

Тема 5.
**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

План

- 5.1. Понятие, признаки и виды муниципальных образований в РФ. Общие положения о территориях муниципальных образований.
- 5.2. Поселения в РФ: понятие, виды, особенности. Муниципальные районы: понятие, общая характеристика.
- 5.3. Округа как вид муниципальных образований в РФ: понятие, виды, особенности.
- 5.4. Изменение границ муниципальных образований.
- 5.5. Объединение муниципальных образований, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением.
- 5.6. Разделение муниципальных образований, выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.
- 5.7. Изменение статуса муниципальных образований.

5.1. Понятие, признаки и виды муниципальных образований в РФ. Общие положения о территориях муниципальных образований

Ст.131 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Новая редакция этой статьи, предусмотренная законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, для обозначения территориальных границ местного самоуправления, пределов муниципальной власти в законодательстве используется термин «муниципальное образование». Муниципальное образование выступает в качестве пространственной границы осуществления населением (территориальным коллективом) местного самоуправления. Поэтому правовая категория «муниципальное образование» обозначает не просто территорию, а должна рассматриваться в единстве составляющих ее элементов: территория, население, муниципальная власть. Муниципальное образование – это политико-территориальная единица.

Населенность территории, т.е. постоянное проживание в ее границах определенного количества жителей, является важнейшей характеристикой муниципального образования. В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрена специальная правовая категория – межселенная территория, т.е. территория, находящаяся вне границ поселений, которая не имеет статуса муниципального образования. Основу муниципальных образований составляют населенные пункты или объединения населенных пунктов, или части населенных пунктов.

Важным является вопрос о соотношении понятий «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица», или муниципально-территориального и административно-территориального устройства РФ. В соответствии Конституцией РФ административно-территориальное устройство субъекта РФ

относится к его исключительному ведению. Такова же и позиция Конституционного Суда РФ (пост. от 24 января 1997г. № 1-П).

Рассмотрим особенности муниципальных образований, их признаки, путем сопоставления муниципальных образований с административно-территориальными единицами по различным критериям.

1. Правовые основы организации.

Виды, порядок создания и упразднения административно-территориальных единиц и другие связанные с ними вопросы регулируются соответствующими законами субъектов РФ. В Воронежской области это закон «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения» от 27 октября 2006 года № 87-ОЗ.

Основы муниципально-территориального устройства РФ устанавливаются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003г. № 131-ФЗ. В нем устанавливаются виды муниципальных образований, порядок их создания, изменения границ, преобразования.

2. Цели создания.

Административно-территориальные единицы создаются в целях оптимальной территориальной организации государственной власти. В их границах действуют территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти (например, МВД, ФНС и др., судебные органы). Муниципальные образования создаются в целях осуществления населением местного самоуправления.

3. Исходя из вышесказанного, к признакам муниципальных образований относятся также наличие в них:

- органов местного самоуправления;
- местного бюджета и муниципального имущества;
- устава муниципального образования.

В качестве дополнительного признака Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет возможность иметь свою символику (герб (эмблему), флаг, гимн).

Территориально муниципальные образования, как правило, совпадают с административно-территориальными единицами, поскольку создаются на их основе. Но не каждая административно-территориальная единица имеет статус муниципального образования.

На основе вышеизложенного можно сформулировать следующее определение муниципального образования: это политико-территориальная единица, создаваемая на основе населенного пункта, либо нескольких населенных пунктов, объединенных общей территорией, либо на части территории населенного пункта, в границах которой населением самостоятельно осуществляется местное самоуправление, образованы органы местного самоуправления имеется местный бюджет и муниципальное имущество, а также устав о местном самоуправлении.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает следующий перечень муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения.

Общие положения о статусе и территориях муниципальных образований закреплены в статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ.

Наделение муниципальных образований соответствующим статусом осуществляется *законами субъектов Российской Федерации*.

Законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, муниципальных округов, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, муниципальных округов, городских округов;

Территорию муниципального образования (поселения, округа) могут составлять:

- исторически сложившиеся земли населенных пунктов,
- прилегающие к ним земли общего пользования,
- территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, муниципального округа,
- земли рекреационного назначения,
- земли для развития.

