



# *Правовые основы местного самоуправления (магистратура)*

*Пригон Максим Николаевич,  
к.ю.н., адвокат, заведующий кафедрой конституционного и  
международного права , юридический институт  
СПБУУЭ  
[mprigon@yandex.ru](mailto:mprigon@yandex.ru)*

# Нормативные источники

Конституция России

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

и другие!

## Тема 3. Территориальные правовые основы местного самоуправления

1. Понятие территориальных правовых основ
2. Понятие муниципального образования
3. Установление и изменение границ муниципального образования
4. Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное деление субъектов Федерации
5. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований
6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

- **Во Франции** действуют более 36 тысяч коммун, причем 90 % из них имеют менее 2000 жителей.
- **В Италии** образовано 8000 муниципалитетов,
- **в Швейцарии** насчитывается более 3000 общин.

# Наибольшее число муниципальных образований образовано в:

- республиках Башкортостан (1020),
- Татарстан (999),
- Дагестан (747),
- Саха (Якутия) (449),
- краях Алтайском (797),
- Красноярском (559),
- областях Оренбургской (613),
- Курской (540),
- Воронежской (535),
- Тверской (405),
- Волгоградской (491),
- Новосибирской (490),
- Кировской (481).



СПб

III

**муниципальных  
образований**

# Двухуровневая структура

- В границах территории муниципального образования района имеются муниципальные образования городов районного значения, поселков и сельских округов, а в границах территории муниципального образования города регионального значения имеются внутригородские муниципальные образования.

# Трехуровневая структура

В районе в границах территории муниципальных образований сельских округов имеются муниципальные образования сельских поселений.

## 2001–2004

- В ряде субъектов Федерации в нарушение установлений Конституции РФ и Федерального закона о территориальной организации местного самоуправления начался процесс **объединения** муниципальных образований, их **укрупнение**.  
Вследствие этого число муниципальных образований в стране **сократилось до 11,5** тысяч.

# Результат

- В результате, проведя **децентрализацию государственной власти** в интересах развития местного самоуправления, во многих субъектах Федерации получили **небывалую централизацию уже муниципальной публичной власти**, особенно в муниципальных образованиях районов.



Впервые в истории России, к тому же в нарушение ныне действующей Конституции РФ, были ликвидированы органы местного самоуправления в большинстве городских поселений и сельских округов и были воссозданы **только в 2005 году.**

