¹² См.: Муниципальное право. 2005. № 1.

¹³ Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 33.

¹⁴ См.: Рой О. К вопросу о критериях муниципального зонирования в Российской Федерации // Муниципальная власть. 2005. № 2. С. 28—29.

2004 г. № 186-ФЗ¹⁵ эта норма уже не носит императивного характера, как было первоначально, и позволяет субъектам Федерации использовать различные варианты для более эффективного определения территорий сельских поселений. Как отмечал В. Мокрый, не усматривается социально-экономической и административно-управленческой целесообразности или необходимости в разделении сложившейся территории на две, если в ней находятся два или три села с населением в 1100, 1050, 1500 человек¹⁶. В отношении муниципального района сказано о транспортной доступности его административного центра.

Однако в Федеральном законе ничего не говорится о методике определения доступности административного центра муниципального образования, поэтому субъекты РФ подходят к этому вопросу по-разному. К примеру, в Оренбургской области законом установлена средняя скорость пешехода 3,5 км в час. В Тамбовской области для сельского поселения установлен норматив: примерно 30 тысяч шагов туда, столько же обратно¹⁷. Думается, что независимо от региона проживания люди ходят примерно с одинаковой скоростью, поэтому вполне возможно в федеральном законе установить величину максимального расстояния, на которое может отстоять административный центр поселения или муниципального района от его границы, с тем, чтобы не вынуждать органы государственной власти субъектов РФ заниматься определением средней скорости пешехода или автотранспорта. Именно так поступил в свое время Александр II в ходе земской реформы, установив, что «Волость есть территория, от центра оной не более чем на 12 верст отстоящая»¹⁸.

Кроме того, для конкретного жителя муниципального образования главное не в том, чтобы иметь возможность дойти пешком до здания, в котором располагаются органы местного самоуправления, а в том, чтобы они имели реальную возможность решить ту его проблему, ради которой он пришел. Поэтому размер территории муниципального образования и численность проживающего в нем населения — не самое главное. В. Матеев, проанализировав территориальные преобразования в ряде стран Западной Европы (Швеция, Дания, Германия и др.), делает вывод о том, что более соответствует проводимой в Российской Федерации административной реформе, обеспечивает экономию расходов бюджета на содержание управленческого персонала изменение муниципальных образований путем их укрупнения. Поэтому к критериям территориального устройства следует отнести: общность интересов, связанных с местом проживания; пространственную доступность обще-

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

¹⁶ См.: Мокрый В. Основные проблемы реализации закона // Муниципальная власть. 2004. № 5. С. 10.

¹⁷ См.: Писарев Е. Пограничное состояние. Муниципальные образования «нарежут» по-новому // Рос. газета. 2007. 25 июля.

¹⁸ См.: Муниципальная власть. 2005. № 1. С. 3.

ственных бюджетных услуг, а самое главное — наличие материально-финансовых ресурсов органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения¹⁹. Н. В. Колпаков также отмечает, что положительный эффект территориальных преобразований был бы более значительным, если бы они происходили в соответствии с экономически обоснованными критериями оптимизации территориальной организации местного самоуправления²⁰.

Увеличение количества муниципальных образований в России привело к появлению множества новых проблем. По состоянию на 1 января 2007 г. в РФ утверждены границы 24219 муниципальных образований (без учета Республики Ингушетия и Чеченской Республики). Из них:

- городских округов — 522;
- муниципальных районов — 1801;
- городских поселений — 1741;
- сельских поселений — 19919;
- внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — 236²¹.

Большое количество вновь созданных муниципальных образований без учета их социально-экономического потенциала породило проблемы, типичные для всех субъектов РФ: *финансово-экономические* (дефицит местных бюджетов, отсутствие собственных доходных источников в поселениях, особенно сельских); *компетенционные* (руководители муниципальных районов не спешат передавать часть своих полномочий, а вместе с ними и необходимое имущество поселениям); *кадровые* (в поселениях катастрофически не хватает людей, имеющих необходимые экономические и юридические знания); *организационные* (невозможность сформировать выборные органы, отсутствие необходимого опыта у депутатов представительных органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований); *идеологические* (большинство граждан России пока не готовы осознать себя единой территориальной общиной и взять на себя всю полноту ответственности за место своего обитания)²². Как отмечает Комиссия по региональной политике и местному самоуправлению Общественной палаты РФ, пороговая величина 1000 жителей, определенная законодателем как основание для признания сельского поселения муниципальным образованием,

¹⁹ См.: Матеев В. Реформа местной власти и ее проблемы // Муниципальная власть. 2004. № 6. С. 22—23.

²⁰ См.: Колпаков Н. В. Указ. соч. С. 56.

²¹ См.: О реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: (Материалы к заседанию коллегии Министерства регионального развития РФ 1 июня 2007 г.) // Вопросы местного самоуправления. 2007. № 4. С. 9.

²² См., например: Карташова Л. Сами управимся? В Воронежской области решили не затягивать с административной реформой // Рос. газета. 2005. 11 нояб.

