

# Правовое обеспечение местного самоуправления Часть 2.



1. Территориальная основа местного самоуправления.
2. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления

# Территориальная основа местного самоуправления

- Территория является неперенным условием организации и функционирования публичной власти, ее физической основой и пределами.
- Территориальной сферой местного самоуправления является муниципальное образование.
- Под **муниципальным образованием** понимается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.
- (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ)

- Понятие «поселение» определяется в Федеральном законе № 131 -ФЗ через два понятия — *городского и сельского поселения*.
- Под сельским поселением следует понимать 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.
- Городское поселение - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

(ч. 1 ст. 2 №131-ФЗ)

- К общим признакам поселений относятся следующие признаки:
- все они являются муниципальными образованиями;
  - органы местного самоуправления всех поселений вправе решать специфический «поселенческий» круг вопросов местного значения;
  - территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, входят в состав муниципальных районов;
  - территории поселений составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселений;
  - в состав территории поселений входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
  - территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;
  - территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

- В состав сельского поселения не могут входить городские населенные пункты; количество сельских населенных пунктов, которые могут входить в состав сельского поселения не ограничено.
- В состав городского поселения не может входить более одного города, но при этом должен входить хотя бы один городской населенный пункт; помимо территории «базового» городского населенного пункта, в состав городского поселения могут входить 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).

# Поселение

— это вид муниципального образования, к ведению которого, как минимум, отнесено решение базовых вопросов местного значения, территория которого не включает в свой состав территории иных муниципальных образований.

Поэтому представительные органы поселения в обязательном порядке избираются непосредственно населением.

# 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.

# Признаки муниципального района

- муниципальный район является муниципальным образованием;
- в состав территории муниципального района входят территории поселений, а также могут входить межселенные территории;
- в состав территории муниципального района не входят территории городских округов;
- в назначении должностных лиц местного самоуправления муниципального района могут принимать участие органы государственной власти субъекта РФ;
- к компетенции органов местного самоуправления муниципального района относятся вопросы местного значения межпоселенческого характера и передаваемые отдельные государственные полномочия;
- границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района передаваемых отдельных государственных полномочий.

## В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ к межселенным территориям относятся:

- территории с низкой плотностью населения, не являющиеся исторически сложившимися землями населенных пунктов, прилегающими к ним землями общего пользования, территориями традиционного природопользования населения поселений, рекреационными землями, землями для развития поселений;
- территории сельских населенных пунктов с численностью населения менее 100 человек, расположенных на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях при условии, что на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте было принято решение о возможности ненаделения населенного пункта статусом поселения и о возможности его невхождения в состав поселения;
- межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений.
- Перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, а также перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения утверждены Распоряжением Правительства РФ от 25.05.2004 г. №707-р.

# Городской округ

- В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, под городским округом следует понимать 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;

- *С одной стороны, городской округ — это вид городского поселения, с другой стороны городской округ обладает отдельными признаками муниципального района.*
- **Городской округ в отличие от остальных городских поселений:**
  - не входит в состав муниципального района;
  - органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями не только по решению вопросов местного значения поселения, но и по решению вопросов местного значения муниципального района, а также могут наделяться отдельными государственными полномочиями;
  - в назначении должностных лиц местного самоуправления городского округа могут принимать участие органы государственной власти субъекта РФ.

- **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 (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.
- (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ)

- Границы территорий муниципальных образований *устанавливаются и изменяются* законами субъектов РФ.
- Субъекты РФ не имеют права определять порядок преобразования муниципальных образований, а также порядок установления и изменения их границ, что соответствует идее установления единой территориальной организации местного самоуправления в РФ.

## **Преобразованием муниципального образования являются:**

- 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
- выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

- В качестве особых форм территориальных изменений Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 13.1 и 13.2 выделяет ***упразднение поселений*** и ***создание вновь образованных поселений*** на межселенных территориях.
- Эти территориальные изменения предусмотрены прежде всего для территорий с низкой плотностью сельского населения и труднодоступных местностей, когда для сельского поселения с численностью населения менее 100 человек **возможно принятие на сходе граждан решения об упразднении этого поселения**, а для населенного пункта с соответствующей численностью населения, не являющегося поселением или частью поселения, — **о создании вновь образованного поселения**. При этом муниципальное образование создается и упраздняется **в любом случае законом субъекта РФ**.

