**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА**

**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донбасская аграрная академия»**

**КАФЕДРА «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**



**ЛЕКЦИЯ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО»**

**ТЕМА «ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

Направление подготовки/специальность: **40.03.01 Юриспруденция**

Форма обучения: **очная/ очно-заочная/ заочная**

Квалификация выпускника: **Академический бакалавр**

**Макеевка – 2023 год**

**Тема 1.3. Территориальные основы местного самоуправления.**

**ПЛАН ЛЕКЦИИ:**

1. Понятие муниципального образования и его территории.
2. [Образование, упразднение, преобразование муниципальных образований](https://be5.biz/pravo/m028/5.html#2). [Установление и изменение границ муниципальных образований](https://be5.biz/pravo/m028/5.html#3).
3. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.
4. Объединения муниципальных образований.

**1. Понятие муниципального образования и его территории.**

Конституция РФ не содержит термина «муниципальное образование». В пункте 1 ст. 131 установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Наличие или отсутствие местного самоуправления в этих территориальных поселениях никак не связывается с наличием или отсутствием муниципального образования.

Это означает, что местное самоуправление может иметь место вне муниципального образования, т.е. в городских и сельских поселениях, не обладающих статусом муниципального образования. Такое положение вещей соответствует названной статье Конституции РФ. Из этого следует, что местное самоуправление может существовать без муниципального образования.

В свою очередь, муниципальное образование без местного самоуправления, согласно закону, не может быть образовано.

Термин «муниципальное образование» был введен ГК РФ в 1994 году и был раскрыт в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ст. 1 этого закона муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В этом определении фактически были перечислены признаки муниципального образования.

Таким образом, **муниципальное образование** – населенная территория, в пределах которой:

– осуществляется местное самоуправление;

– имеется муниципальная собственность;

– имеется местный бюджет;

– имеются выборные органы местного самоуправления.

Иногда в качестве признаков муниципального образования называют: население, территорию, решение вопросов местного значения, муниципальную собственность, местный бюджет, выборные органы.

Некоторые исследователи группируют указанные критерии, выделяя организационные (наличие местного самоуправления, его выборных органов) и материальные (наличие муниципальной собственности и местного бюджета).

В Законе 2003 года термин «муниципальное образование» определяется иначе, признаки муниципального образования не перечисляются.

В соответствии со ст. 2 Закона 2003 года муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Таким образом, вместо того чтобы определить, что такое муниципальное образование, законодатель ограничился перечислением разных видов муниципальных образований. Однако, несмотря на такой подход законодателя, ученые формулируют определение и называют признаки муниципального образования, основываясь на новом законе.

Обязательными признаками каждого муниципального образования, по мнению ученых, являются:

– наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Закона 2003 года;

– наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

– наличие собственной экономической основы, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований;

– наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления;

– наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);

– право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Отсутствие на практике одного или нескольких элементов, характеризующих муниципальное образование, не является достаточным основанием для того, чтобы какое-либо административно-территориальное образование исключалось из разряда муниципальных образований. Вместе с тем для того, чтобы какое-либо территориальное образование приобрело статус муниципального, прежде всего, необходимо определить территории и границы муниципальных образований в каждом субъекте РФ.

Наличие территории является необходимым элементом статуса муниципального образования, так как местное самоуправление осуществляется только в его границах. Следует иметь в виду, что административно-территориальное деление субъекта РФ и деление его территории на территории муниципальных образований могут не совпадать. То есть, границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований. Поэтому следует различать понятия «территория административно-территориальной единицы» и «территория муниципального образования».

Вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ находятся в их исключительном ведении и могут решаться самостоятельно без согласования с кем бы то ни было.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11 - 13 Закона 2003 года.

Таким образом, система территориального устройства местного самоуправления находится теперь под нормативным воздействием Закона 2003 года, а система административного устройства субъекта Федерации регулируется региональным законодательством.

Необходимо разграничить понятия «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальная единица» и соответственно «муниципальное устройство» и «муниципальное образование».

Первые два подразумевают лишь территориальную организацию субъекта РФ, а муниципальное устройство связано с организацией местного самоуправления и в его основе лежат экономические, финансовые, социальные и иные интересы населения соответствующей территории. Поэтому следует различать «район», «муниципальный район» и «внутригородской район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение», «населенный пункт» и «поселение», хотя по территории они могут и совпадать.

