**Содержание**

Введение...............................................................................................................................3

[Понятие и правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления 4](#_Toc252109499)

[Установление границ муниципального образования. 6](#_Toc252109500)

[Изменение границ муниципального образования 10](#_Toc252109501)

[Преобразование муниципального образования 14](#_Toc252109502)

Заключение ........................................................................................................................16

Список использованных источников информации........................................................17

**Введение**

Целью данной работы является рассмотрение территориальных основ местного самоуправления.

Данная тема актуальна, т.к. вопрос определения территориальной основы местного самоуправления в течение последних лет является темой острых дискуссий, в результате которых сформировались две точки зрения. Сторонники первой считают, что местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне: в поселках и сельских округах. Крупные города и районы - это уровень государственного управления.

Приверженцы второй точки зрения полагают, что муниципальное образование должно очерчиваться рамками крупного города и районного звена, оставляя за населением право на осуществление местного самоуправления в иных населенных пунктах.

Задачами данной работы являются: изучение понятия и правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, рассмотрение установления и изменения границ местного самоуправления, преобразования муниципального образования.

Понятие и правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления

Территориальные основы местного самоуправления – институт муниципального права, закрепляющий и регулирующий территориальную организацию местного самоуправления, под которой понимаются формирование и состав территории муниципального образования, границы муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Наличие территории является одним из необходимых элементов статуса муниципального образования, поскольку местное самоуправление осуществляется только в его территориальных границах.[[1]](#footnote-1)[1]

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, а также на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.[[2]](#footnote-2)[2] Конституционные положения о территориях муниципальных образований развиваются в действующем законодательстве.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. содержит норму об осуществлении местного самоуправления на всей территории России, причем оговорка по поводу возможности ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления касается не территории, а цели, в которых это ограничение допускается. Таким образом, вся территория РФ должна быть «покрыта» муниципальными образованиями. Это существенно, так как теоретически возможно модель территориальной организации местного самоуправления, при которой в границе муниципальных образований включаются населенные пункты с небольшой прилегающей территорией, а вся остальная территория остается под управлением органов государственной власти.

В зависимости от территориальной организации закон закрепляет пять видов муниципальных образований:

1. Два вида поселений – сельское и городское;
2. Муниципальный район;
3. Городской округ;
4. Внутригородская территория города федерального значения.[[3]](#footnote-3)[3]

Согласно Закону **сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских поселенных пунктов), в которых осуществляется местное самоуправление.[[4]](#footnote-4)[4]

Таким образом, в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населенный пункт с численностью населения более тысячи человек и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый.

Следует помнить, что Закон делает исключение для территорий с высокой плотностью населения. На таких территориях статус муниципального образования получают сельские населенные пункты с численностью не менее 3000 человек.

Если в сельском населенном пункте проживает менее 1000 человек, то он, как правило, входит в состав сельского поселения и не является самостоятельным муниципальным образованием.

**Городское поселение** – это город или поселок, в которых осуществляется местное самоуправление.

**Муниципальный район** – несколько поселений (городских и сельских), объединенных общей территорией.

**Городской округ** – территория города, имеющая статус муниципального образования.

Таким образом, законодатель дает возможность населению создавать муниципальные образования, отличающиеся друг от друга не только количественными характеристиками (площадью территории, численностью населения), но и качественными показателями (уровнем социально-экономического развития, финансовым потенциалом, наличием объектов государственной и муниципальной собственности).

Закон закрепляет двухзвенную территориальную организацию местного самоуправления. Первое нижнее звено – это городские и сельские поселения, верхнее звено – муниципальные районы. Исходя из этого одним из главных признаков, отличающих поселение от района, является состав территории: территории поселений включают территории населенных пунктов, а муниципальные районы – территории поселений, являющихся муниципальными образованиями.

Законодательной новеллой является возможность создания городского округа. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. При этом наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочии.

Городскими округами являются административные центры субъектов РФ, города-наукограды и закрытые административно-территориальные образования.[[5]](#footnote-5)[5]

Установление границ муниципального образования.