# Роль населения в решении вопросов территориальной организации

- **В соответствии с ч.2 ст. 131 Конституции РФ, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, каковым в конституционном смысле является и преобразование муниципальных образований, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.**

- **Европейская хартия местного самоуправления, (ст. 5):**
- «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом».
- И в Конституции РФ, и в Хартии, содержится лишь общий принцип, заключающийся в необходимости учета мнения населения при изменении границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

## Формы учета мнения населения по вопросу преобразования муниципальных образований (Федеральный закон №131-ФЗ, ст.12, 13, 13.1, 13.2)

- получение согласия населения муниципального образования (аналог местного референдума);
- получение согласия представительного органа муниципального образования;
- учет мнения представительного органа муниципального образования.

- Решение представительного органа местного самоуправления, принятое в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ об учете мнения представительного органа местного самоуправления **не имеет обязательного значения** для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.
- В случае, если представительный орган местного самоуправления выразил отрицательное отношение к преобразованию муниципального образования, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, **вправе** принять закон о соответствующем преобразовании.
- При принятии такого закона, позиция представительного органа муниципального образования должна быть рассмотрена, а невозможность с ней согласиться обоснована на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

# Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления (№131-ФЗ, ст. 5):

- определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ (ч. 1);
- правовое регулирование по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий.

# Федеральный закон №131-ФЗ определяет рамки федерального воздействия на осуществление местного самоуправления

- Согласно ч. 2 ст. 5: «Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами».

# Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления

1. правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Федерации в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
2. правовое регулирование прав и обязанностей, ответственности органов государственной власти субъектов РФ, их должностных лиц в области местного самоуправления, в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
3. границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ;

5. гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом, порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта РФ (ст. 22);
6. гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ (ст. 23);
7. наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 34);

8. возможно установление полномочий органов местного самоуправления законом субъекта РФ (ч. 11 ст. 35, ч. 6 ст. 43);
9. условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, устанавливаются законом субъекта РФ;
10. допускается регулирование субъектом РФ муниципальной службы в соответствии с федеральным законом (ст. 42);

11. согласно абзацу четвертому ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относится правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

- Федеральный закон № 131 -ФЗ специально говорит о том, что правотворчество субъекта РФ в области местного самоуправления допускается в части регулирования прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законом субъекта РФ в порядке, установленном Федеральным законом №131-ФЗ.
- Таким образом, Федеральный закон 2003 года допускает подобное регулирование посредством издания как закона субъекта о самой передаче государственных полномочий субъекта местному самоуправлению, так и иных актов, касающихся прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в связи с осуществлением переданных полномочий.

- В соответствии с ч.2 ст. 6 осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.
- Таким образом, не любой закон субъекта РФ может предусматривать осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий относительно органов местного самоуправления, а только закон субъекта РФ, отвечающий изложенным выше критериям.

## *Кейс 1. О статусе городского поселения.*

- Ситуация: Город «N», находящийся в границах муниципального района законом субъекта РФ не был включен в перечень муниципальных образований – поселений, а его территория оказалась включена в состав близлежащего городского округа.
- Провести правовую оценку ситуации, определить стороны конфликта и предложить процедуру разрешения ситуации.

## *Кейс 2. Об отнесении поселения к территории муниципального района.*

- **Ситуация:** Территория сельского поселения «К» законом субъекта РФ включена в состав L-ского муниципального района. При этом жители поселения «К» хотели бы, чтобы территория их поселения была включена в состав M-ского района, так как административный центр данного района ближе и более доступен, чем административный центр L-ского района.
- Провести правовую оценку ситуации, определить стороны конфликта и предложить процедуру разрешения ситуации.

## Контрольные вопросы:

1. Предмет муниципального права?
2. Источники муниципального права?
3. Иерархия НПА в области местного самоуправления?
4. В чем особенности правового регулирования местного самоуправления, порожденные федеративным устройством РФ?
5. Каково соотношение норм законодательства РФ и норм международного права?

## Контрольные вопросы:

1. Понятие и основные признаки местного самоуправления?
2. Что представляет собой система местного самоуправления?
3. Элементы системы местного самоуправления?
4. Какие принципы определяют территориальную организацию местного самоуправления?
5. Какой субъект наделен правом установления и изменения границ муниципальных образований?
6. Какие нормативные правовые акты регламентируют порядок территориальной организации местного самоуправления?