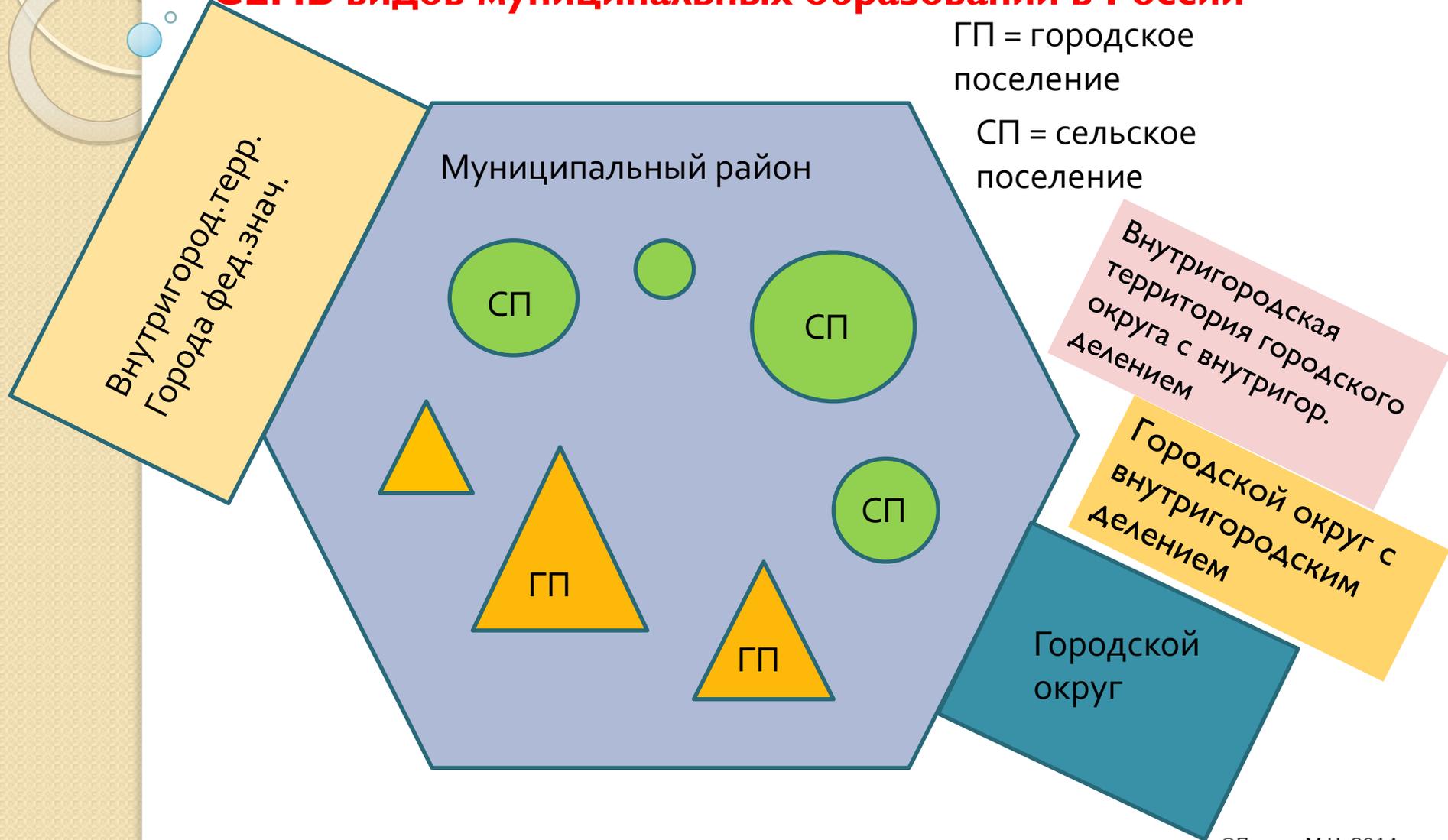


Основания принятия нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Неопределенность в течение более десяти лет с территориальной организацией местного самоуправления,  
удаленность органов местного самоуправления от населения.

### Тема 3. Территориальные правовые основы местного самоуправления

## СЕМЬ видов муниципальных образований в России



# Муниципальное образование:

- территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.
- Подобные территории в Европе чаще всего имеются **коммунами либо общинами.**

## 3.1. Понятие территориальных правовых основ

### Примеры

– **схема территориальной организации МСУ в Санкт-Петербург**  
Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 N 411-68 (в действ. ред.) "О территориальном устройстве Санкт-Петербурга"  
(принят ЗС СПб 30.06.2005)

- **описание территорий муниципальных образований в Ленинградской области**

Областной закон Ленинградской области от 15.06.2010 N 32-оз (в действ. ред.) "Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения" (принят ЗС ЛО 26.05.2010)

### 3.1. Понятие территориальных правовых основ

**Опр.**

**Территориальные правовые основы местного самоуправления = совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные общественные отношения, возникающие в процессе территориальной организации местного самоуправления.**

ст. 131 Конституции РФ и глава 2 Федерального закона N 131-ФЗ

### 3.1. Понятие территориальных правовых основ

- ° Основные принципы территориальной организации МСУ (ст. 10 ФЗ № 131-ФЗ)

1. МСУ осуществляется на всей территории Российской Федерации

2. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

### 3.1. Понятие территориальных правовых основ

- ° Основные принципы территориальной организации МСУ (ст. 10 ФЗ № 131-ФЗ)

1. МСУ осуществляется на **всей** территории Российской Федерации

2. Наделение муниципальных образований статусом (МР, ГО, ГП, СП, внутригор. терр. города фед.знач. и др. осуществляется **законами** субъектов Российской Федерации

3. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются **законами субъектов РФ**

### 3.1. Понятие территориальных правовых основ

#### Сложности развития МСУ в России

В 1994–1995 гг. формирование органов местного самоуправления и организация их деятельности осуществлялись с серьезными нарушениями конституционных установлений.

Осень 1993 г. – 29000 представительных органов МСУ  
Начало 1996 – 8000!

В течение 12 лет (с 1994 г. по 2005 г.), вопреки Конституции РФ – препятствия образованию представительных органов МСУ в большинстве городов районного значения, в поселках городского типа, в сельских округах.

