

*М. Д. Шарыгин*

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ИЕРАРХИЗАЦИИ**

*Изучаются проблемы районирования на уровне местного самоуправления. Выявлены и исследованы основные сложности, возникающие при обосновании и выделении границ муниципальных образований, предложены пути решения этих проблем.*

*This article is dedicated to the problem of zoning at the level of local administration. The author determines and analyses the main complications arising at the determination of municipality borders and offers solutions to these problems.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территория, поселение, муниципальные образования.

**Key words:** local administration, territory, populated place, municipalities.

Местное самоуправление – это особая форма территориального управления, реализуемая самостоятельно гражданским обществом, территориальной общностью людей. Это власть населения, которая обеспечивает самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения исходя из интересов проживающих здесь людей с учетом местных традиций. Оно функционирует в границах муниципальных образований на двух территориальных уровнях: 1-й – представлен сельскими и городскими поселениями; 2-й – муниципальными районами и городскими округами.

Эффективность местного самоуправления во многом зависит от решения проблем территориальной организации муниципальных образований, территориального устройства жизнедеятельности людей, установления границ и состава муниципалитетов, форм их соподчинения. Возникшие проблемы входят в «поле деятельности» социально-экономической географии и должны решаться в процессе социально-экономического микрорайонирования, осуществляемого на нано-, топо- и микроуровнях. Важную роль также может сыграть вернакулярное районирование, учитывающее историко-культурные, национально-этнические традиции и природное наследие.

Социально-экономическое микрорайонирование в конкретных регионах столкнулось с рядом сложностей терминологического характера. В федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» введено новое толкование основных терминов «поселение» и «территория», которое отличается от принятого в географии. В нормативном документе «поселение – это такое городское или сельское муниципальное образование, в составе которого могут находиться город или поселок, один или несколько сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и т.д.), объединенных общей территорией, в которых осуществляется местное самоуправление». В географическом смысле поселение – это первичная единица расселения людей, территориально целостный и компактный ареал концентрации населения.

В административно-правовом смысле понятие «территория» означает пространство, на которое распространяется юрисдикция органов местного самоуправления. В географии (по Э.Б. Алаеву) под территорией понимается ограниченная часть твердой поверхности земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами, характеризующаяся протяженностью, размерами (площадью), географическим положением и другими качествами.

Разное толкование основных понятий территориальной организации местного самоуправления осложняет восприятие таких категориальных положений, как территория с низкой и высокой плотностью населения, труднодоступная местность, межселенная территория, пешеходная и транспортная доступность административного центра и др.

При проведении границ муниципальных образований используются критерии и показатели, выработанные в процессе социально-экономического микрорайонирования, в число которых входит тяготение и доступность административных центров. При этом возникают сложности, обусловленные фиксацией в федеральном законе №131 определения, что «границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для

жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района». Данный критерий отличается неопределенностью, так как не учитывает вид транспортного средства, скорость его движения, скорость движения пешехода, состояние дорог, время года и др.

Географическое обоснование границ должно брать в расчет не только функции местного самоуправления, но и ежесуточный социально-воспроизводственный цикл людей, включая жилье — труд — обслуживание — отдых. В границах муниципалитетов предполагается создание среды жизнедеятельности, способной удовлетворить многочисленные ежесуточные (и отчасти еженедельные) потребности человека в соответствии со сложившимися уровнями производства, инфраструктуры, национально-этническими традициями, культурными ценностями и др. При этом принимаются во внимание следующие ограничения, установленные нормативными актами: территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения, границы поселения и муниципального района не могут пересекаться границами населенного пункта, территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Рассматриваемые ограничения означают, что между поселениями не может быть иерархического уровня взаимодействия, а городской округ административно отделяется от муниципального района. Последнее положение заметно сужает функции больших городов как центров территориальной организации жизнедеятельности людей.

Одна из назревших проблем — нарушенная иерархическая структура региональных органов государственного управления и местного самоуправления. Одним из вариантов решения этой проблемы может стать формирование межмуниципальных (административных) округов, выделяемых на основе социально-экономического микрорайонирования. В состав округов обычно входит несколько муниципальных образований, контактно размещенных и экономически взаимосвязанных. Управление округами может осуществляться на основе сочетания государственных управляющих, назначаемых губернатором (президентом) региона, и представительного совета, формируемого из глав администраций и председателей законодательных органов власти муниципальных районов и городских округов.

#### **Об авторе**

М. Д. Шарыгин — д-р геогр. наук, проф., Пермский государственный университет, seg@psu.ru.

#### **Author**

Prof. M. Sharygin, head of the Department of Socio-economic Geography, Perm State University, seg@psu.ru.