

Территориальные основы местного самоуправления

*Старший
преподаватель кафедры
конституционного и
муниципального права
Дорофеев А.В.*

Территориальные основы местного самоуправления

1. Территориальная организация местного самоуправления.
 1. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований.
 1. Установление и изменение границ муниципальных образований.
- 

1. Территориальная организация местного самоуправления

К основным принципам территориальной организации местного самоуправления можно отнести следующие положения:

- ? 1) местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации муниципального образования, во всех субъектах Российской Федерации. Территория субъектов разграничивается на особые единицы местного самоуправления – муниципальные образования;
- ? 2) местное самоуправление в Российской Федерации строится на основе двухуровневой модели, за исключением городского округа. Действующее законодательство предусматривает два базовых критерия для разделения муниципальных образований на уровни: характер осуществляемых полномочий и место в системе местного самоуправления.
- ? 3) наделение муниципального образования определенным статусом, установление границ территорий муниципальных образований, их изменение, создание, преобразование муниципального образования, упразднение осуществляется законами субъектов Российской Федерации;
- ? 4) при определении статуса и границ муниципальных образований учитывается численность населения, наличие требуемого уровня социальной, транспортной и иной инфраструктуры и перспективы развития муниципального образования.

1. Территориальная организация местного самоуправления

Муниципальное образование –

- ? городское или сельское поселение,
- ? муниципальный район,
- ? городской округ,
- ? городской округ с внутригородским делением,
- ? внутригородской район
- ? внутригородская территория города федерального значения.

1. Территориальная организация местного самоуправления

Признаки:

- ? 1) единая территория;
- ? 2) население, т.е. физические лица проживающих на данной территории;
- ? 3) муниципальная собственность, которая признается и защищается государством наравне с иными формами собственности;
- ? 4) местный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования
- ? 5) выборные и иные органы местного самоуправления, т.е. избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения
- ? 6) устав муниципального образования, являющиеся составной частью правовой основы местного самоуправления;
- ? 7) возможность осуществления местного самоуправления населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.
- ? 8) официальные символы муниципального образования.

1. Территориальная организация местного самоуправления

сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

В число основных признаков сельского поселения входят следующие:

- ? 1) может состоять как из одного населенного пункта, так и из нескольких, при этом сельское поселение остается единым муниципальным образованием, входящие в его состав населенные пункты самостоятельными муниципальными образованиями не являются;
- ? 2) образуются для решения вопросов местного значения поселенческого характера;
- ? 3) местное самоуправление в сельском поселении может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления.

Городское поселение - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В число основных признаков городского поселения входят следующие:

- ? 1) по общему правилу, состоит из одного города или одного поселка;
- ? 2) образуются для решения вопросов местного значения поселенческого характера;
- ? 3) местное самоуправление в городском поселении может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления.

1. Территориальная организация местного самоуправления

Территорию городского или сельского поселения составляют:

- ? исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования;
- ? территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения;
- ? рекреационные земли, земли для развития поселения.

В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

1. Территориальная организация местного самоуправления

Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

1. Территориальная организация местного самоуправления

Объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы преследует цели:

- во-первых, усиления их взаимодействия, сотрудничества;
- во-вторых, специализацию полномочий муниципальных образований первого и второго уровней.

Муниципальные районы призваны прежде всего решать задачи межпоселенческого характера. Отношения между разноуровневыми муниципальными образованиями следует охарактеризовать не как их административное соподчинение, а как муниципальную связь.

В число основных признаков муниципального района входят следующие:

- ? 1) в состав муниципального района входят поселения (сельские и(или) городские), также возможно и включение в состав межселенной территории - территория, находящаяся вне границ поселений, стоит отметить, что межселенная территория не является муниципальным образованием. Характерной чертой муниципального района является двухуровневость местного самоуправления, первый уровень – городские и сельские поселения, второй – сам муниципальный район.