## 3. 2. Понятие муниципального образования

Ч.1 ст. 131 Конституции

Статья 2 ФЗ № 131-ФЗ

муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородская территория городского округа с внутригор. делением, либо внутригородская территория города федерального значения.

**ИТОГО СЕМЬ.**

### Обязательные признаки МО

1. наличие единой населенной территории
2. устав муниципального образования
3. обособленная муниципальная собственность
4. местный бюджет
5. органы местного самоуправления

### 3. 2. Понятие муниципального образования

- **Статья 2 ФЗ № 131-ФЗ**

#### **Определение видов муниципальных образований**

**Сельское поселение =**

**Городское поселение =**

**Муниципальный район =**

**Городской округ =**

**Гор. округ с внутригор. делением =**

**Внутригор. территория гор. округа =**

**Внутригородская территория города**

**федерального значения =**

# 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.

# Городское поселение

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

# Поселение

- – городское или сельское поселение.

# 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 Федерации.

# Межселенная территория

- – территория, находящаяся на территории муниципального района вне границ городских и сельских поселений.

# 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 Федерации.

# **Внутригородская территория города федерального значения**

- – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

### 3. 2. Понятие муниципального образования

- Двухуровневая структура территориальной организации

#### **1 уровень:**

Сельское поселение

Городское поселение

#### **2. уровень**

Муниципальный район

Отношения между СП, ГП и муниципальным районом – **МУНИЦИПАЛЬНАЯ СВЯЗЬ** (не подчинение!)

### 3. 2. Понятие муниципального образования

- Федеральный реестр муниципальных образований в Российской Федерации

Постановление Правительства РФ от 18.04.2012 N 344 "О ведении государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»  
Министерство юстиции РФ  
доступ к реестру – через сайт  
<http://zakon.scli.ru>

### 3.3. Установление и изменение границ муниципального образования

В каждом субъекте Федерации создаются собственные муниципальные образования, границы которых не могут пересекать границ субъектов.

Статья 11 ФЗ № 131-ФЗ

#### **основные требования к установлению и изменению границ**

1. территория субъекта Российской Федерации разграничивается между

**поселениями**

2. территории всех поселений (за искл. городских округов, а также межселенных терр.) входят в состав **муниципальных районов,**

- 3. территорию поселения **составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов**, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;
- 4. в состав территории поселения входят **земли независимо от форм собственности** и целевого назначения;
- 5. 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);

- 6.. 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);
- 7. сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;
- 8. в соответствии с законами субъекта Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Федерации и доступности территории поселения может наделаться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

- 9. на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;
- 10. административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;
- 11. 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, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

- 12. территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;
- 13. территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;
- 14. территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;
- 15. 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 Федерации;
- 16. территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

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

- К территориям **с низкой плотностью сельского населения** относятся территории субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых **более чем в три раза ниже средней** плотности сельского населения в России.
- К территориям **с высокой плотностью сельского населения** относятся территории субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых **более чем в три раза выше средней** плотности сельского населения в России.

- **Перечень** субъектов Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, а также к территориям с высокой плотностью сельского населения, **утверждается Правительством РФ**, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

- Образование **как можно меньшего числа** сельских поселений, за счет включения в них подчас по несколько десятков сельских населенных пунктов, отстоящих друг от друга на большом расстоянии, **не способствует созданию единых и дееспособных местных сообществ.**
- Включение в городские поселения вместо одного города или одного поселка еще значительного числа сельских населенных **пунктов**, несвязанных единым генеральным планом своего развития, противоречит ст. 11 Федерального закона. Таким образом, вместо создания максимальных удобств населению для осуществления местного самоуправления непосредственно по месту их проживания по аналогии с коммунами и общинами большинства государств Европы, в регионах в ряде случаев необоснованно создали **избыточную централизацию самой муниципальной власти уже в некоторых сельских и городских поселениях.**

