

Содержание:

image not found or type unknown



Введение

Местное самоуправление - одно из проявлений народовластия, предполагающее самостоятельное решение населением (непосредственно или через создаваемые им органы) достаточно широкого круга проблем преимущественно местного характера. Они напрямую связаны с жизненными интересами людей, повседневными заботами жителей городских и сельских поселений.

Местное самоуправление - институт глубоко демократичный, поскольку оно приобщает граждан к участию в управлении делами общества и в значительной мере обеспечивает их политические права. Местное самоуправление направлено против неоправданного сосредоточения дел в руках государственных органов. Решение многих вопросов "внизу" - там, где обеспечивается наиболее полный учет местных условий и особенностей, существенно повышает эффективность управления делами общества и государства.

В Российской Федерации местное самоуправление не только признается, но его функционирование гарантируется как федеральными органами власти, так и органами власти субъектов Федерации. Это гарантии экономические, юридические, организационные. Экономические гарантии предполагают наличие муниципальной, в том числе земельной, собственности, объекты которой определяются исходя из их значимости для обслуживания данного поселения, например города или поселка. Кроме того, реализация полномочий местного самоуправления обеспечивается достаточными финансовыми ресурсами. Юридические гарантии включают установление федеральными законами, актами представительных органов субъектов Федерации статуса местного самоуправления, обеспечение обязательности решений субъектов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления и др.

Местное самоуправление в России имеет собственные исторические корни. Оно формировалось уже в средние века и получило значительное развитие во второй половине XIX века. Однако в советский период власть строилась на идее централизации. Воплощением ее, согласно Конституции РСФСР 1978 г., были принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства, включение Советов в единую систему органов государственной власти, право вышестоящих органов отменять решения нижестоящих, двойное подчинение (по вертикали и горизонтали) отраслевых и функциональных местных органов управления.

Переход к новой организации власти на принципах местного самоуправления начался в конце 80-х гг. в контексте демократических преобразований, происходивших в СССР. Конституция Российской Федерации 1993 г. утверждением "в Российской Федерации признается местное самоуправление"^[1] как бы ставит точку в дискуссии о том, быть или не быть местному самоуправлению в России: оно считается, безусловно, необходимым как основа организации власти местных сообществ .

Одно из ключевых понятий местного самоуправления – муниципальное образование.

Категория «муниципальное образование» актуально для исследования, потому, что является ключевым в изучении местного самоуправления. Оно содержит в себе все элементы местного самоуправления, являясь основой его функционирования.

Итак, цель нашего исследования – рассмотреть виды, признаки и характеристику муниципального образования. Исходя из поставленной цели, мы ставим перед собой следующие задачи:

- проанализировать действующее законодательство РФ, регулирующее функционирование муниципального образования;
- дать понятие категории «муниципальное образование» и раскрыть его содержание;
- раскрыть сущность органов местного самоуправления как основу функционирования муниципального образования;
- в заключении подвести итоги по проделанной работе.

Виды муниципальных образований

Вместо существующих типовых наименований уровней муниципальных образований, таких как город, поселок, сельский округ, район, законом водятся следующие типовые наименования:

- городское поселение – город, поселок, городской округ;
- сельское поселение;
- муниципальный район.

И в действующей редакции Федерального закона, и в новой его редакции указанные наименования объединены общим наименованием муниципальное образование.^[2] Однако, в новой редакции Федерального закона, как уже было отмечено, географическое наименование населенного пункта и территории (района), в которой осуществляется местное самоуправление уже не соответствует административно-статусному наименованию типа муниципального образования.

