



Магистратура
38.04.04 Государственное и муниципальное управление

Дисциплина
«Муниципальное управление и местное самоуправление»

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.

Дисциплина
«Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 5. Территориальная организация местного самоуправления



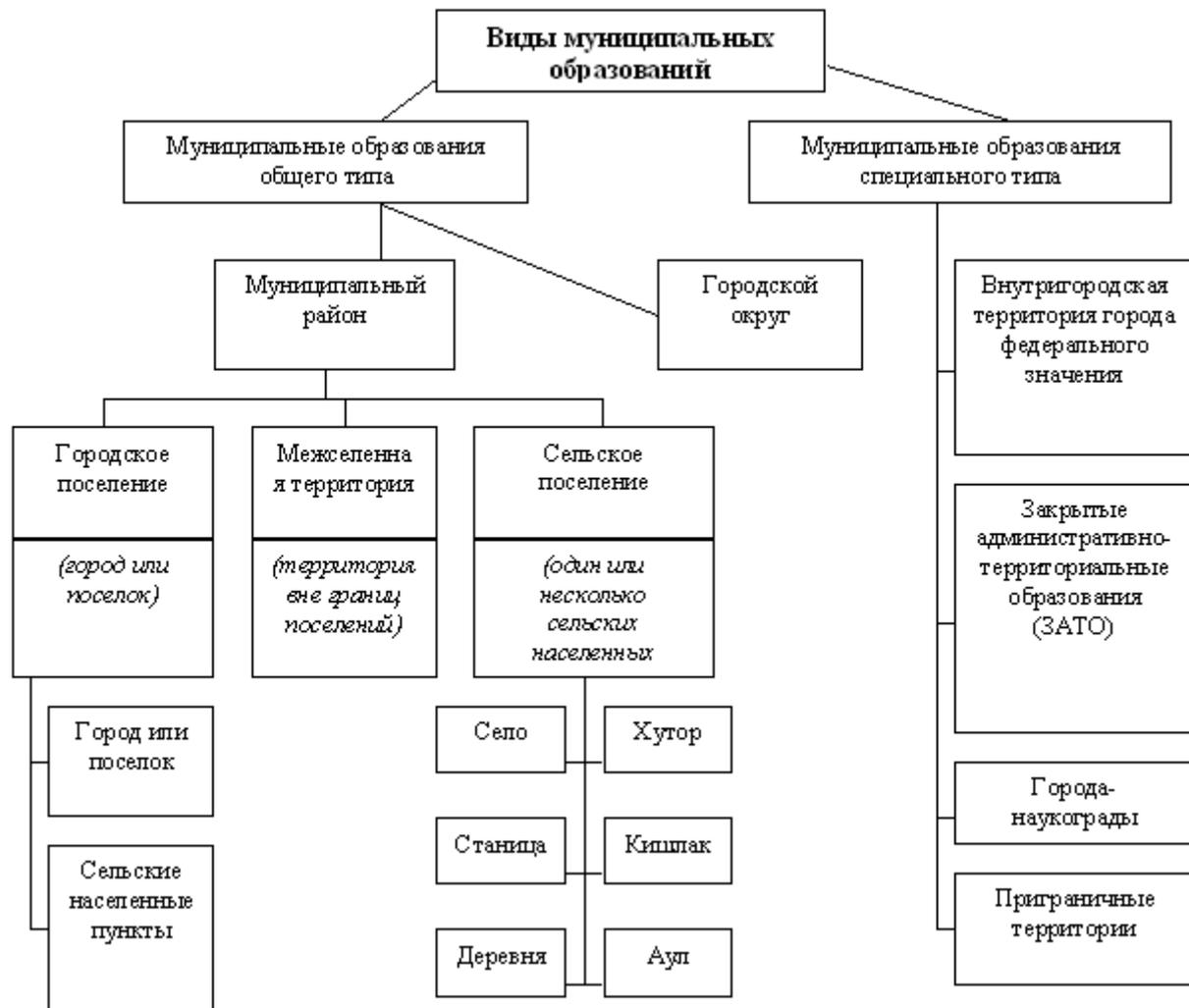
**5.1. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РФ.
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ТЕРРИТОРИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Понятие муниципального образования

Муниципальное образование — часть территории Российской Федерации, в границах которой наряду с государственным управлением осуществляется местное самоуправление для решения только местных вопросов

Муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"



Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136–ФЗ введено два новых вида муниципальных образований:

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.

«Муниципальное образование» и «административно-территориальная единица»

1. Правовые основы организации

Административно-территориальная единица

- Виды, порядок создания и упразднения административно-территориальных единиц и другие связанные с ними вопросы регулируются соответствующими законами субъектов РФ.