### 3.3. Установление и изменение границ муниципального образования

## Учет мнения населения при изменении границ муниципальных образований

Ч.2 Ст.131 Конституции РФ



### 3.3. Установление и изменение границ муниципального образования

- ° Статья 12 ФЗ № 131-ФЗ

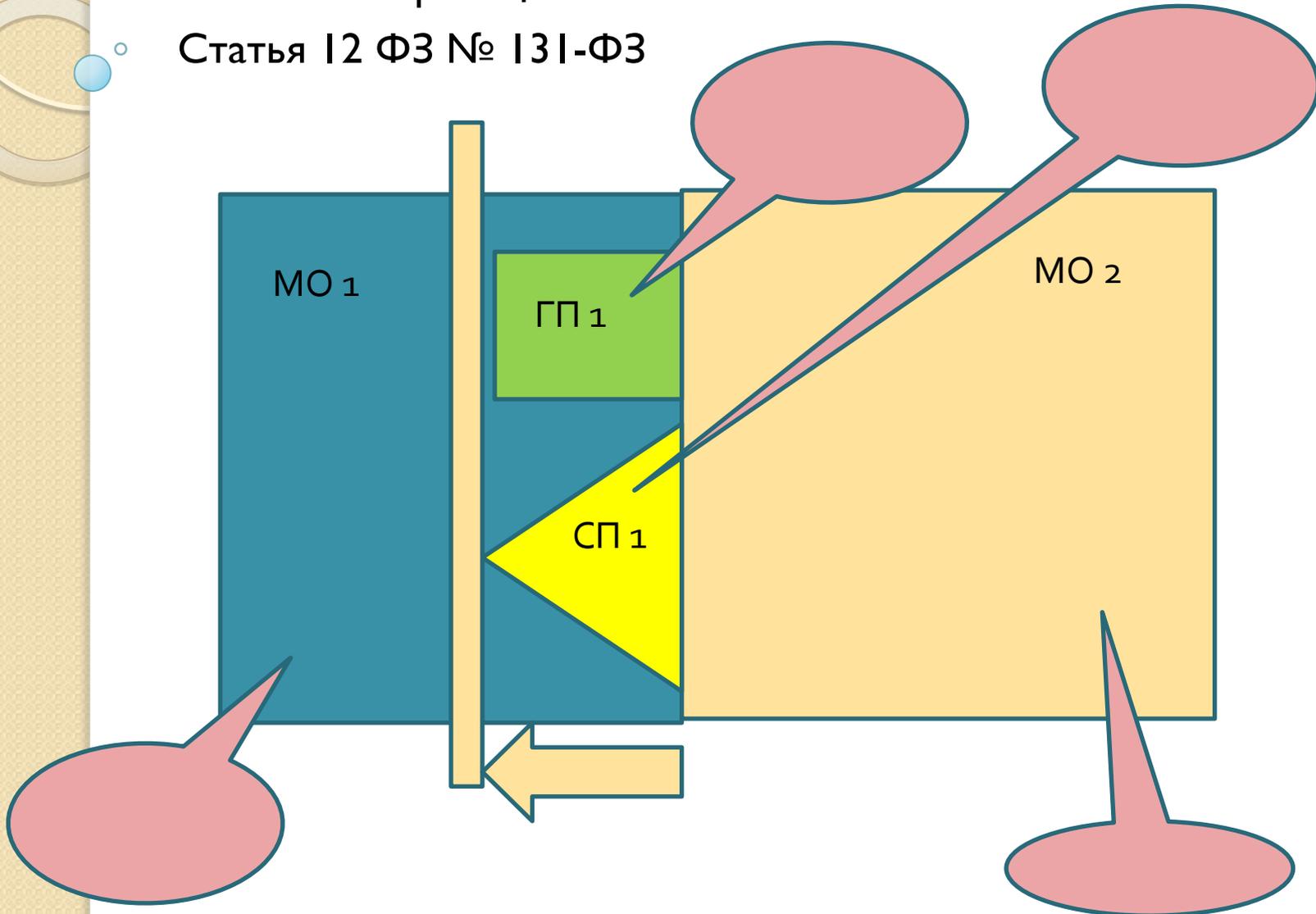
Рассмотрим пример изменения границ МО:

Изменение границ муниципальных районов, в результате которого сельское и городское поселение, находящиеся на территории одного МР **будут находится на территории другого МР**