- ? 2) исходя из представленной двухуровневой модели, местное самоуправление в муниципальном районе осуществляется в целях решения особого круга вопросов местного значения – вопросов местного значения межпоселенческого характера;

- ? 3) местное самоуправление в муниципальном районе может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления;

- ? 4) органы местного самоуправления муниципального района могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

1. Территориальная организация местного самоуправления

городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В число основных признаков городского округа входят следующие:

- ? 1) может состоять как из одного, так и из нескольких населенных пунктов, но при этом, в отличие от поселения, не входит в состав муниципального района. У городского округа, состоящего из нескольких поселений есть административный центр - населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган городского округа. Территория городского округа не может включать в себя другие муниципальные образования;
- ? 2) местное самоуправление в городском округе может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления;
- ? 3) органы местного самоуправления городского округа в силу отсутствия двухуровневости местного самоуправления, осуществляют полномочия по решению как вопросов местного значения поселения, так и вопросов местного значения муниципального района;
- ? 4) органы местного самоуправления городского округа могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

В число основных признаков городского округа с внутригородским делением входят следующие:

- ? 1) представляет собой городской округ, состоящий из других муниципальных образований – внутригородских районов;
- ? 2) местное самоуправление в городском округе с внутригородским делением может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления;

1. Территориальная организация местного самоуправления

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии:

- ✓ сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий,
- ✓ сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

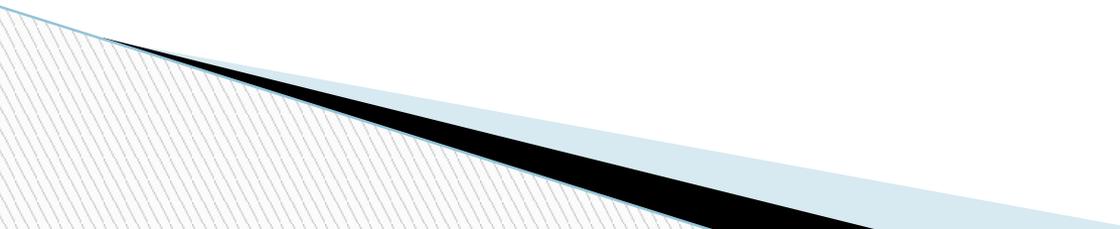
1. Территориальная организация местного самоуправления

Внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и уставом городского округа с внутригородским делением;

В число основных признаков внутригородского района входят следующие:

- ? 1) является муниципальным образованием, которое может быть образовано только в городском округе с внутригородским делением и входит в его состав;
 - ? 2) образуется для решения вопросов местного значения внутригородского характера;
 - ? 3) местное самоуправление во внутригородском районе может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления.
- 

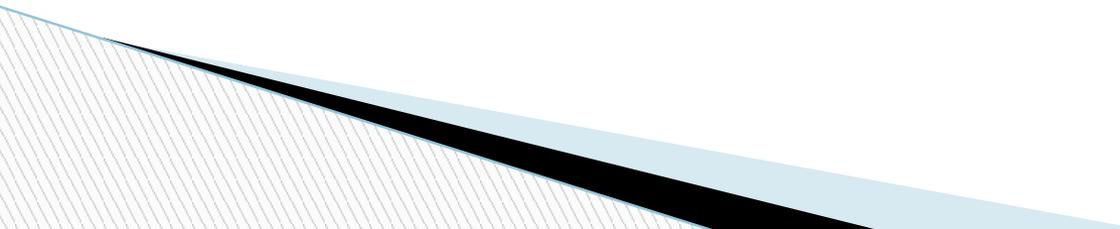
Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления



В число основных признаков внутригородской территории (внутригородского муниципального образования) города федерального значения входят следующие:

- ? 1) является муниципальным образованием, которое может быть образовано только в определенном виде субъектов Российской Федерации – городе федерального значения;
- ? 2) образуется для решения вопросов местного значения внутригородского характера;
- ? 3) местное самоуправление во внутригородском районе может осуществляться как непосредственно, с использованием форм непосредственной демократии (местный референдум, муниципальные выборы и др.), так и через органы местного самоуправления.

2. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований.



Создание муниципального образования - процесс образования нового поселения на межселенных территориях.

Субъекты инициативы создания поселений.

- ▣ Граждане, проживающие в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях (в форме решения схода).
- ▣ Органы местного самоуправления (в форме решения органа).
- ▣ Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в форме решения органа).
- ▣ Федеральные органы государственной власти (в форме решения органа).



Согласие населения муниципального района, на территории которого создается поселение, выраженное представительным органом данного муниципального района.