Как указал Конституционный Суд РФ, определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов РФ и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта РФ; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления.

Некоторые субъекты РФ, например Калужская область, Ростовская область, пошли по пути определения территории муниципального образования в рамках установившегося административно-территориального деления. До 2003 года никаких предписаний о принципах формирования территориальной основы местного самоуправления в субъекте РФ не имелось, и субъекты РФ были совершенно свободны.

Закон 2003 года унифицировал виды муниципальных образований и установил правила определения их территории. Закон 2003 года базируется на понятии поселения. На первый план выходит место компактного проживания людей (единство территории и населения) и традиционное совместное решение вопросов местного значение. Другие атрибуты местного самоуправления (собственность, бюджет) возникают как следствие имеющегося статуса.

Закон 2003 года установил следующие виды муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

**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 состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый).

Законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений.

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. Однако, в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек.

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

Выделение межселенных территорий возможно только на территориях с низкой плотностью населения. Таким образом, в сельской местности вводится двухуровневая система местного самоуправления. В связи с этим закон предусматривает выделение вопросов межпоселенческого характера, решение которых относится к ведению муниципального района.

**Городской округ** – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также 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.

**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.

**Внутригородская территория 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.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями Закона 2003 года.

Для определения территории поселения Закон 2003 года устанавливает следующие критерии:

– **плотность населения.** На территориях с низкой плотность населения будут выделены межселенные территории. Средняя по РФ плотность сельского населения составляет 2,9 чел на кв.км.

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 РФ.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в РФ.

Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с низкой или высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов РФ, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет. Например, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 года № 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» к территориям с низкой плотностью населения относятся Ямало-Ненецкий автономный округ, большинство районов Республики Саха и др.

К территориям с высокой плотностью населения относятся Московская область, Краснодарский край, Республика Дагестан и др.;

**– исторически сложившиеся земли** населенных пунктов, обязательно выделение земель общего пользования, территорий традиционного природопользования и др. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

**– пешеходная доступность административного центра.** Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Для определения территории муниципального района Закон 2003 года устанавливает следующие критерии:

– в состав муниципальных районов входят территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории;

– транспортная доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

Административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

– необходимость создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ. Для определения территории городского округа Закон 2003 года устанавливает следующие критерии:

– наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

– наличие 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, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

– перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения. Как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 1 апреля 2008 года № 194-О-П определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления.

Определение территории муниципального образования должно основываться на следующих общих подходах:

– всякая населенная территория (а также и межселенная территория) России должна быть охвачена муниципальными образованиями;

– территория субъекта РФ разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, могут не включаться в состав территорий поселений;

– территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

– территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

– территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

– территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

– территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

– разделение населенных пунктов, влекущее несоответствие границ и (или) статуса муниципальных образований, существующих на день такого разделения, положениям Закона 2003 года, должно осуществляться одновременно с изменением границ и (или) преобразованием таких муниципальных образований.

**2.** [**Образование, упразднение, преобразование муниципальных образований**](https://be5.biz/pravo/m028/5.html#2)**.** [**Установление и изменение границ муниципальных образований**](https://be5.biz/pravo/m028/5.html#3)**.**

Изменение границ муниципального образования, преобразование муниципальных образований осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования реализуется в порядке выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Изменение границ муниципальных образований может осуществляться только с согласия населения.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к элементам конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления.

Как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 1 апреля 2008 года № 194-О-П конституционное регулирование местного самоуправления, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, содержащейся в решениях Конституционного Суда РФ, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия осуществления муниципально-территориальных преобразований независимо от их характера - сужения либо, напротив, расширения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также изменения конкретного состава территорий, выступающих объектом преобразований.

Вместе с тем Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Это предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации предписания ст. 131 (ч. 2) Конституции РФ.

При осуществлении регулятивных полномочий в указанной сфере законодатель, обладающий достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, вправе установить, в частности, дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. При этом, однако, он не может действовать произвольно и связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципального образования.

