**РЕФЕРАТ**

**по курсу «Муниципальное право»**

**по теме: «Территориальная основа муниципального самоуправления»**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

1. Территориально-организационные основы местного самоуправления

2. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм местного самоуправления

Заключение

Список использованных источников

**ВВЕДЕНИЕ**

Местное самоуправление – одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельную деятельность (непосредственно или через органы местного самоуправления) по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций. Будучи существенным выражением народовластия, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Основы местного самоуправления представляют собой важнейшие образующие элементы, которые находятся в тесном взаимодействии и развитии и составляют фундамент местного самоуправления. К ним относятся демографическая, территориальная, экономическая и правовая основы.

Демография – наука о закономерностях воспроизводства населения в общественно-исторической обусловленности этого процесса. Местное самоуправление действует только при наличии граждан в пределах той или иной территории. Демографическая основа представляет собой совокупность норм, устанавливающих один из характерных признаков местного самоуправления – наличие населения на данной территории.

Демографическая основа означает, что местное самоуправление исходит от человека. Именно человек является первоосновой местного самоуправления на всех этапах развития общества. Вначале люди объединились в общины, затем в союзы общин для совместной деятельности.

Объединяясь в сообщества, люди стали обозначать территории этих сообществ. Отсюда вторым важнейшим образующим элементом является территориальная основа. У каждой общины, союза общин была своя территории, в пределах которой они жили, создавали производство, охотились, занимались промыслом. Территория, ее границы находились в зависимости от роста численности людей. Большая численность людей диктовала необходимость расширения территории. Это было связано с развитием производства, строительством жилья, исчезновением животных, которые составляли основной источник питания людей. Сферу действия нужно было расширять.

Отсюда вторым важнейшим образующим элементом местного самоуправления является территориальная основа.

Развитие первых двух основ связано с развитием экономики, включающей производство, собственность, а позднее и финансовые ресурсы. Без производства человек не мог выжить. Оно давало не только продукты питания и товары производственного назначения, но и составляло налогооблагаемую базу, с помощью которой формируются финансовые ресурсы местного сообщества. Производство обеспечивало людей рабочими местами.

Развитие трех названных фундаментальных основ, естественно, потребовало урегулирования этого процесса. В роли такого регулятора со временем начинает выступать право, представляющее собой совокупность норм, регулирующих определенные общественные отношения.

Данная работа посвящена территориальным основам местного самоуправления.

**1. Территориально-организационные основы местного самоуправления**

Территориально-организационные основы местного самоуправления определяются в статье 131 Конституции РФ. Согласно ч. 1 ст. 131 местное самоуправление осуществляется, прежде всего, в городских и сельских поселениях, т.е. в городах, поселках, селах, деревнях. Там, где человек живет, там, где у него складываются и реализуются повседневные, «корневые» интересы, именно там и организуется местное самоуправление. Таков принципиальный подход к организации местного самоуправления, закрепляемый Конституцией.

Однако в данной статье говорится, что местное самоуправление осуществляется «и на других территориях». Здесь нет указания, на каких именно. Значит, речь может идти о территориях как меньших, так и больших, чем территории городских или сельских поселений[[1]](#footnote-1). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» связывает самоуправленческие территориальные единицы с понятием «муниципальное образование». Под ним понимаются городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Самоуправление на территории муниципального образования не идентично территориальному общественному самоуправлению, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и др.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно самими же гражданами или через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление, как правило, не имеет муниципальной собственности и местного бюджета, хотя и может обладать определенным имуществом и пользоваться правами юридического лица. Выполнение решений, принимаемых структурами территориального общественного самоуправления, обеспечивается мерами общественного воздействия. Они принимаются по сравнительно несложным вопросам. Функции местного самоуправления в муниципальных образованиях более трудны, их объем значительней, поэтому в их реализации относительно большее значение приобретают органы местного самоуправления – представительные и другие, а выполнение их решений гарантируется не только мерами общественного воздействия, но и усилиями государственных правоохранительных органов[[2]](#footnote-2).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что территории муниципальных образований – городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований – устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и в соответствии с требованиями предусмотренными статьями 11-13 данного Закона. Границы муниципального образования устанавливаются в зависимости от населенных пунктов, входящих в него и их размеров.

Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований решаются представительным органом местного самоуправления города.

Таким образом, по смыслу этого Закона возможно двухуровневое местное самоуправление. Ряд законоведов считают, что в этом случае предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских территориальных образований – уставом города. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Требованием Конституции при организации местного самоуправления является учет исторических и иных местных традиций. Это существенная правовая гарантия против шаблонного подхода. Поскольку речь идет об учреждении и развитии института, основанного на инициативе и самодеятельности населения, абсолютно неприемлемо игнорирование особых условий, местной специфики, своеобразия жизненного уклада[[3]](#footnote-3). Формы местного самоуправления, выражая его главную суть, могут быть различны. Так, сельское самоуправление не во всем похоже на городское, самоуправление в большом и малом городе тоже неодинаково. Организация его, например, в Республике Саха и Краснодарском крае будет иметь свои особенности, в самом Краснодарском крае надо учитывать традиции казачьего самоуправления и т.д. Соотношение форм прямого волеизъявления и начал представительства при осуществлении функций самоуправления, способы формирования органов самоуправления, наименование этих органов, разделение полномочий между представительными и исполнительными органами самоуправления – все это при разных обстоятельствах будет иметь свои особенности.

Конституция указывает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Причем под структурой органов надо понимать и строение системы основных органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, и внутреннее устройство каждого из этих органов[[4]](#footnote-4). Население вправе, например, определить: будет ли избираться в данном муниципальном образовании глава муниципального образования или здесь станет действовать административный коллегиальный орган; если глава администрации будет избираться населением, то войдет ли он в состав представительного органа; какие создавать подразделения администрации, в частности образовывать ли специальные территориальные органы для управления теми или иными сферами и отраслями; создавать ли в представительном органе комиссии и, если создавать, вводить ли в их состав только депутатов или еще и других граждан, и т.д.

Согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структура и порядок формирования органов местного самоуправления определяются в уставе муниципального образования, принимаемом либо представительным органом самоуправления, либо населением самостоятельно. Если устав принимается прямым волеизъявлением граждан, нет необходимости специально выносить структуру органов самоуправления на обсуждение и решение жителей муниципального образования. Однако в том случае, когда устав принимается представительным органом, структура органов местного самоуправления должна быть, согласно Конституции, отдельно определена референдумом. Важно при этом учитывать, что конституционное положение о самостоятельном определении населением структуры органов самоуправления необходимо рассматривать в совокупности с другими нормами Конституции, трактующими компетенцию разных органов в определении правового статуса местного самоуправления. Так, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации системы местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Очевидно, что структура местного самоуправления, определяемая населением, должна соответствовать этим общим принципам. Она не должна также нарушать нормы, которые могут быть установлены органами государственной власти субъектов Федерации.

Часть 2 статьи 131 Конституции РФ устанавливает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Это – чрезвычайно важное требование, соблюдение которого позволяет оптимально учесть все местные условия и особенности, исторические и иные традиции. Сами решения об изменении границ, как и об их установлении, в том числе при образовании, объединении, преобразовании, упразднении муниципальных единиц, относятся к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, однако эти органы не вправе игнорировать интересы местного населения.

Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с 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. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. 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 (ст. 12).

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, предусмотренного Законом, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного Законом, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

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

Важной составляющей территориальной основы местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление, которое и будет рассмотрено в следующем разделе.

**2. Территориальное общественное самоуправление как одна из форм местного самоуправления**

Легальное определение территориального общественного самоуправления содержится в ст. 27 Закона об организации местного самоуправления. Под территориальным общественным самоуправлением (далее – ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территория поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территорий) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Формирование системы территориально-общественного самоуправления в субъектах России началось в конце 80-х годов. Первоначально ТОСы функционировали как подразделения районной администрации, а не как самостоятельные объединения граждан по месту жительства. Вместе с тем их создание и деятельность в некоторых районах города имели свою специфику.

