## Введение

Традиционно выделяют три основных элемента, составляющих основу местного самоуправления. Это территориальная, организационная и финансово-экономическая составляющие.

Наличие территории является одним из необходимых элементов статуса муниципального образования, поскольку местное самоуправление осуществляется только в его границах.

Ряд ученых и практиков считает, что уже само понятие муниципального образования, содержащееся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», заключает в себе противоречие, выражающееся в определении последнего через категорию «территории», поскольку территория – это «ограниченное земельное пространство», т.е. понятие географическое.

Можно считать, что данная точка зрения несостоятельна в первую очередь потому, что акцент в определении муниципального образования сделан на свойства территории, такие как население, наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Из этого следует, что не всякая территория имеет статус муниципального образования, а только обладающая конкретными, определенными в законе признаками.

Термин «муниципальное образование» впервые в российском законодательстве появляется в ч. 1 ГК РФ и служит для обозначения населенной территориальной единицы, являющейся субъектом отношений, регулируемых гражданским законодательством. При этом в ГК РФ определения ему не дается.

В последующем, при разработке проекта Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», этот термин используется в более широком смысле и обозначает базовые субъект и объект отношений, связанные с реализацией права на местное самоуправление.

Итак, цель работы – охарактеризовать три типа муниципального образования: поселение, муниципальный район, городской округ. Для этого проведем анализ Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**1. Территории муниципальных образований: поселения, муниципального района, городского округа**

За время действия Закона РФ 1991 г. и Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в Российской Федерации зарегистрировано в качестве муниципальных образований:

– 427 городов областного (республиканского, краевого и окружного) значения из 590 (72%);

– 1596 районов из 1856 (83%);

– 160 городов районного значения из 499 (33%);

– 453 поселков из 1900 (28%);

– 8407 сельских округов из 24275 (34%);

– а также 197 городских района и

– 291 населенный пункт[[1]](#footnote-1).

Из приведенных данных следует, что наиболее многочисленной группой являются субъекты РФ, в которых самоуправление получили города областного значения и приравненные к ним, а также все районы субъекта Федерации.

В течение времени наблюдались изменения в подходах органов государственной власти субъектов РФ к установлению территориальных основ местного самоуправления, но вместе с тем принципиально субъекты РФ в части решения этого вопроса разделились на несколько относительно устойчивых групп:

– муниципальные образования на уровне районов – в 6 субъектах РФ;

– муниципальные образования на уровне районов и крупных городов – в 37 субъектах РФ;

– муниципальные образования на уровне сельсоветов, поселков и малых городов – в 5 субъектах РФ;

– муниципальные образования на уровне административных районов, городов и сельских округов – в 23 субъектах РФ;

– на уровне городских районов и округов – в 2 субъектах РФ;

– на уровне городов и сельских округов – в 11 субъектах РФ;

– не определены территории муниципальных образований либо только отдельные территории являются муниципальными образованиями – в 5 субъектах РФ[[2]](#footnote-2).

При этом никаких предписаний со стороны федерального законодателя о принципах формирования той или иной территориальной основы местного самоуправления в субъекте РФ не имелось, и субъекты РФ были совершенно свободны в ее выборе. Причем анализ показывает, что в большинстве случаев модели территориальной организации выбраны неоптимальным образом: там, где необходимо было укрупнение территорий муниципальных образований, они «измельчались», и наоборот.

Вопрос определения территориальной основы местного самоуправления в течение последних лет является темой острых дискуссий, в результате которых сформировались две точки зрения. Сторонники первой считают, что местное самоуправление должно осуществляться на наиболее низком уровне: в поселках и сельских округах. Крупные города и районы – это уровень государственного управления[[3]](#footnote-3).

Приверженцы второй точки зрения полагают, что муниципальное образование должно очерчиваться рамками крупного города и районного звена, оставляя за населением право на осуществление местного самоуправления в иных населенных пунктах[[4]](#footnote-4).

Основной аргумент сторонников данного подхода заключается в том, что местное самоуправление несостоятельно без наличия финансовой и экономической базы. В настоящее время по данным статистики в Российской Федерации большая часть муниципальных образований существует за счет дотаций и субвенций из бюджетов субъектов Федерации. Вот только 3 примера. В Курганской области из 24 муниципальных образований дотационных – 24, во Владимирской области из 26 муниципальных образований дотационных – 23, в Саратовской области из 39 муниципальных образований финансово состоятельны 3 (г. Саратов, Энгельсское объединенное муниципальное образование и Балаковское МО).