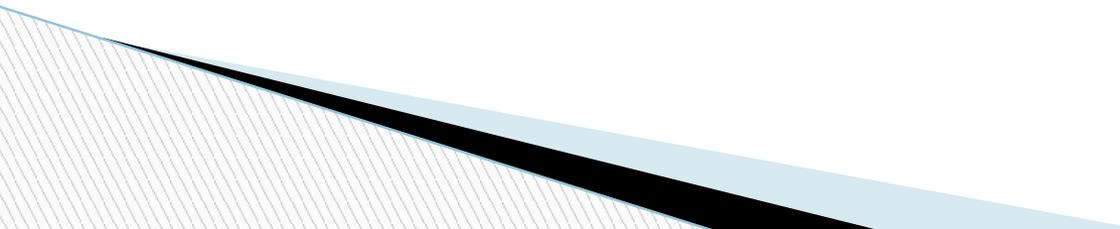


Закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения.

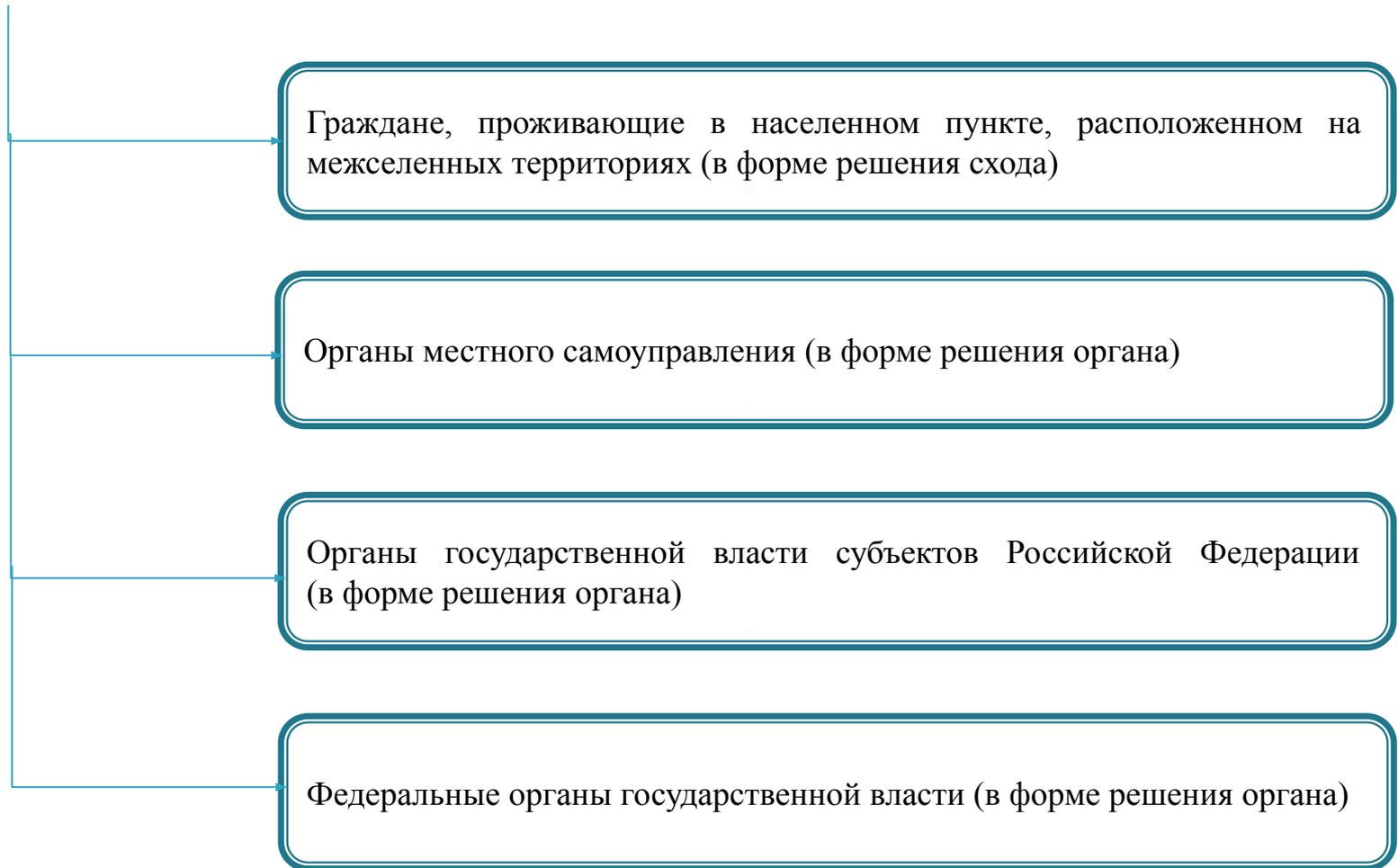
Преобразование муниципальных образований