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

Территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, муниципального округа, городского округа.

Разделение населенных пунктов, влекущее несоответствие границ и (или) статуса муниципальных образований, существующих на день такого разделения, положениям настоящей статьи, должно осуществляться одновременно с изменением границ и (или) преобразованием таких муниципальных образований в соответствии с положениями части 1 настоящей статьи.

Таким образом, в современном российском законодательстве термины «поселение» и «населенный пункт» - не синонимы. Термин поселение применяется в качестве определенного вида муниципального образования.

Принципы территориальной организации местного самоуправления

Принципы территориальной организации местного самоуправления – это законодательно установленные положения и требования, в соответствии с которыми определяются порядок образования и преобразования муниципальных образований, состав территории муниципальных образований, а также порядок установления и изменения их границ.

Данные требования основываются на конституционных положениях, нормах Европейской хартии местного самоуправления и закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в главе 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления».

Принципы территориальной организации местного самоуправления, по сути, в полном объеме определяются на федеральном уровне.

К ним относятся принципы, определяющие: во-первых, порядок образования и преобразования муниципальных образований; во-вторых, порядок установления и изменения границ муниципальных образований; в-третьих, состав территории муниципальных образований.

1. Принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Федеральный закон предусматривает, что территория субъекта Федерации должна быть разграничена между городскими и сельскими поселениями (муниципальными образованиями). Исключение могут составлять территории с низкой плотностью сельского населения, которые могут не включаться в состав территорий поселений (ст. 11).

2. Сочетание поселенческого и территориального принципов при формировании муниципальных образований.

Согласно Конституции РФ (ст. 131) местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях, а также на других территориях. Федеральный закон 2003 г. определяет содержание поселенческого принципа, устанавливая требования к городским (включая и городской округ) и сельским поселениям как муниципальным образованиям, а также конкретизирует конституционное положение о «других территориях», в границах которых осуществляется местное самоуправление, относя к ним, прежде всего, территории муниципальных районов.

Кроме того, надо учитывать, что сельское поселение как вид муниципального образования может создаваться на основе как поселенческого принципа (представляя собой один населенный пункт), так и территориального принципа (представляя собой несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией).

В особую категорию муниципальных образований Закон выделяет внутригородские муниципальные образования, создаваемые в городах федерального значения. Особенности территориальной основы имеют также закрытые административно-территориальные образования, обладающие статусом городского округа;

3. Двухуровневая территориальная организация местного самоуправления в границах муниципального района.

Закон 2003 г. № 131-ФЗ прямо предусматривает обязательность такой организации местного самоуправления в муниципальном районе, выделяя при этом не только вопросы местного значения поселения, но и вопросы местного значения межпоселенческого характера, относя их к компетенции муниципального района (ст. 2).

4. Участие населения в принятии решений по вопросам преобразования муниципальных образований.

Этот принцип обеспечивается правом населения, во-первых, выступить с инициативой преобразования муниципального образования, и, во-вторых, выразить свое мнение по вопросу преобразования муниципального образования путем голосования либо на сходах граждан.

5. Учет численности населения при образовании сельского поселения.

Согласно Федеральному закону 2003 г. № 131-ФЗ в состав территории сельского поселения могут входить, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территорий с высокой плотностью населения – менее 3000 человек).

На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью менее 100 человек может не наде-

ляться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. В этом случае органы местного самоуправления муниципального района осуществляют в данном населенном пункте все полномочия органов местного самоуправления поселения.

6. Наделение законами субъектов Федерации соответствующих муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, внутригородского муниципального образования.

II. Принципы, определяющие порядок установления и изменения границ муниципальных образований.

1. Территория субъекта Федерации разграничивается между поселениями.

При этом Закон устанавливает, что:

а) территории с низкой плотностью сельского населения (межселенные территории) могут не включаться в состав территорий поселений;

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

2. Установление границ сельского поселения (в состав которого входят два и более населенных пункта), а также муниципального района, как правило, с учетом пешеходной (транспортной) доступности.