Граница территории муниципального образования представляет собой территорию, на которой действуют органы местного самоуправления, образуемые населением, проживающим на этой территории. В этом качестве она может совпадать с границами поселения. Границы же населенных пунктов, установлены в соответствии с градостроительным и земельном законодательством, могут не совпадать с административно-территориальными границами муниципальных образований. [[6]](#footnote-6)[6]

Определяются достаточно строгие **критерии установления границ муниципальных образований.**

**Первый критерий** – критерий плотности населения. Он играет большую роль в территориальной структуре муниципальной России. В соответствии с ним будут определены территории с низкой и высокой плотностью населения.

Согласно Закону к территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в России.

На территориях с высокой плотностью вводиться ограничение, согласно которому основой для поселения, имеющего статус муниципального образования, может быть населенный пункт людностью на менее 3000 жителей, т.е. втрое больше, чем на остальных территориях.

Во исполнение требований Федерального Закона Правительство РФ своим Распоряжением №707-р от 25 мая 2004 года утвердило:

1. Перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ, относящихся к территориям с низкой плотностью населения;
2. Перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Согласно этому распоряжению субъекты РФ, относящиеся к территориям с низкой и высокой плотностью населения, сгруппированы по **федеральным округам.**

**Второй критерий –** критерий доступности административного центра. В соответствии с Законом территория сельского поселения, в состав которого входит два и более населенного пункта, устанавливается с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течении рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Это связано с необходимостью обеспечить всем жителям поселения возможность непосредственного обращения в органы местного самоуправления при неразвитости транспортной инфраструктуры в небольших территориальных образованиях. Для района аналогичное требование состоит в транспортной доступности административного центра. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на малонаселенных и труднодоступных территориях, а также на территориях с низкой плотностью сельского населения.

**Третий критерий** – критерий иерархичности, который подразумевает три условия:

**1)** территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

**2)** территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

**3)** территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Особые критерии определены для формирования городских населенных пунктов**,** претендующих настатус городского округа.

Закон о местном самоуправлении 2003г. не выдвигает требований относительно количества жителей городского поселения, необходимого для получения статуса городского округа. Примёчательно, что входе обсуждения законопроекта выдвигались различные предложения относительно порога численности населения городского поселения (в частности, 50 000 жителей, 200 000 жителей и более), однако в окончательный текст Закона они не попали. [[7]](#footnote-7)[8]

**Главное требование Закона** — это такой уровень развития инфраструктуры, который позволит осуществлять собственные и дельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления городского округа в соответствующем порядке. Следует обратить внимание на то, что органы государственной власти субъекта РФ в каждом конкретном случае самостоятельно определяют уровень экономического, социально-культурного и иного развития городского поселения для приобретения им статуса муниципального образования в виде городского округа.

Вновой редакции Федерального закона можно выделить две отличающиеся друг от друга процедуры установления территориальных границ муниципальных образований. **Первая** процедура устанавливает порядок определения границ и преобразования действующих муниципальных образований, **вторая** относится к установлению границ вновь образованных муниципальных образований и наделению их статусом городского и сельского поселения, статусом городского округа, муниципального района.

Ко вновь созданным муниципальным образованиям относятся муниципальные образования либо первого уровня (городские и сельские поселения), либо муниципальные образования второго уровня (район, городской округ) в субъектах РФ, в которых действовала одноуровневая система местного самоуправления.[[8]](#footnote-8)[9]

В первом случае изменение границ, преобразование муниципальных образований производится в порядке, установленном ст. 12,13 новой редакции Федерального закона с учетом ограничений абз. 1 ч. 3 ст. 84, т.е. всякое изменение границ действующих муниципальных образований, их преобразование возможно только на основе согласия населения соответствующих муниципальных образований.[[9]](#footnote-9)[10] Процедура получения такого согласия соответствует общему порядку, определенному новой редакцией Федерального закона.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что указанные условия распространяются только на существующие муниципальные образования.

Для вновь образованных муниципалитетов новой редакцией Федерального закона обязательность получения согласия населения при установлении границ их территории в большинстве случаев не предусмотрена.

Границы этих муниципальных образований и наделение их статусом городского, сельского поселения, муниципального района производится законом субъекта РФ без обязательного получения согласия населения по поводу установления их границ и статуса. Наделение же вновь созданного муниципального образования статусом городского округа является преобразованием района. Поэтому для наделения городского населенного пункта статусом городского округа необходимо согласие населения всего района и населения городского населенного пункта.