На наш взгляд, это убедительно доказывает, что муниципальным образованием со всеми полагающимися атрибутами должен стать крупный город или район, имеющий отлаженные хозяйственные связи и развитую инфраструктуру.

Таким образом, современное внутреннее устройство субъектов Федерации отличается разнообразием. В основном реализованы варианты образования муниципальных образований или в отдельных поселениях – городах районного значения, поселках и сельских округах, или, наоборот, в городах областного значения и районах.

Отличия между этими двумя вариантами заключаются в том, что в первом случае государственные полномочия выполняют органы не муниципальные, а территориальные государственные.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в части установления территориальной основы местного самоуправления базируется на понятии «поселение». В соответствии с Конституцией РФ «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях». Если буквально следовать норме этой статьи, а под поселениями понимать населенные пункты, то каждый населенный пункт должен получить статус муниципального образования, что представляется нецелесообразным и не соответствующим отечественным и зарубежным традициям и практике.

Поэтому имеет смысл раскрыть, чем содержание понятия «поселение» в Законе 2003 г. отличается от содержания понятия «муниципальное образование» в предыдущем одноименном Законе. Нетрудно заметить, что на первый план выходят место компактного проживания людей (фактически единство территории и населения) и традиционное совместное решение ими вопросов местного значения, в чем и состоит смысл местного самоуправления. Другие атрибуты муниципального образования (собственность, бюджет) в соответствии с положениями нового Закона возникают как следствие имеющегося статуса.

Закон предусматривает 5 видов муниципальных образований: 2 вида поселений – сельское и городское; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения.

В отдельную категорию муниципальных образований выделены городские округа – городские поселения, наделенные компетенцией как поселений, так и муниципальных районов. Их территории формируются так же, как и территории других городских поселений, но они не входят в состав территорий муниципальных районов. При этом наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения всех вопросов местного значения и исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельной реализации своей компетенции органами местного самоуправления прилегающего муниципального района. Городскими округами являются также города-наукограды и закрытые административно-территориальные образования.

Территория субъекта РФ при применении настоящего Закона должна быть разделена на территории поселений, городских округов и межселенных территорий. Вхождение в территорию поселения земель не зависит от форм собственности и целевого назначения.

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, ЗАТО, наукограды и приграничные территории будут иметь особенности организации местного самоуправления.

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

Законодатель ограничивает компетенцию субъектов РФ, которые прежде самостоятельно определяли критерии установления территорий муниципального образования с учетом мнения населения соответствующей территории, а также исторических и иных местных традиций. Например, Закон Красноярского края «Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае» закрепляет, что границы муниципальных образований совпадают с границами территорий административно-территориальных единиц.

Новый Закон впервые на федеральном уровне закрепляет подробный перечень требований к установлению и изменению границ муниципальных образований.

## 

## 2. Границы муниципальных образований

Статья 11 Закона зафиксировала требования, в соответствии с которыми устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований.

Целесообразно обратить внимание на положение Федерального закона о необходимости учета пешеходной доступности при определении границ поселения, которое, к сожалению, сформулировано нечетко. Формулировка подп. 11 п. 1 ст. 11 допускает как отнесение изложенного требования исключительно к сельским поселениям, так и толкование об отнесении его ко всем видам поселений, с изъятием требования учета пешеходной доступности в отношении территории внутри городского населенного пункта (административного центра городского округа).

Представляется, что второе из изложенных толкований более приемлемо, т. к. корреспондируется с иными нормами Федерального закона, в частности с положениями п. 1 ст. 2 и подп. 5 п. 1 ст. 11, установивших, что в состав городского поселения входят город или поселок «с прилегающей территорией» (данный термин традиционно используется для обозначения территории, размеры которой сопоставимы с размерами объекта, к которому эта территория прилегает).

Для адекватного понимания рассматриваемой нормы подп. 11 п. 1 ст. 11 следует также иметь в виду, что термин «с учетом» традиционно используется при описании законодательных положений, в отношении которых нет категорического запрета на отклонение от описываемых предписаний. Например, конституционное положение о необходимости учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, предусматривает обязательность выявления мнения населения, но допускает возможность принятия решения (отказа от принятия решения), не соответствующего мнению населения отдельных территорий.