### 3.3. Установление и изменение границ муниципального образования

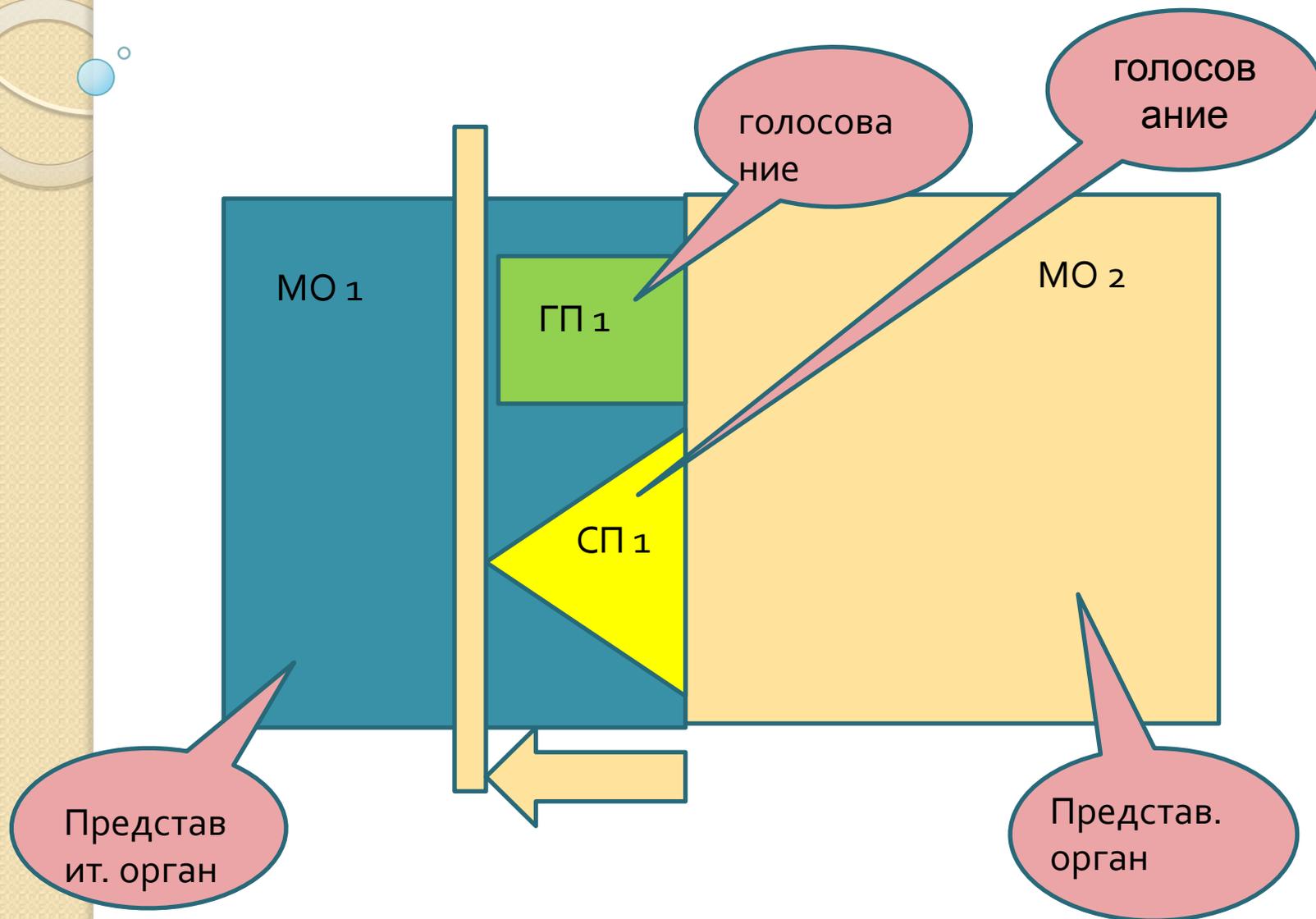
Изменение границ

- Статья 12 ФЗ № 131-ФЗ



### 3.3. Установление и изменение границ муниципального образования

Изменение границ: Часть 2 Статьи 12 ФЗ № 131-ФЗ



# Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов

- **менее чем на 50 %** относительно минимальной численности населения, установленной пунктом 6 части 1 статьи 11 Федерального закона, после установления законами субъектов Федерации границ поселений в соответствии с требованиями Федерального закона **не является достаточным основанием для инициирования** органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами государственной власти **процедуры изменения границ поселений.**

### 3.4. Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное деление субъектов Федерации

Территория субъектов РФ разделена не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные единицы. Каково их соотношение?

Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 N 411-68  
"О территориальном устройстве Санкт-Петербурга«

Статья 2. Территориальные единицы Санкт-Петербурга

1. Административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются **районы** Санкт-Петербурга.
2. Внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга (далее - муниципальные образования) являются **муниципальные округа, города и поселки** (внутригородские территории города федерального значения Санкт-Петербурга).