Таким образом, в тех субъектах РФ, в которых действуют муниципальные образования только на уровне административных районов и городов, закон субъекта РФ определяет, что:

1) города в своем большинстве должны быть наделены статусом городского округа;

2) районы, если они не подлежат преобразованию, будут наделяться статусом муниципального района;

3) установление границ и статуса сельских и городских поселений не предусматривает обязательности процедуры получения согласия населения на подобного рода действия.

В субъектах РФ с двухуровневой территориальной организацией местного самоуправления для преобразования и изменения границ территорий муниципалитетов требуется согласие населения на такие действия.

В субъектах РФ с территориальной организацией самоуправления только на уровне городских и сельских поселений всякое изменение границ и преобразование муниципальных образований требует согласия населения.

В настоящее время в результате установления нового муниципального территориального деления России сформировалось **три основных варианта реализация в субъектах РФ правовых норм Федерального закона о территориальной организации местной власти:**

1) максимальное сохранение существующих в субъекте РФ территориальных границ;

2) избирательное изменение границ муниципальных образований, основанное на политических, социально-экономических, управленческих, исторических и других мотивах.

3) максимальное изменение территориальных границ и изменение существующих территорий муниципальных образований. [[10]](#footnote-10)[11]

Изменение границ муниципального образования

Положения Закона о местном самоуправлении 2003г., касающиеся изменения границ муниципальных образований содержат конкретные правовые гарантии учета мнения населения по вопросу изменения границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление. В частности, **согласие населения при изменении границ муниципальных образований необходимо в следующих случаях:**

1. если изменение границ муниципальных районов связано с отнесением территории поселений и (или) территорий населенных пунктов одного района к территориям другого района (ч.2 ст. 12);
2. если изменение границ поселений связано с отнесением территорий населенных пунктов, находящихся в границах данного поселения, к территории другого поселения (ч. З ст. 12).

Получение согласия населения при изменении границ района Законом не предусматривается, если на территориях с низкой плотностью населения изменение границ района не затронуло границ поселений и населенных пунктов, входящих в состав данного района (ч. 4 ст. 12).

В последнем случае решение об изменении границ района и поселения принимается представительными органами муниципальных образований, вовлеченных в процесс изменения границ.

В целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование граждан по указанным вопросам. В общем случае в голосовании участвуют граждане тех муниципальных образований и населенных пунктов, границы которых подлежат изменению.

Синициативой об изменении границ (ч. 1 ст. 12) и преобразовании (ч. 2 ст. 13) муниципальных образований могут выступить:

1. Население;
2. Органы местного самоуправления;
3. Органы государственной власти субъектов РФ;
4. Федеральные органы государственной власти.

В Законе определяется, что население реализует свою инициативу в порядке, установленном для реализации граждан инициативы проведения местного референдума.

Следует обратить внимание, что в Законе о местном самоуправлении 2003г. специально оговорен случай, при котором не может быть осуществлена инициатива органов местного самоуправления и органов государственной власти по изменению границ поселений. Это невозможно лишь в том случае, если произойдет уменьшение численности населения сельских населенных пунктов до нижнего порогового значения, обеспечивающего получение статуса муниципального образования: 1000 человек для территории с низкой плотностью населения и 3000 человек для территории с высокой плотностью населения.

Таким образом, в Законе о местном самоуправлении 2003г. установлено единственное основание, при котором органы государственной власти не могут инициировать процедуру голосования по вопросу изменения границ, преобразование муниципальных образований.

При наличии других оснований все субъекты права внесения инициативы голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований могут прибегнуть к выдвижению указанной инициативы. Такими основаниями например, могут быть: улучшение или ухудшение транспортной и социальной инфраструктуры отдельных поселений и населенных пунктов, изменение экономических условий хозяйствования, строительство или ликвидация крупных промышленных или сельскохозяйственных объектов, изменение профиля деятельности монофункциональных поселений и населенных пунктов и др.[[11]](#footnote-11)[12]

Для реализации инициативы граждан по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований по аналогии с процедурой реализации инициативы граждан при проведении местного референдума необходимо выполнить следующие действия, предусмотренные Федеральным законом от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с послед. изм.):

1. Образовать и зарегистрировать инициативную группу;
2. Получить регистрационное свидетельство;
3. Осуществить сбор подписей в поддержку инициативы проведения голосования по изменению границ, которые должны пройти проверку в избирательной комиссии муниципального образования;
4. Направить представительный орган муниципального образования проверенной подписи для принятия решения о проведении голосования.[[12]](#footnote-12)[13]

Решение о проведении голосования по вопросу изменения границ ипреобразованию муниципальных образований принимается представительными органами муниципальных образований, непосредственно вовлеченных в этот процесс.