Этот принцип означает, что границы, как правило, должны устанавливаться с таким расчетом, чтобы жители соответствующего муниципального образования могли в течение рабочего дня добраться до административного центра своего муниципального образования и обратно в населенный пункт, где они проживают (для муниципального района границы устанавливаются с учетом транспортной доступности, а для соответствующего сельского поселения – пешеходной доступности).

3. Целостность территории муниципального образования.

Этот принцип предполагает, что:

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

б) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

в) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района. Это обусловлено двухуровневой организацией местного самоуправления в муниципальном районе. Что же касается городского округа, то его территория не может входить в состав территории муниципального района: данные муниципальные образования не объединены общей территорией;

4. Учет мнения населения при решении вопроса об установлении и изменении границ муниципальных образований.

Согласно Конституции РФ (ст. 131) изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Федеральный закон 2003 г., развивая данный принцип, предусматривает, что в одном случае изменение границ осуществляется с учетом мнения населения, а в другом – только с согласия населения (например, согласие населения требуется при изменении границ муниципального района, влекущем отнесение территорий отдельных населенных пунктов к территориям других муниципальных районов).

5. Учет исторических, местных традиций, необходимости создания условий для решения соответствующих вопросов местного значения, развития муниципального образования.

Этот принцип обусловлен, прежде всего, спецификой местного самоуправления как формы власти народа, посредством которой население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

6. Установление и изменение границ муниципальных образований законами субъектов Федерации.

Федеральный закон 2003 г. достаточно подробно регулирует этот порядок (ст. 11-13.2). Поэтому субъекты Федерации, устанавливая и изменяя границы муниципальных образований, должны руководствоваться требованиями, предусмотренными данным Федеральным законом.

III. Принципы, определяющие состав территории муниципальных образований:

1. Обеспечение устойчивого и комплексного развития территории муниципального образования в целях эффективного решения вопросов местного значения, создания благоприятных условий жизнедеятельности населения.

Реализация данного принципа обеспечивается следующими требованиями Федерального закона:

а) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

б) в состав территории поселений должны включаться не только земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, но и рекреационные земли, земли, необходимые для развития муниципального образования;

в) состав земель территории муниципального района, определяющих его границы, должен обеспечивать создание условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также для осуществления на всей территории муниципального района делегированных государственных полномочий;

2. Учет исторических и иных местных традиций при определении состава территории муниципального образования, установлении его границ.

Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает включение в состав территории поселения исторически сложившихся земель населенных пунктов (ч. 1 п. 3 ст. 11). В состав территории поселения должны также входить земли традиционного природопользования населения соответствующего поселения.

5.2. Поселения в РФ: понятие, виды, особенности.

Муниципальные районы: понятие, общая характеристика

Характеристики отдельных видов (типов) муниципальных образований рассмотрим на основе статей 2 и 11 Федерального закона № 131-ФЗ.

Поселения бывают сельскими и городскими.

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.

Таким образом, сельским поселением признается *сельский населенный пункт*. Этот статус может получить один сельский населенный пункт при условии, если его численность превышает установленный в законе *минимум жителей*. Этот минимум различается в зависимости от того, какова плотность сельского населения на данной территории.

В Российской Федерации выделяют территории со средней, низкой и высокой плотностью сельского населения.

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет».

В настоящее время эти вопросы урегулированы распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004г. № 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».

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)*.

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения.

В соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек.

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.

Следует отметить, что административные центры выделяют во всех муниципальных образованиях, которые состоят из нескольких населенных пунктов. Административный центр сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа - населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

Пример из истории. Так, во время проведения земской реформы в 19 веке устанавливалось, что «Волость есть территория от центра оной не более чем на 12 верст отстоящая». См.: Муниципальная власть. 2005. № 1. С.3.

После вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ в Тамбовской области, например, решили, что это примерно 30 тысяч шагов туда, столько же обратно. См.: Пограничное состояние. Муниципальные образования «нарежут» по-новому // Рос. газета. 2007. 25 июля.

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

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).