При решении вопроса об установлении границ муниципального образования – поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, необходимо стремиться к указанной пешеходной доступности. Вероятно, предельное расстояние при этом должно быть 15 км. Эта цифра не только ориентирована на скорость движения усредненного пешехода по усредненной дороге, но и соответствует законодательным требованиям к одному из исторических предшественников муниципального образования – сельского поселения-волости дореволюционной России, в отношении которой было установлено, что ее территория должна отстоять от административного центра не более чем на 12 верст[[5]](#footnote-5).

Вместе с тем если какой-либо населенный пункт расположен на большем расстоянии от административного центра, но имеются веские основания для включения его в состав поселения, то представляется допустимым включение такого населенного пункта в состав поселения. К основаниям можно отнести, например, ситуацию, когда значительная часть жителей населенного пункта работает на предприятии, расположенном в административном центре, между населенным пунктом и административным центром имеется постоянно действующая связь общественным транспортом, обеспечение жизнедеятельности жителей населенных пунктов осуществляется единым комплексом объектов инфраструктуры и т.п.

Однако при принятии подобного решения нужна серьезная аргументация причин, по которым в процессе реализации требования учета пешеходной доступности, наличие такой доступности обеспечено в отношении не всех населенных пунктов соответствующего поселения.

Следует подчеркнуть, что подобная ситуация должна рассматриваться не как правило, а как исключение.

Власть всегда связана с территорией. От того, где расположена территория и каков ее размер, зависит в значительной мере и то, кто и как будет осуществлять власть, а в конечном итоге – удовлетворенность гражданами деятельностью власти. Поэтому при определении границ муниципальных образований необходимо учитывать различные факторы.

Поскольку территория РФ различается не только географически, Федеральный закон устанавливает как определенные особенности организации местного самоуправления на территориях с низкой или высокой плотностью населения, а также в труднодоступных местностях.

К территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации, а к территориям с высокой плотностью населения – соответственно в три раза выше.

Отнесение субъектов РФ, отдельных муниципальных районов к территориям с низкой и высокой плотностью населения осуществляется Правительством Российской Федерации (в настоящее время действует распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. №707-р). Труднодоступные территории устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

## 

## 3. Изменение границ поселения, муниципального района, городского округа

Поскольку границы территорий муниципальных образований устанавливаются законами субъекта РФ (ст. 10 Федерального закона), то и их изменение, соответственно, осуществляется законом субъекта РФ.

Статья 12 Закона устанавливает также перечень лиц, по инициативе которых и производится изменение границ:

население,

органы местного самоуправления,

органы государственной власти субъекта РФ,

федеральные органы государственной власти.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других соответствующих муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения.

Однако требует согласия населения, выраженное путем голосования, изменение границ муниципальных районов или поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям соответственно других муниципальных районов и (или) поселений.

Федеральный закон (п. 6 ч. 1 ст. 11) устанавливает численность населения сельского поселения с оговоркой – «как правило», т.е. численность населения может быть и меньше указанной. Развивая, уточняя эту норму, ч. 5 ст. 12 Федерального закона подчеркивает, что уменьшение численности население менее чем на 50% не является достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ муниципального образования, инициирования органами местного самоуправления, государственной власти субъекта РФ или федеральными органами государственной власти. Для выдвижения ими рассматриваемой инициативы должны быть и другие аргументы. Однако для инициирования процедуры изменения границ муниципального образования населением никаких ограничений не установлено.

Следует отметить, что установление минимальной численности населения муниципального образования, т.е. установление, что при численности жителей территории, меньшей определенного количества, эта территория не может быть муниципальным образованием – сельским поселением, затрагивает права и свободы человека и гражданина, в частности право избирать и быть избранным. В силу ст. 55 Конституции РФ подобного рода нормы могут устанавливаться только федеральным законом. Отсутствие в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» такого рода установлений исключает возможность их внесения и в законы субъектов Российской Федерации.

## 

## 4. Преобразование муниципальных образований

Статья 13 Закона дает определение преобразования муниципального образования через перечень видов, в которых преобразование может быть осуществлено. Поэтому иные действия в отношении муниципальных образований могут производиться только с учетом установленных требований.

Так, преобразование муниципального района в городской округ Федеральным законом не предусмотрено. В случае если такая задача поставлена, она может быть решена путем упразднения района как муниципального образования и создания нового муниципального образования – городского округа.