Зачастую формирование органов ТОС происходило исключительно по инициативе населения, на сходах жителей.

Впервые институт территориального общественного самоуправления возник с принятием Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 года. Это статьи 80-86 и 96, где провозглашалась общественная природа этого института.

Вступление в силу Конституции Российской Федерации 1993 года создало принципиально новую правовую ситуацию в области местного самоуправления: была определена его роль в осуществлении власти народа, статус органов местного самоуправления, их функции и основные полномочия, особенности взаимодействия с органами государственной власти, а также установлены правовые гарантии местного самоуправления. Принятие Конституции позволило разработать и принять Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который открыл возможность для формирования регионального и муниципального нормотворчества, положил начало созданию особого вида управления – муниципального.

После вступления в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» старая система ТОС пришла в противоречие с действующим законодательством. Однако реформирование системы территориально-общественного самоуправления началось значительно позднее и продолжается и в настоящее время.

С 1 января 2006 года в Российской Федерации вступила в силу новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одной из особенностей данного закона в новой редакции является перераспределение власти на местах «сверху–вниз», в том числе и в пользу ТОС.

До последнего времени ТОСы не имели достаточного правового обеспечения, что позволяло администрациям муниципальных образований ущемлять право граждан «осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», прописанное в ст. 3 Конституции РФ. В новой редакции закона о местном самоуправлении в числе прочих правок идет речь о наделении органов территориального самоуправления большими полномочиями.

С точки зрения конституционно-установленных прав человека и гражданина территориальное общественное самоуправление является механизмом (системой) реализации двух конституционных прав граждан: на объединение и проведение собрания по месту жительства с целью защиты общих интересов населения данной микротерритории.

Правоведы выделяют следующие отличительные черты ТОСов[[5]](#footnote-5).

Во-первых ТОС, это – деятельность, точнее, самодеятельность граждан.

Во-вторых, это состояние самоорганизации, готовности к самоуправлению, умение жителей, наличие условий для самоуправления.

В-третьих, это институт, то есть наличие дееспособной системы органов самоуправления и средств управления: органы плюс жители, способные к самоуправлению.

В-четвертых, – это и форма участия населения в решении вопросов местного значения.

Наконец, это общественные организации, общественные объединения, точнее, это органы общественной самодеятельности.

Как отмечают эксперты, «ТОС – есть наша национальная особенность. Такого института нет ни в одном западном обществе. По своей организационной основе ТОС – это наша русская, дореволюционная община – сельская, крестьянская, казачья, территориально-национальная»[[6]](#footnote-6).

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Осуществление власти в обществе и в государстве связано с территориальным устройством. При этом каждый уровень власти реализует свои властные функции в границах определенной территории. Подразделение территорий государства на отдельные территориальные образования осуществляется для обеспечения наиболее эффективного управления в обществе. Местное самоуправление есть одна из форм осуществления власти на местах, в пределах территорий, отведенных для этих целей государством.

Конституция Российской Федерации в ст. 131 установила, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Перечень наименования территорий не является исчерпывающим. Это означает, что другие нормативные акты могут предусматривать более широкий перечень территориальных единиц.

Таким образом, территориальная основа местного самоуправления представляет собой совокупность норм, регулирующих территориальное устройство муниципального образования, определяющих состав земель муниципального образования, его границы и порядок их установления путем изменения. Одной из форм местного самоуправления, одной из составляющих права на местное самоуправление является территориальное общественное самоуправление.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция РФ.
2. Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления» (с изм. и доп. от 15.02.2006).
3. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления в Российской Федерации. М. 2005.
4. Комарова В.В. Собрания, сходы, конференции – формы народовластия. М., 2004.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2004.

Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 2004.

1. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2005.
2. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. – М.: Юриспруденция, 2004.

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2004. С. 326. [↑](#footnote-ref-1)
2. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 113. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. – М.: Юрис­пруденция, 2004. С. 121. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 138. [↑](#footnote-ref-5)
6. Комарова В.В. Собрания, сходы, конференции – формы народовластия. М., 2004. С. 99. [↑](#footnote-ref-6)