В Законе о местном самоуправлении 2003г. предусмотрены механизмы судебной защиты прав граждан при осуществлении инициативы проведения голосования. Непринятие решения представительным органом муниципального образования о назначении голосования по тем или иным основаниям ведет либо к возбуждению судебной процедуры (в случае обращения в суд субъектов, инициирующих проведение голосования), либо к возникающей в этом случае невозможности изменения границ, преобразования муниципального образования ввиду отсутствия согласия населения.

В Законе предусмотрена также возможность обращения в суд субъектов права инициативы проведения голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований.

Глава местной администрации, органы государственной власти субъекта РФ,прокурор могут прибегнуть к судебной процедуре назначения голосования, если представительный орган муниципального образования не назначил в 30-дневный срок дату его проведения.

ВЗаконе о местном самоуправлении 2003г. вводятся положения по установлению результатов голосования и подведению его итогов, отличные от процедуры подведения итогов голосования на местном референдуме. Голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования считается полученным, если за такое изменение проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.[[13]](#footnote-13)[14]

Преобразование муниципального образования

Законом о местном самоуправлении 2003г. определено понятие преобразования муниципальных образований, чего не было ранее. **Под преобразованием муниципального образования понимаются:**

1) объединение муниципальных образований;

2)разделение муниципальных образований;

3) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ, его инициаторами могут выступать население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов РФ, федеральные органы государственной власти. Инициатива населения при этом, так же как и инициатива по изменению границ муниципального образования, осуществляется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. [[14]](#footnote-14)[15]

**Заключение**

Таким образом, в настоящее время в результате установления нового муниципального территориального деления России сформировалось три основных варианта реализация в субъектах РФ правовых норм Федерального закона о территориальной организации местной власти:

1 максимальное сохранение существующих в субъекте РФ территориальных границ;

2 избирательное изменение границ муниципальных образований, основанное на политических, социально-экономических, управленческих, исторических и других мотивах.

3 максимальное изменение территориальных границ и изменение существующих территорий муниципальных образований.

При изменении границ муниципальных образований согласие населения необходимо в следующих случаях:

а) если изменение границ муниципальных районов связано с отнесением территории поселений и (или) территорий населенных пунктов одного района к территориям другого района;

б) если изменение границ поселений связано с отнесением территорий населенных пунктов, находящихся в границах данного поселения, к территории другого поселения.

**Список использованных источников информации**

1. Конституция Российской Федерации
2. Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
4. Распоряжение Правительства РФ №707-р от 25 мая 2004г.
5. Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления. – М.: «ФОРУМ», 2009г. – 352с.
6. Муниципальное право / Под ред. Конина Н.М. М.:, 2006г. – 381с.
7. Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. – 369с.
8. Муниципальное право России / Под ред. Кокотова А.Н. М.:, 2008г. – 540с.
9. Муниципальное право России / Под ред. Постового Н.В. М.:, 2008г. – 480с.

1. [1] Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-1)
2. [2] Конституция Российской Федерации [↑](#footnote-ref-2)
3. [3] Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-3)
4. [4] Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-4)
5. [5] Муниципальное право России / Под ред. Кокотова А.Н. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-5)
6. [6] Муниципальное право / Под ред. Конина Н.М. М.:, 2006г. [↑](#footnote-ref-6)
7. [8] Муниципальное право России / Под ред. Постового Н.В. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-7)
8. [9] Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-8)
9. [10] Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-9)
10. [11] Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-10)
11. [12] Муниципальное право / Под ред. Чаннова С.Е. М.:, 2008г. [↑](#footnote-ref-11)
12. [13] Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-12)
13. [14] Муниципальное право / Под ред. Конина Н.М. М.:, 2006г. [↑](#footnote-ref-13)
14. [15] Наумов С.Ю. Основы организации муниципального управления. – М.: «ФОРУМ», 2009г. – 352с. [↑](#footnote-ref-14)