Включение в состав городского округа двух и более городских населенных пунктов Федеральным законом запрещено. Однако в случае возникновения объективной целесообразности возможно преобразование городского населенного пункта в сельский населенный пункт, а также упразднение городского населенного пункта с включением его территории в состав территории иного городского населенного пункта.

Поскольку преобразование различных муниципальных образований затрагивает различный объем прав проживающего населения, законодательно установлены различные требования к мнению граждан. В одних случаях требуется учет мнения, который может быть выражен решением представительного органа местного самоуправления, в других – согласие, выраженное путем голосования.

Законодатель устанавливает четыре случая, когда необходимо согласие населения на преобразование муниципальных образований:

1) передача населенной территории (населенного пункта или поселения) из состава одного муниципального образования в состав другого муниципального образования – необходимо согласие населения передаваемой территории;

2) объединение двух и более муниципальных образований – поселений – необходимо согласие населения каждого из объединяемых поселений;

3) разделение поселения на два и более новых поселений – необходимо согласие населения каждого из предполагаемых к созданию поселений;

4) преобразование городского поселения в составе муниципального района в городской округ или городского округа в городское поселение в составе муниципального района – необходимо согласие населения городского поселения и муниципального района, из состава которого выходит (в состав которого включается) городское поселение.

Необходимо особое внимание обратить на случаи объединения и разделения поселений. К примеру, рассмотрим ситуацию, когда предполагалось объединить три поселения в одно, но на голосовании жители двух поселений поддержали объединение, а жители третьего высказались против объединения. Такие итоги голосования нельзя интерпретировать как получение согласия на объединение двух поселений в одно, поскольку такой вопрос на голосование не выносился. Вместе с тем данные итоги голосования не препятствуют проведению голосования об объединении двух поселений в одно.

Отдельного внимания заслуживает вопрос допустимости проведения голосования в случаях, когда Законом установлено, что мнение населения выражается представительным органом местного самоуправления. Поскольку голосование проводится на основании законодательства о местных референдумах, группой граждан может быть проявлена и инициатива о голосовании по вопросу преобразования муниципального образования. При соблюдении всех требований к выдвижению инициативы голосование должно быть назначено. Однако в этом случае решение, принятое на голосовании, будет обладать не статусом согласия или несогласия на преобразование, принимать решение вопреки которому органы государственной власти не вправе, а статусом выявленного мнения населения, которое должно быть учтено в совокупности с мнениями населений иных территорий, задействованных в соответствующем преобразовании. При этом в принципе возможна ситуация, когда решение будет принято вопреки мнению населения какой-либо территории.

**Заключение**

В течение долгого времени наблюдались изменения в подходах органов государственной власти субъектов РФ к установлению территориальных основ местного самоуправления, но вместе с тем принципиально субъекты РФ в части решения этого вопроса разделились на несколько относительно устойчивых групп.

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

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

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в части установления территориальной основы местного самоуправления базируется на понятии «поселение». В соответствии с Конституцией РФ «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях».

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает 5 видов муниципальных образований: 2 вида поселений – сельское и городское; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения.

В отдельную категорию муниципальных образований выделены городские округа – городские поселения, наделенные компетенцией как поселений, так и муниципальных районов. Их территории формируются так же, как и территории других городских поселений, но они не входят в состав территорий муниципальных районов.

## Список литературы

1. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. №1.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: Мысль, 2002. – 266 с.
3. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. Велиевой Д**.**С**.,** Лысенко В.В., Капитанца Ю.В., Кулушевой М.А., Преснякова М.В. – М.: Просвещение, 2005. – 251.
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. – М.: Зерцало, 2004. – 593 с.
5. Мельников С.И. Правовые проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма // Законодательство и экономика. 2003. №1.
6. Постовой Н.В. Местное право // Информационно-аналитический журнал. 2001. №3.
7. Шкатулла В.И. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. – 168 с.

1. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. Велиевой Д**.** С**.,** Лысенко В.В., Капитанца Ю.В., Кулушевой М. А., Преснякова М. В. – М.: Просвещение, 2005. С. 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. С. 89. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постовой Н. В. Местное право // Информационно-аналитический журнал. 2001. № 3. С. 4. [↑](#footnote-ref-3)
4. Шкатулла В. И. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 56. [↑](#footnote-ref-4)
5. Васильев В. И. Местное самоуправление. - М.: Мысль, 2002. С. 47. [↑](#footnote-ref-5)