Правило об учете мнения населения должно было распространяться и на случаи принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации в переходный период решения об упразднении муниципальных образований и соответствующих органов местного самоуправления, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты, несмотря на то, что ст. 84 Закона 2003 года этого непосредственно не предусматривала.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; к ним могут относиться решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территорий муниципальных образований.

Таким образом, согласие населения выражается в зависимости от характера изменений:

1) непосредственно - путем голосования по вопросам изменения границ муниципального образования (ч. 3 ст. 24 Закона 2003 года), либо на сходах граждан;

2) опосредованно - представительными органами соответствующих муниципальных образований. При этом, как указал Конституционный Суд РФ, законодатель во всяком случае должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, предполагают непосредственное волеизъявление населения соответствующей территории.

Следовательно, при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу ст. 130 (ч. 2) Конституции РФ, является референдум.

В противном случае местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемого, в частности, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ).

Вместе с тем, Конституция РФ непосредственно не определяет, в каких именно формах должно быть выражено мнение населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, что предполагает необходимость законодательного регулирования порядка реализации нормативного предписания ее ст. 131 (ч. 2).

Осуществляя свои регулятивные полномочия в указанной сфере, законодатель обладает достаточной свободой усмотрения в выборе конкретного механизма волеизъявления местного сообщества по поводу своей территориальной организации, в частности он вправе установить дифференцированный порядок учета мнения населения в отношении объективно различных по своей социально-правовой природе и последствиям изменений границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования находится в устойчивой представительно-правовой связи с соответствующим местным сообществом, подконтролен ему и перед ним ответствен; он вправе и обязан осуществлять все свои полномочия от имени и в интересах населения муниципального образования.

Поэтому федеральный законодатель был вправе наделить его полномочием выступать от имени населения, в том числе при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования.

Однако при этом законодатель не может действовать произвольно, он связан необходимостью обеспечения выявления достоверного мнения населения по соответствующим вопросам и доведения его до сведения органа публичной власти, уполномоченного принимать решение об изменении границ муниципальных образований.

Необходимо согласованное функционирования институтов представительной и непосредственной демократии - правовое гарантирование населению, как первичному субъекту местного самоуправления, возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования.

Соответствующий механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, предполагает, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу.

При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Законом 2003 года, включая публичные слушания (ст. 28) или опрос граждан (ст. 31).

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Законом 2003 года.

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

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.

Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

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.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Закона 2003 года, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 Закона 2003 года.

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.

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.

Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

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.

Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения.

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.

Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Закона 2003 года и проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

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 законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом.

Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов. 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 путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Закона 2003 года в ред. от 21.07.2014.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных частями 3, 4, 5, 6 ст. 13 настоящего Федерального закона.

*Упразднение поселений.* Согласно ст. 13.1 Закона 2003 года упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

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

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти в соответствии с Законом 2003 года.

Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

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

*Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях.* В соответствии со ст. 13.2 Закона 2003 года:

1. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании нового поселения не должен вступать в силу в период муниципальных выборов. Если вопрос об образовании нового поселения внесен на сход граждан, то он оформляется решением схода.

Территория России как единого государства состоит из федеральной территории, территорий субъектов РФ и территорий местного самоуправления. Все это элементы одной системы, которые должны представлять собой взаимосвязанный механизм. Вся система должна иметь единую концепцию территориального устройства.

Обеспечить это может только федеральная власть путем установления четкой концепции территориального устройства государства в целом. Именно федеральная власть в состоянии выстроить все подсистемы в правильный логический ряд. Для этого необходим единый федеральный закон о территориальном устройстве в Российской Федерации. Это позволит структурировать территориальную организацию и избежать очередной раздробленности государства.

**3. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.**

Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях определяются Законом РФ от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

**Закрытым административно-территориальным образованием** (ЗАТО) признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Перечень ЗАТО утвержден Постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 года № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов».

Это такие населенные пункты как Североморск, Мирный, Звездный городок и др. Решение о создании (преобразовании), реорганизации ЗАТО принимается Президентом РФ.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

При установлении и изменении границ ЗАТО и при его реорганизации требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

Границы ЗАТО на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ. Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, входят в состав городского округа.

Если создание (преобразование), реорганизация ЗАТО влекут создание вновь образованного муниципального образования, решение вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования и формирование органов местного самоуправления данного муниципального образования осуществляются в соответствии с Законом 2003 года.