Муниципальное образование

- 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.

«Муниципальное образование» и «административно-территориальная единица»

2. Цели создания

Административно-территориальная единица

- 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).

Муниципальное образование

- Муниципальные образования создаются в целях осуществления населением местного самоуправления.

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.

Признаки
муниципальных
образований -
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).



Принципы территориальной организации местного самоуправления

I. Принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований

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

III. Принципы, определяющие состав территории муниципальных образований

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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.

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

Принципы территориальной организации местного самоуправления

1. Принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований

3. Сочетание поселенческого и территориального принципов при формировании муниципальных образований

4. Двухуровневая территориальная организация местного самоуправления в границах муниципального района

Принципы территориальной организации местного самоуправления

1. Принципы, определяющие порядок образования и преобразования муниципальных образований

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

6. Учет численности населения при образовании сельского поселения

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

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

- границы, должны устанавливаться, 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).

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

3. Целостность территории муниципального образования:

- 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;

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

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

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

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

- обусловлен 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

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

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.

Принципы территориальной организации местного самоуправления

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

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

Принципы территориальной организации местного самоуправления

III. Принципы, определяющие состав территории муниципальных образований

*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.

Дисциплина
«Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 5. Территориальная организация местного самоуправления



**5.2 Поселения в РФ: понятие, виды, особенности.
Муниципальные районы: понятие, общая характеристика.**

Понятие и виды муниципальных образований

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.

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.

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

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

К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза ниже средней плотности сельского населения в РФ.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза выше средней плотности сельского населения в РФ.

Сельское поселение

один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек)

объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый)

Понятие и виды муниципальных образований

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

вместе городское и сельское поселение называют одним словом «поселение».

Главное отличие городского поселения от сельского состоит в том, что в его состав может входить только 1 городской населенный пункт.

Помимо этого, в его состав могут входить сельские населенные пункты.

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Понятие и виды муниципальных образований

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

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Все муниципальные образования обладают признаками:

1) населенная территория в установленных границах

2) осуществление местного самоуправления выборными органами и в других формах

3) наличие муниципальной собственности

4) автономность и самостоятельное решение вопросов местного значения

5) наличие устава



5.3. ОКРУГА КАК ВИД МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РФ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ОСОБЕННОСТИ



Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Понятие и виды округов

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным 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.

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

Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Понятие и виды округов

Муниципальный округ - это 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.

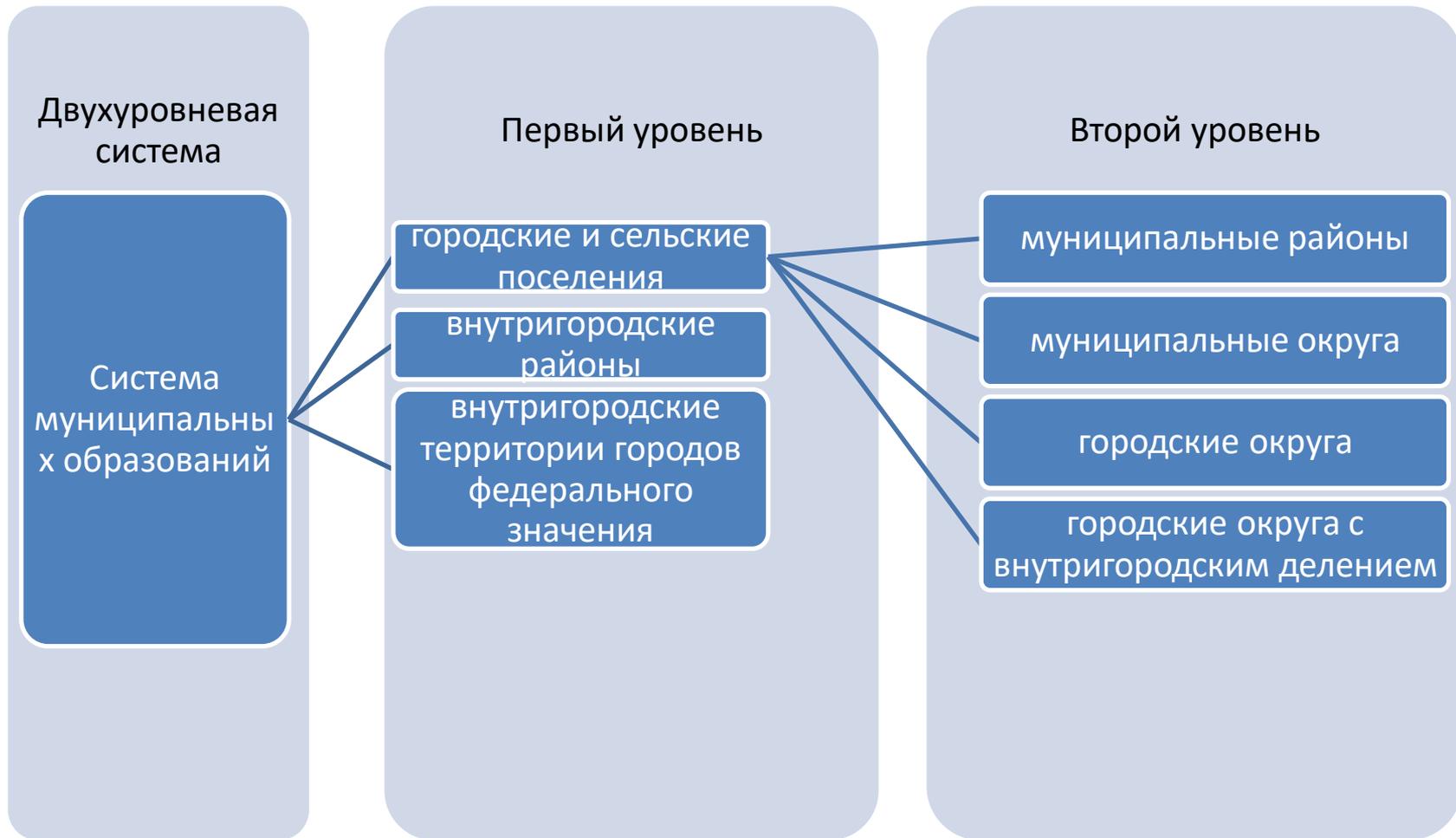
Статья 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ

"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Понятие и виды округов

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

Например **Центральный район города Челябинска**
Калининский район города Челябинска и др.



Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 5. Территориальная организация местного самоуправления



5.4 ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.

Порядок изменения границ муниципальных образований определяется ст.12 Федерального закона № 131





Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

(с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

Этапы изменения границ муниципального образования

1. Выдвижение инициативы

2. Выявление мнения населения по вопросу изменения границ

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

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

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.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

Выявление мнения населения по вопросу изменения границ

- Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

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.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

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

- В случае положительной оценки возможности и последствий предложенного изменения границ принимается закон субъекта РФ об изменении границ муниципальных образований.
- Вносятся 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

Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 5. Территориальная организация местного самоуправления



5.5. ОБЪЕДИНЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ПРИСОЕДИНЕНИЕ ПОСЕЛЕНИЯ К ГОРОДСКОМУ ОКРУГУ С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ

Статья 13
Федерального
закона № 131-
ФЗ

Виды преобразований муниципальных образований

объединение

разделение

изменение
статуса

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

(с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

Этапы объединения муниципальных образований

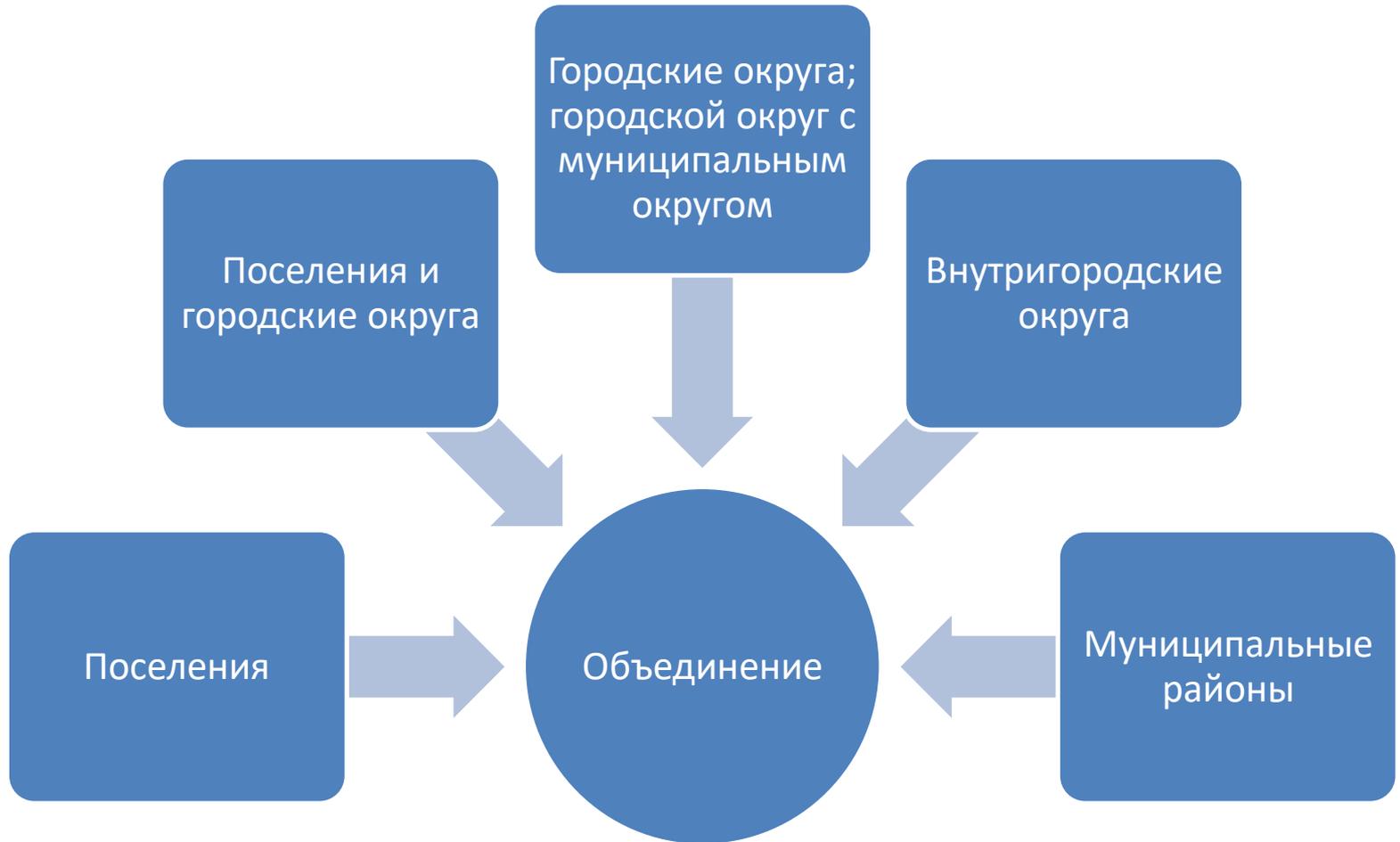
1. Выдвижение инициативы

2. Выявление мнения населения по вопросу объединения

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

Объединение муниципальных образований

- 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



Выявление мнения населения

- 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: 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)

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением

- 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

Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 6. Формы непосредственной демократии на муниципальном уровне



5.6. РАЗДЕЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ВЫДЕЛЕНИЕ ВНУТРИГОРОДСКОГО РАЙОНА ИЗ ГОРОДСКОГО ОКРУГА С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ

Разделение муниципального образования

- 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

Виды разделения муниципальных образований:

Разделение поселения

Влечет за собой образование двух и более поселений;

Разделение муниципального или городского округа

Образуются два и более муниципальных или городских округов

Разделение муниципального района

Образуются два или более муниципальных районов;

Разделение внутригородского района

Образование двух и более внутригородских районов

Разделение муниципальных образований

Выявление мнения населения

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

Разделение муниципальных образований

Выявление мнения населения

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.

Дисциплина «Муниципальное управление и местное самоуправление»

Тема 5. Территориальная организация местного самоуправления



5.7. ИЗМЕНЕНИЕ СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Изменение статуса муниципального образования

- 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

Варианты изменения статуса муниципальных образований

Варианты изменения статуса муниципальных образований	Выявление мнения населения
<p>Городское поселение → сельское поселение</p> <p>Сельское поселение → городское поселение</p>	<p>Осуществляется с согласия населения. Обычно этому предшествует изменение законом субъекта РФ вида населенного пункта (городской населенный пункт приобретает статус сельского либо наоборот).</p>

Варианты изменения статуса муниципальных образований

Варианты изменения статуса муниципальных образований	Выявление мнения населения
<p>Городское поселение → городской округ Городской округ → городское поселение</p>	<p>Осуществляется с согласия населения городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение.</p>

Варианты изменения статуса муниципальных образований

Варианты изменения статуса муниципальных образований	Выявление мнения населения
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.

Ст. 13.1

УПРАЗДНЕНИЕ ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

ДОПУСКАЕТСЯ :

на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях

если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек

если решение об упразднении поселения принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении

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

населения,
реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума

органов местного самоуправления,
оформляется решением

органов государственной власти субъекта Российской Федерации,
оформляется решением

федеральных органов государственной власти, *оформляется решением*

Литература

1. Горный, М. Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / М. Б. Горный. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 361 с. — (Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-04851-3. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/433913>
2. Осейчук, В. И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 269 с. — (Бакалавр и магистр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-0481-9. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://biblio-online.ru/bcode/433717>