Поэтому важнейшим условием для проведения реформы, создающим правовые условия для обеспечения стабильности и непрерывности осуществления местной власти, является требование Переходных положений (статья 85) новой редакции Федерального закона о распространении действия положений о процедурах преобразования, изменения границ и статуса «новых» муниципальных районов, городских и сельских поселений на существующие муниципальные образования: города, поселки, сельские округа, районы. Поэтому, не смотря на то, что статьи 11 - 13 новой редакции Федерального закона содержат новые наименования уровней муниципальных образований, их нормы, конечно же, на начальном этапе реформы относятся, прежде всего, к существующим муниципальным образованиям за исключением положений пунктов 6, 7, 10 части 1 статьи 11 о численности сельских поселений, отсылка к которым содержится в части 3 статьи 84 новой редакции Федерального закона. Указанные исключения также обеспечивают стабильность границ и территорий существующих муниципальных образований при проведении реформы.

Необходимо обратить внимание на то, что в новой редакции Федерального закона содержится ряд неточностей и противоречий, связанных в основном с упущениями юрико-технического характера. В связи с наличием таких упущений на практике

могут возникнуть коллизии, которые могут быть преодолены на основе совокупного толкования положений новой редакции Федерального закона, а также ряда других Федеральных законов. Для рассматриваемого вопроса об установлении границ, территорий, о преобразовании муниципальных образований к таким законам относятся Земельный[3], Градостроительный[4], Водный[5], Лесной [6] кодексы, а также Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие граждан в референдуме в Российской Федерации»[7].

Не подвергая анализу весь текст закона, необходимо отметить, что многие другие положения статей закона, не указанные в Переходных положениях, тем не менее, должны быть учтены в силу необходимости системного толкования закона правоприменителем. В частности, например, статья 2 «Основные термины и определения», так же как и статья 10 «Территории муниципальных образований» (в ней содержатся ссылки на действующие статьи 11-13) должны применяться с момента опубликования новой редакции Федерального закона с 8 октября 2003 года. Это утверждение в полной мере относится и к положениям статей 5,6, 8, 80, 81 и др.

В заключение обратим внимание на некоторые неточности в употреблении терминов, которые необходимо учитывать при анализе положений, регламентирующих процедуры и содержащих основания для установления границ, территорий и определения статуса существующих и вновь образуемых муниципальных образований. Так, в тексте закона не везде правомерно употребляется термин «поселение». В частности, очевидно, что в последнем предложении абзаца первой части 3 статьи 84 термин “поселение” должен толковаться как городской и сельский населенный пункт и иная территория, в которой осуществлялось местное самоуправление до вступления в действие новой редакции Федерального закона. В абзаце четвертом части 3 статьи 84 тот же термин должен толковаться как «городской населенный пункт» либо городское и поселковое муниципальное образование. В пункте 1 части 7 статьи 85 под термином «район (в существующих границах)» понимается как район, являющийся муниципальным образованием, так и район, который является административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации, и в которой сформированы не муниципальные органы, а территориальные органы исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, реализующие полномочия местного самоуправления.

При установлении границ территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны учитываться следующие основные

требования, содержащиеся в новой редакции Федерального закона:

1. перечень территорий (земель, водных объектов и др.), включаемых в состав городских и сельских населенных пунктов;
2. отнесение территории субъекта Российской Федерации (существующего административного района в субъекте Российской Федерации) к территории с низкой либо высокой плотностью населения;
3. отнесение территории муниципального образования к категории труднодоступной местности;
4. вид населенного пункта;
5. статус муниципального образования;
6. возможность наделения муниципального образования отдельными государственными полномочиями (для городского округа и муниципального района);
7. наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения (для городского округа и муниципального района);
8. временная доступность административного центра муниципального образования от самого отдаленного населенного пункта (критерий пешей и транспортной доступности).

При определении территорий, находящихся под юрисдикцией муниципальных образований, должны быть соблюдены следующие ограничения, установленные новой редакцией Федерального закона:

1. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. В границах городского поселения не может находиться другое муниципальное образование. Исключением из этого правила являются города федерального значения.
2. Границы поселения и муниципального района не могут пересекаться границами населенного пункта. Иными словами населенный пункт в установленных границах должен полностью входить в состав территории поселения или муниципального района.