Органы местного самоуправления ЗАТО:

– координируют деятельность предприятий и объектов, подразделений охраны, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

– разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения ЗАТО в результате аварии на предприятии и объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости принимает решение об эвакуации населения;

– участвуют совместно с руководителями предприятий и объектов, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, и органами федеральной службы безопасности в определении пропускного режима в ЗАТО;

– по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него;

– осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий ЗАТО;

– вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

– согласовывают с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия и объекты, планы и программы комплексного социально-экономического развития ЗАТО, генеральный план ЗАТО; подготовленные на основе генерального плана ЗАТО проекты планировки территории; резервирование земель в границах ЗАТО для муниципальных нужд. Главой местной администрации ЗАТО является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом ЗАТО.

Общее число членов конкурсной комиссии в ЗАТО устанавливается представительным органом ЗАТО. При формировании конкурсной комиссии в ЗАТО одна треть ее членов назначается представительным органом ЗАТО, одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ, одна треть - федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в ЗАТО предприятия и объекты.

Данное положение было предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, который указал, что Закон 2003 года допускает различные варианты замещения должности главы местной администрации – в зависимости от соотношения этой должности с должностью главы муниципального образования.

При этом выбор того или иного варианта соотношения указанных должностей и, следовательно, порядка наделения их полномочиями, по общему правилу, относится к ведению местных сообществ и закрепляется в уставе муниципального образования.

Одновременно федеральный законодатель в порядке определения особенностей организации местного самоуправления в ЗАТО установил специальное регулирование наделения полномочиями глав администраций ЗАТО: в них может использоваться только один из предусмотренных Законом 2003 года вариант замещения должности главы местной администрации - назначение на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса.

Введение такого специального правового регулирования соотносится с характеристиками ЗАТО, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Наличие такого рода объектов обусловливает необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса общегосударственных и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ.

Установленный порядок наделения полномочиями главы администрации ЗАТО направлен одновременно и на создание условий для эффективного взаимодействия главы администрации ЗАТО с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в пределах ЗАТО предприятия и (или) объекты, а также с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. При этом учет местных интересов обеспечивается путем наделения представительного органа ЗАТО, избираемого непосредственно населением, определенными полномочиями по участию в процедуре назначения главы администрации ЗАТО, к каковым относятся: утверждение условий контракта для главы местной администрации в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, установление общего числа членов конкурсной комиссии и назначение одной трети членов из ее состава, принятие решения о назначении на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Права населения ЗАТО по определению структуры органов ЗАТО реализуются также путем решения в уставе муниципального образования вопросов о порядке наделения полномочиями главы ЗАТО (путем его избрания на муниципальных выборах или представительным органом закрытого административно-территориального образования из своего состава), а также о порядке формирования, сроках полномочий, подотчетности, подконтрольности, организации и деятельности как названных, так и иных органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления:

– предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды;

– оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

– создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории. Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах определяются ФЗ от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Наукоград Российской Федерации – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Статус наукограда имеют города Обнинск, Королев, Мичуринск, Фрязино, Петергоф и др.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением срока этого статуса. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство РФ утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов.

Особенности организации местного самоуправления в субъектах РФ - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе определяются ст. 79 Закона 2003 года.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя определяются законами субъектов РФ – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Таким образом, в отличие от других муниципальных образований перечень вопросов внутригородских территорий городов федерального значения определяется законами субъектов РФ.

Исходя из этого определяется и состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, определяются ст. 82.1 Закона 2003 года.

Органами исполнительной власти субъектов РФ осуществляются полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также на оказание связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, в случае утверждения перечня законом субъекта РФ.

В перечень могут быть включены только топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками. Полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, но не включенных в перечень, осуществляются органами местного самоуправления указанных муниципальных образований.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов утверждается Правительством РФ.

Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом от 27 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

В частности из полномочий органов местного самоуправления изъяты: резервирование земель и изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка; обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности и др.

**4. Объединения муниципальных образований.**

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований могут образовываться объединения муниципальных образований.