### 3.5. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Образование муниципальных образований - процесс создания муниципальных образований на территориях, не охваченных местным самоуправлением, не входящих в состав уже имеющихся муниципальных образований.

Упразднение муниципальных образований - процесс прекращения существования муниципальных образований.

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований,

### 3.5. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Рассмотрим преобразование МО

ФЗ № 131-ФЗ

Статья 13. Преобразование муниципальных образований

Основные принципы преобразования

1. осуществляется законом субъекта РФ,
2. по инициативе перечисленных в законе субъектов
3. обязательный учет мнения населения (референдум или представительный орган)
4. процедура определена в законе

### 3.5. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Рассмотрим пример **преобразования** МО

**Липовецкое городское поселение**

Референдум 14.09.2014

Приморский край, Октябрьский Муниципальный район

"Согласны ли вы на преобразование Липовецкого городского поселения в Липовецкое сельское поселение?"

Вопрос: найти на сайте ЦИК результаты голосования:

<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>

### 3.5. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Рассмотрим пример **разделения** МО  
сельское поселение "Угорская волость"

Референдум 14.09.2014

Калужская область, Муниципальный район "Дзержинский район"

«Согласны ли Вы на преобразование муниципального образования сельское поселение "Угорская волость" путем его разделения на два муниципальных образования: сельское поселение "Деревня Никольское", включающее в себя населенные пункты Никольской и Маковецкой территорий, и сельское поселение "Угорское", включающее в себя населенные пункты Остроженской, Звизжевской и Некрасовской территорий?»

Вопрос: найти на сайте ЦИК результаты голосования:

<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>

# 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** и решение об упразднении поселения будет принято **на сходе граждан**, проживающих в указанном поселении.

**Голосование по указанным вопросам  
считается состоявшимся**

если в нем приняло участие **более  
половины жителей** муниципального  
образования или части муниципального  
образования, обладающих  
избирательным правом.



Итоги голосования и  
принятые решения  
подлежат **официальному  
опубликованию  
(обнародованию)**.

- 
- Однако выявленное **мнение населения**, даже путем голосования в порядке проведения местного референдума, **еще не есть решение территориального вопроса**. Такое решение принимается **законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации**.
  - Подготовленный проект постановления **должен отражать мнение населения, но не обязательно в ряде случаев полностью совпадать с ним**.
  - Однако любые **расхождения** между принятым постановлением и мнением населения **должны быть мотивированы**.

## 6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

### ЗАТО

ФЗ 131-ФЗ: Статья 80. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

1. ЗАТО - городской округ.
2. Особенности осуществления местного самоуправления в ЗАТО устанавливаются федеральными законами.

Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1 (ред. от 07.02.2011)  
"О закрытом административно-территориальном образовании"

Примеры: г.Заозёрск, город Североморск (базы ВМФ)

## 6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

### ЗАТО

Закон РФ от 14.07.1992 N 3297-1

#### Статья 1

При установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его реорганизации **требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.**

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования **могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации...**

## 6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

### ЗАТО

Перечень ЗАТО

Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 N 508 (ред. от 16.04.2015) "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов«

Пример

"Устав закрытого административно-территориального образования городской округ Молодежный Московской области (новая редакция)« (утв. решением Совета депутатов ЗАТО городской округ Молодежный МО от 03.12.2015 N 17/1) (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Московской области 15.12.2015 N RU503160002015001)

## 6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

131-ФЗ: Статья 81. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах

1. Наукограды являются городскими округами.
2. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом.

Федеральный закон от 07.04.1999 N 70-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "О статусе наукограда Российской Федерации"

Примеры: Петергоф

[www.naukograds.ru](http://www.naukograds.ru)

## 6. Территориальная организация МСУ в ЗАТО, наукоградах

Что такое Сколково?

Ст.2 ФЗ № 244-ФЗ

«2) инновационный центр "Сколково" - совокупность инфраструктуры территории инновационного центра "Сколково" и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры (далее - Центр);».

Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ  
(ред. от 31.12.2014)

"Об инновационном центре "Сколково«

Статья 20. Ограничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на территории Центра

## ЧТО ДАЛЬШЕ?

Правовые основы народовластия:  
муниципальные выборы и референдум