Преобразованием муниципальных образований является:

- объединение муниципальных образований;
 - разделение муниципальных образований;
 - изменение статуса;

 - присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением;
 - выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.
- 

Субъекты инициативы преобразования муниципального образования



Объединение муниципальных образований

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного **представительным органом** каждого из объединяемых поселений.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, **выраженного представительным органом** соответствующих поселения и городского округа, а также с **учетом мнения** населения муниципального района, выраженного **представительным органом** соответствующего муниципального района.

Объединение двух и более **внутригородских районов**, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с **учетом мнения** населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с **согласия населения городского округа** с внутригородским делением, **выраженного представительным органом** городского округа с внутригородским делением.

Объединение двух и более **муниципальных районов**, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с **учетом мнения населения**, выраженного **представительными органами** каждого из объединяемых муниципальных районов.

Закон субъекта Российской Федерации

Разделение муниципальных образований

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с **согласия населения** каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с **учетом мнения** населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с **учетом мнения населения** образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с **согласия населения городского округа с внутригородским делением**, выраженного его представительным органом.

Закон субъекта Российской Федерации

Изменение статуса

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации **с согласия населения соответствующего городского поселения**, а также **с согласия населения муниципального района**, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного **представительными органами** указанных муниципальных образований.

Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации **с согласия населения соответствующего поселения**, выраженного **представительным органом** указанного муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с **согласия населения** данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также **с учетом мнения** населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Закон субъекта Российской Федерации

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется **с согласия населения** городского округа с внутригородским делением и **муниципального района**, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с **учетом мнения** населения внутригородского района в соответствии с его уставом.

Закон субъекта Российской Федерации

Голосование:

1. проводится в целях получения согласия населения при преобразовании муниципального образования;
 1. назначается представительным органом муниципального образования;
 1. проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом следующих особенностей:
 - ? разрешено проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления; лицами, замещающими государственные или муниципальные должности;
 - ? решение, принятое на голосовании подтверждает согласие или несогласие населения, но не имеет юридической силы решения референдума, так как окончательное решение о преобразовании принимает субъект Российской Федерации.
- 

Упразднение муниципальных образований

Упразднение муниципального образования - ликвидация муниципального образования на территориях с низкой плотностью сельского населения и труднодоступных местностях.

- ? Численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек.
- ? Решение об упразднении поселения принимается на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

И
Н
И
Ц
И
А
Т
И
В
А

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района.

Закон субъекта
Российской Федерации

Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

4. Установление и изменение границ муниципальных образований.

4. Установление и изменение границ муниципальных образований.

В границах сельского поселения могут находиться:

- ❑ один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 тыс. человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3 тыс. человек)
- ❑ и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3 тыс. человек каждый).

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав сельского поселения.

В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

- ✓ К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых **более чем в три раза ниже** средней плотности сельского населения в Российской Федерации.
- ✓ К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых **более чем в три раза выше** средней плотности сельского населения в Российской Федерации.
- ✓ Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.
- ? *(Распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения»)*

- ❑ Границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения,
- ❑ 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.

Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

Изменение границ муниципальных образований

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе:

- населения (*реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума*),
- органов местного самоуправления (*решение органа*),
- органов государственной власти субъекта Российской Федерации (*решение органа*),
- федеральных органов государственной власти (*решение органа*)

Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных образований

Изменение границ муниципальных районов.

1. Отнесение территории поселений или населенных пунктов к территории другого муниципального района.
с согласия населения поселения/ населенного пункта (голосование)
с учетом мнения представительных органов муниципальных районов
2. Отнесение населенных пунктов к территории городских округов.
согласие населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами
с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами

Изменение границ поселений

1. Отнесение территорий населенных пунктов к другим населенным пунктам
согласие населения (голосование) и учет мнения представительных органов

Изменение границ, не влекущее отнесение поселений или населенных пунктов

учет мнения населения, выраженного представительными органами

Спасибо за Внимание!