Однако в отличие от Закона 1995 года Закон 2003 года предписывает обязательное образование в каждом субъекте РФ совета муниципальных образований соответствующего субъекта РФ, организация и деятельность которого осуществляются в соответствии с требованиями ФЗ от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (в редакции от 04.06.2014) «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям.

Совет должен иметь устав. Муниципальные образования обязаны уплачивать членские взносы. Созданный совет муниципальных образований субъекта РФ не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность (ст. 66 Закона 2003 года).

Например, в Республике Дагестан интересы муниципальных образований с 12 января 2006 года представляет Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Дагестан», являющаяся добровольным объединением муниципальных образований Республики Дагестан.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований могут образовывать только советы муниципальных образований субъектов РФ (в его состав должны войти не менее двух третей субъектов РФ).

Целями его создания являются:

- организация взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ;

- выражение и защита общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти;

- организация сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами.

7 июля 2006 года на базе Конгресса муниципальных образований создан Общероссийский Конгресс муниципальных образований, в который вошли 79 советов муниципальных образований субъектов РФ.

С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований.

Например, Союз российских городов создан в форме ассоциации и в него входит 87 городов.

Для объединения финансово-материальных и иных ресурсов муниципальные образования могут выступать участниками договорных отношений, образовывать межмуниципальные объединения, учреждать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с действующим законодательством.

Передача таким объединениям полномочий органов местного самоуправления запрещается.

Цель установления данной нормы, являющейся новеллой федерального законодательства, – расширение возможностей муниципальных образований по организации решения вопросов местного значения на основе межмуниципальной кооперации.

В первую очередь эта норма направлена на обеспечение взаимодействия небольших, имеющих слабую материальную базу муниципальных образований.

Муниципальные образования могут учреждать межмуниципальные печатные средства массовой информации. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

На 1 января 2020 года на добровольной основе в объединениях муниципальных образований, в межмуниципальных некоммерческих организациях участвовало 20890 муниципальных образований.

**Контрольные вопросы по теме:**

1. Какова юридическая сущность института «территориальные основы местного самоуправления»?
2. Какие виды муниципальных образований Вы знаете?
3. Каково административно-территориальное устройство муниципального района?
4. Обладает ли район городского округа статусом муниципального образования?
5. Какие территории муниципальных образований считаются территориями с низкой плотностью?
6. Кем утверждается перечень территорий с низкой и высокой плотностью?
7. Как часто может изменяться статус территорий с низкой и высокой плотностью населения?
8. Может ли осуществляться местное самоуправление на территории с численностью населения менее 100 человек?
9. Какие территории позволяет включать в состав городского поселения Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»?
10. Каковы характерные признаки муниципального района?
11. Раскройте понятие «межселенная территория».
12. Что понимается под пешеходной и транспортной доступностью?
13. Каково территориально-административное деление городского округа?
14. Каковы особенности внутригородских территорий городов федерального значения?
15. Каковы критерии создания муниципальных образований?
16. Каков состав территорий муниципальных образований?
17. Каковы основания изменения границ муниципальных образований?
18. Каковы процедурные решения изменения границ муниципальных образований?
19. Что понимается под административно-территориальным устройством субъекта РФ?
20. Каков порядок создания, преобразования и ликвидации муниципальных образований?

**Рекомендованная литература:**

**Основная:**

1. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление. Учебник. – М: Юрайт, 2017. – 386 с.
2. Муниципальное право России. Учебник / Под ред. Кокотов А. Н. – М: Юрайт, 2019. – 460 с.
3. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. В 2 томах (комплект) / Отв. ред. Бондарь Н.С. – М: Юрайт, 2016. – 816 с.

**Дополнительная:**

1. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс, 2016. – [Электронный ресурс] – URL: <https://www.consultant.ru>
2. Нечкин А. В., Кожевников О. А.Муниципальное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями. Учебное пособие для вузов. – М: Юрайт, 2020. – 268 с.
3. Шкатулла В. И. Комментарии к Федеральному Закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». – М: Юстицинформ, 2019. – 140 с.
4. Юридический словарь-справочник для государственных и муниципальных служащих / Под ред. Малько А. В., Чаннов С. Е. – М: Проспект. 2020. – 296 с.

**Нормативные акты:**

* 1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- ФКЗ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1- ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., N 0001202210060013 (актуальная редакция).
  2. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года. – [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.consultant.ru>