Таким образом, главное отличие городского поселения от сельского состоит в том, что в его состав может входить только один городской населенный пункт. Помимо этого, в его состав могут входить сельские населенные пункты.

Муниципальный район – это:

- *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.

Таким образом, муниципальные районы – это муниципальные образования, которые состоят из других муниципальных образований (городских и сельских поселений). В их состав также могут входить возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории.

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 отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Границы муниципальных районов устанавливаются с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для

жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

5.3. Округа как вид муниципальных образований в РФ: понятие, виды, особенности

Округ в русском языке рассматривается преимущественно не как населенный пункт, а как территория. Однако при использовании этого понятия в качестве правовой категории, обозначающей вид муниципального образования, возможны разные варианты. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает термин «округ» для обозначения нескольких видов муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, городской округ с внутригородским делением.

Городской округ – это:

- 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.
- при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах.

В состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа.

На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

Границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных статьей 16 настоящего Федерального закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструкту-

ры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных статьей 15 настоящего Федерального закона вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Муниципальный округ, как закреплено в ст.2 Федерального закона № 131-ФЗ, это несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного настоящим Федеральным законом), 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.

Муниципальный округ должен состоять из нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов. Указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Территория муниципального округа не входит в состав муниципального района.

Городской округ с внутригородским делением - это городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования. Речь идет о крупных городах, преимущественно административных центрах субъектов Российской Федерации, которые подразделяются на районы (например, Воронеж разделен на шесть административно-территориальных единиц – Железнодорожный, Коминтерновский, Левобережный, Ленинский, Советский, Центральный районы). Субъектам Российской Федерации предоставлено право наделять такие районы статусом самостоятельных муниципальных образований. В этом случае они приобретают все те признаки, о которых говорилось ранее: собственные органы местного самоуправления, местный бюджет, муниципальное имущество, устав. Вопросы местного значения подразделяются между городским округом в целом и между его внутригородскими районами.

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

В настоящее время в Российской Федерации имеется три городских округа с внутригородским делением. В июне 2014 года такой статус был придан Челябин-

скому городскому округу. В 2015 году этот статус получили Самара и Махачкала (столица Республики Дагестан).

К городским муниципальным образованиям относится также внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, в РФ существует двухуровневая система муниципальных образований. Первичный уровень: городские и сельские поселения, внутригородские районы, внутригородские территории городов федерального значения.

Второй уровень: муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа, городские округа с внутригородским делением.

Все муниципальные образования РФ подлежат включению в единый Государственный реестр муниципальных образований. Правила ведения государственного реестра муниципальных образований утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2005 № 350 утверждены. Обязанности по ведению данного реестра возложены на территориальные органы Министерства юстиции РФ.

Статистика. На 01.01.2020 г. в Российской Федерации насчитывалось 21501 муниципальных образований, в том числе:

- муниципальных районов – 1731;
- городских поселений – 1490;
- сельских поселений – 17380;
- городских округов – 611; 14
- городских округов с внутригородским делением – 3;
- внутригородских районов в городских округах – 19;
- внутригородских территорий городов федерального значения – 267 (Москва – 146; Санкт-Петербург - 111; Севастополь – 10).

5.4. Изменение границ муниципальных образований

Порядок изменения границ муниципальных образований определяется статьей 12 Федерального закона № 131. В результате данной процедуры меняется расположение на местности административной границы, т.е. условной линии, разделяющей между собой муниципальные образования. В результате этого территория одного муниципального образования становится больше, а другого – меньше. Это может приводить к тому, что населенный пункт, расположенный на территории одного муниципального образования, например, поселения или округа, может перейти в состав территории другого муниципального образования. При изменении границ между муниципальными районами из одного района в состав другого района может перейти целое поселение.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Эта процедура включает в себя несколько этапов, основные требования к которым закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ.

1. Инициатива. Изменение границ муниципального образования осуществляется по инициативе:

- 1) населения,
- 2) органов местного самоуправления,
- 3) органов государственной власти субъекта Российской Федерации,

4) федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. (Так, условием назначения местного референдума по инициативе граждан, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

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

2. Выявление мнения населения по вопросу изменения границ.