3. Территории городского округа не входят в состав территории муниципального района.

Требование о невхождении территории городского округа в состав административной территории муниципального района означает недопустимость образования двух уровней местного самоуправления на внутригородских территориях. Поэтому существующие внутригородские муниципальные образования в ходе территориальной реформы должны быть ликвидированы либо выведены из состава территории городского округа и включены в состав территории муниципального района. Подобным же образом должна решаться задача преобразования городских муниципальных образований, в состав которых входят другие муниципальные образования (поселки и сельские округа) и населенные пункты, территориально не связанные с ними и не имеющие с ними общей границы. При этом в силу положений части 3 статьи 84 и статьи 12 изменение границ муниципальных образований допускается только с согласия населения. В случае отсутствия такого согласия границы не могут быть изменены, а значит, возможна коллизия норм закона. Для предотвращения такой коллизии необходимо внесение изменений и дополнений в принятую новую редакцию Федерального закона.

Используя критерии, содержащиеся в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, можно выделить следующие типы муниципальных образований:

Муниципальные образования первого уровня (поселения):

1. городское поселение – один город;
2. городское поселение – один город и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;
3. городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.);
4. городское поселение – один поселок (дачный поселок и др.) и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;
5. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью менее 1000 человек с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения;

6. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 1000 человек;
7. сельское поселение – один сельский населенный пункт с численностью более 3000 человек для территорий с высокой плотностью населения;
8. сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый;
9. сельское поселение – группа сельских населенных пунктов с численностью населения менее 3000 человек каждый для территорий с высокой плотностью населения;
10. сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек (для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях).

Муниципальные образования второго уровня:

1. муниципальный район;
2. муниципальный район на территории субъекта Российской Федерации с низкой плотностью населения;
3. городской округ.

Кроме того, муниципальные образования первого уровня (городские и сельские поселения) за исключением внутригородских территорий городов федерального значения могут различаться по объему и характеру отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены в силу исключения из общего порядка, содержащегося в части 3 статьи 19 новой редакции Федерального закона.

Заключение

Итак, в нашей стране в процессе преобразований в стране создана новая система управления, состоящая из двух ветвей власти – государственной и местного самоуправления.

И одно из ключевых понятий местного самоуправления и основа его функционирования – муниципальное образование.

Особенностью настоящего этапа становления местного самоуправления и муниципальных образований, является то, что на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне идет активное развитие муниципального права. Как показала практика, основные причины возникновения споров в сфере применения норм этого муниципального права заключаются в недостаточном правовом регулировании вопросов местного самоуправления субъектом Российской Федерации; непризнании в ряде случаев права отдельных территорий на осуществление местного самоуправления; отсутствии уставов муниципальных образований; не назначении в установленные сроки выборов в органы местного самоуправления.

Еще раз подчеркнем, что муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Федеральным законом, в пределах, которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Мы уже выделяли следующие элементы категории «муниципальное образование»:

- поселение или поселения, объединенные общей территорией в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- выборные органы местного самоуправления, действующие на территории данного поселения;
- муниципальная собственность.

На мой взгляд, необходимо еще добавить к этим признакам:

- зарегистрированный устав местного самоуправления.

Таким образом, муниципальное образование выступает формой организации местного самоуправления.

В заключение отметим, что сейчас в нашей стране идет процесс формирования муниципальных образований: создана необходимая правовая база и условия для осуществления прав на местное самоуправление. И будем надеется, что «муниципальное образование» станет не просто еще одной «бюрократической организацией, а действительно рабочей формой местного самоуправления.

Список используемой литературы

I . Нормативные акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019)
- 3.«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019)
4. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 02.08.2019)
5. «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018)
6. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»
7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019)
 1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [↑](#)
 2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) [↑](#)

3. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019) [↑](#)
4. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019) [↑](#)
5. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 02.08.2019) [↑](#)
6. «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [↑](#)
7. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [↑](#)