была введена без сколько-нибудь серьезного экономического обоснования, без учета региональной и местной специфики²³.

Практика доказала бесперспективность предпринятой попытки «втиснуть» реальные жизненные процессы в абстрактные теоретические формулировки, поэтому во многих субъектах РФ начинают задумываться над необходимостью укрупнения созданных в ходе реформы муниципальных образований. Вопросами оптимизации территории поселений начали заниматься и в Воронежской области. Итоги 2006 г. показали, что 22 поселения Воронежской области имели собственных доходов не более 100 тысяч рублей в год, 105 поселений — от 100 до 300 тысяч, и 114 — от 300 до 500 тысяч рублей. В качестве характерного примера можно привести село Васильевка Грибановского района, где собственных доходов собирают около 100 тысяч рублей, при том, что расходная часть бюджета — 1,15 миллиона: огромный дефицит погашается за счет поступлений из областного бюджета.

В связи с этим в области обсуждается идея укрупнения муниципальных образований до экономически обоснованных размеров. Выяснить потенциал территорий поручено специально отобранной по конкурсу научно-исследовательской организации. За точку отсчета будет взят целый ряд показателей: численность населения, половозрастной состав, наличие инженерной инфраструктуры, состояние жилого сектора, привлекательность земельных ресурсов и т.п.²⁴

Аналогичные процессы начинаются в Тамбовской области. Опыт работы по реализации ФЗ «Об общих принципах...» показал, что более крупные муниципальные образования успешнее развиваются и качественнее решают вопросы жизнеобеспечения территорий. В них стабильно работают хозяйствующие субъекты, налогооблагаемая база позволяет формировать бюджет с учетом поступлений местных налогов, есть производственная и социальная инфраструктура, возможности для привлечения инвестиций. К сожалению, этого нельзя сказать о большинстве малочисленных муниципальных образований области, собственные доходы которых позволяют обеспечить всего лишь пять процентов бюджетных потребностей²⁵.

В Белгородской области произошло формирование нового муниципального образования — городского округа на базе объединения городского поселения Старый Оскол и сельских поселений Старооскольского района. До вступления в силу ФЗ «Об общих принципах...» это было

²³ См.: Глазычев В. О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Доклад Комиссии по вопросам регионального развития и местного самоуправления на пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации // Муниципальная власть. 2006. № 5. С. 13.

²⁴ См.: Габич А. Формула умножения. В регионе грядет укрупнение муниципальных образований // Рос. газета. 2007. 28 июня.

²⁵ См.: Писарев Е. Пограничное состояние. Муниципальные образования «нарежут» по-новому // Там же. 2007. 25 июля.

единое муниципальное образование, затем г. Старый Оскол получил статус самостоятельного муниципального образования — городского поселения. Возникла в некотором роде аномальная ситуация, когда в одном поселении (г. Старый Оскол) сосредоточено более 80 % населения всего муниципального района. В июле 2007 г. состоялось голосование жителей г. Старый Оскол и Старооскольского района по вопросу создания нового муниципального образования — городского округа Старый Оскол. В настоящее время жители Старого Оскола проявили инициативу по проведению референдума по вопросу о способе выбора главы городского округа²⁶.

Таким образом, практика доказала справедливость мнения О. Роя о том, что решающую роль в определении границ муниципальных образований должен получить экономический критерий как наиболее показательный и значимый в сложившихся в стране условиях. Значение экономического критерия является не менее, а может быть, и более высоким, чем критерий численности населения²⁷.

Затронутые в статье вопросы не исчерпывают всего комплекса проблем, связанных с территориальной организацией местного самоуправления. Требуют своего уточнения, в числе прочих, критерии создания городских округов и городских поселений. Как обоснованно отмечает В. И. Васильев, процесс «специализации» муниципалитетов будет продолжен. Возможно выделение новых и обособление ныне существующих муниципальных образований на основе учета их особенностей²⁸. В этом процессе необходимо предоставить больше возможностей субъектам Федерации, поскольку слишком велики различия их социально-экономического, культурного потенциала, размеров территории. Учесть все региональные особенности в рамках одного федерального акта, подогнать все разнообразие российской действительности под единый стандарт просто невозможно. Задача федерального законодателя — разработать и закрепить в федеральном законе базовые принципы административно-территориального и муниципально-территориального устройства государства, учитывающие потребности развития всех уровней публичной власти.

²⁶ Подробнее об этом см.: *Колпаков Н. В.* Указ. соч. С. 58; *Антонов С.* Референдум местного значения. На Белгородчине взялись за укрупнение муниципальных округов // Рос. газета. 2007. 6 июля; *Антонов С.* Право голоса. В Старом Осколе может пройти референдум по выборам главы городского округа // Рос. газета. 2007. 19 сент.

²⁷ См.: *Рой О.* Указ. соч. С. 30.

²⁸ См.: *Васильев В. И.* Законодательная основа муниципальной реформы // М.: Формула права, 2005. С. 134—135.