Мнение населения может носить *императивный характер*, в этом случае закон говорит о том, что изменение границ осуществляется с согласия населения. Если население не согласно, изменение границ не происходит.

Согласие население может быть получено в ходе непосредственного голосования жителей в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 настоящего Федерального закона. Согласие населения также может быть выражено представительным органом соответствующего муниципального образования в порядке, предусмотренном его уставом.

Если при изменении границ муниципальных образований происходит изменение территориальной принадлежности населенных пунктов (или поселений в целом), необходимо согласие населения данных населенных пунктов или поселений (например, ч.2, 3 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ).

В некоторых случаях требуется согласие населения тех муниципальных образований, в состав которых будут включаться или из состава которых будут исключаться эти населенные пункты (например, ч.2.3 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Имеются случаи, когда изменения одновременно затрагивают границы нескольких муниципальных образований (например, поселений и муниципальных районов, в состав которых они входят). В этом случае требуется получение согласия населения в одних муниципальных образованиях и учет мнения населения в других муниципальных образованиях (например, ч.2.1, 2.2, 4.1 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований (например, ч.4 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ).

В некоторых случаях, помимо согласия населения, требуется учет мнения представительных органов муниципальных образований (ч.2 ст.12 Федерального закона № 131-ФЗ).

Порядок получения согласия населения или учета мнения населения закрепляется уставом муниципального образования (это могут быть опросы населения и другие формы).

3. Рассмотрение вопроса и принятие решения об изменении границ в органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос о возможности, целесообразности изменения границ муниципальных образований, о последствиях (экономического, социально-культурного и иного характера), к которым оно может привести, изучается соответствующими структурами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые готовят по этому поводу соответствующие заключения. Данный вопрос изучается также в комиссиях и комитетах законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

В случае положительной оценки возможности и последствий предложенного изменения границ принимается закон субъекта РФ об изменении границ муниципальных образований. Как правило, данным законом вносятся необходимые поправки в соответствующие нормативные правовые акты (законы субъектов РФ, которыми были установлены прежние границы муниципальных образований). После вступления в силу закона субъекта РФ вносятся изменения в уставы муниципальных образований.

5.5. Объединение муниципальных образований.

Статья 13 Федерального закона № 131-ФЗ говорит о различных видах преобразований муниципальных образований: объединение, разделение, изменение статуса.

Так же, как и при изменении границ муниципальных образований, можно выделять те же основные этапы преобразования муниципальных образований: выдвижение инициативы, выявление мнения населения, рассмотрение и принятие решения органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Общими для всех вариантов преобразований является порядок выдвижения инициативы, а также то, что оно осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Инициатива в преобразовании муниципальных образований принадлежит:

- 1) населению,
- 2) органам местного самоуправления,
- 3) органам государственной власти субъектов Российской Федерации,
- 4) федеральным органам государственной власти.

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном 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.

Далее рассмотрим особенности осуществления различных видов преобразований муниципальных образований.

Объединение муниципальных образований.

Этот вид преобразования муниципальных образований заключается в том, что территории граничащих между собой муниципальных образований соединяются, и

вместо двух или более муниципальных образований создается одно новое муниципальное образование. Прежние муниципальные образования утрачивают свой статус, их органы местного самоуправления прекращают свои полномочия.

Объединяться между собой могут:

- поселения. В результате объединения двух или более поселений создается новое более крупное поселение. Объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования;

- поселения и городские округа. В этом случае поселение утрачивает статус муниципального образования и становится частью городского округа. Возможно объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, утрачивает статус муниципального образования;

- городские округа; городской округ с муниципальным округом. Каждый из объединившихся городских округов, объединившиеся городской округ и муниципальный округ утрачивают статус муниципального образования;

- внутригородские округа. В результате в составе городского округа с внутригородским делением становится меньше внутригородских районов;

- муниципальные районы. На основе этого объединения создаются более крупные муниципальные районы.

Выявление мнения населения.

Практически во всех случаях объединения муниципальных образований закон требует согласия населения. Исключение составляет объединение муниципальных районов, при котором законом предусмотрен учет мнения населения. В некоторых случаях необходимы как согласие населения объединяющихся муниципальных образований, так и учет мнения населения тех муниципальных образований, которых этот процесс также затрагивает. (например, часть 3.1 ст.13 Федерального закона № 131-ФЗ): объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района).

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

В Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотрен такой вариант преобразования, как присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением.

ем; поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района (ч. 6.2 ст.13). Отличие этой процедуры от объединения поселения с городским округом заключается в том, что в данном случае поселение не теряет свой статус муниципального образования, а меняет его вид, т.е. вместо поселения в составе муниципального района оно становится внутригородским районом в составе городского округа с внутригородским делением.

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.

5.6. Разделение муниципальных образований.

Разделение муниципального образования – это вид преобразования, означающий, что территория одного муниципального образования подразделяется на два или более новых муниципальных образования. Прежнее муниципальное образование утрачивает свой статус, его органы местного самоуправления досрочно прекращают свое существование.

Инициатива разделения муниципального образования принадлежит тем же субъектам и осуществляется в том же порядке, как и инициатива объединения муниципальных образований.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает следующие варианты разделения муниципальных образований:

- разделение поселения. Оно влечет за собой образование двух и более поселений;
- разделение муниципального или городского округа. В результате образуются два и более муниципальных или городских округов;
- разделение муниципального района. Вследствие этого образуются два или более муниципальных районов;
- разделение внутригородского района. Это влечет за собой образование двух и более внутригородских районов.

Выявление мнения населения.

Разделение муниципальных районов, городских и муниципальных округов осуществляется с учетом мнения их населения.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном статьей 25.1 данного Федерального закона.

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.

Процедурой, которую можно считать противоположной процедуре присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением, является выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. Оно 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.

5.7. Изменение статуса муниципального образования

Это разновидность преобразования муниципального образования, в результате которого муниципальное образование приобретает иной вид (тип), иной муниципальный статус, при этом его граница, территория, населенные пункты остаются неизменными.

Изменение статуса муниципального образования осуществляется, как и в предыдущих вариантах преобразования, законом субъекта Российской Федерации. Субъекты и порядок инициирования данной процедуры также аналогичны (табл.5.1).

Варианты изменения статуса муниципальных образований

Таблица 5.1.

Варианты изменения статуса муниципальных образований	Выявление мнения населения
Городское поселение → сельское поселение Сельское поселение → городское поселение	Осуществляется с согласия населения. Обычно этому предшествует изменение законом субъекта РФ вида населенного пункта (городской населенный пункт приобретает статус сельского либо наоборот).
Городское поселение → городской округ Городской округ → городское поселение	Осуществляется с согласия населения городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение.
Муниципальный округ → городской округ Городской округ → муниципальный округ	Осуществляется с учетом мнения населения.
Городской округ → городской округ с внутригородским делением Городской округ с внутригородским делением → городской округ	Осуществляется с учетом мнения населения.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково содержание и соотношение понятий «территориальная организация местного самоуправления», «территориальные основы местного самоуправления»?
2. Как соотносится между собой административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство в Российской Федерации?
3. Сформулируйте понятие, виды и критерии различения муниципальных образований. Кто, в каком порядке и на основе каких факторов определяет правовой статус и территорию муниципального образования?
4. Каковы основные формы и порядок изменения границ и преобразования муниципальных образований?
5. Перечислите обязательные признаки муниципального образования.
6. Какие характеристики учитываются при создании муниципальных образований?
7. Какую структуру имеет территориальная организация местного самоуправления?
8. Сформулируйте определение территориальных основ местного самоуправления.
9. Сформулируйте определение принципов территориальной организации местного самоуправления.
10. По каким основаниям классифицируются принципы территориальной организации местного самоуправления?
11. В соответствии с действующим законодательством перечислите и охарактеризуйте виды муниципальных образований.
12. Сформулируйте определение муниципального образования.
13. Кто и на основании чего устанавливает границы муниципальных образований?
14. Охарактеризуйте порядок изменения границ муниципальных образований.