

# §4 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Сергеев Д.Б.

## НАСЕЛЕННАЯ ТЕРРИТОРИЯ КАК ПРИЗНАК МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Аннотация:** В статье населенная территория рассматривается как обязательный признак (свойство) муниципального образования, как и любого публично-правового образования. В исследовании населенная территория муниципального образования изучается в качестве пространственных пределов юрисдикции структур муниципального образования. Сравниваются количественные характеристики государств, субъектов федерации и муниципальных образований (муниципалитетов). Раскрываются способы закрепления границ (пределов) муниципальных образований в законодательстве субъектов РФ, исследуется совершенствование правового регулирования муниципально-территориального устройства субъектов РФ в контексте общегосударственных социально-экономической и бюджетной систем. В статье муниципальное образование анализируется как разновидность публично-правового образования. Территория муниципального образования исследуется как правовое явление. С точки зрения автора проблема отсутствия собственных ресурсов у большинства муниципальных образований не будет разрешена исключительно с помощью совершенствования правового регулирования муниципально-территориального устройства субъектов РФ, так как данные проблемы возникли из противоречий, существующих в рамках общегосударственных социально-экономической и бюджетной систем.

**Ключевые слова:** муниципальное право, местное самоуправление, муниципальное образование, границы муниципального образования, территория муниципального образования, муниципально-территориальное устройство, законы субъектов РФ, публично-правовое образование, населенная территория, ресурсы муниципального образования.

**Н**аселенная территория – обязательный признак (свойство) публично-правового образования, одной из разновидностью которого является муниципальное образование. Муниципальное образование, как и любое другое публично-правовое образование представляет собой особое формирование территориально-социального характера, основой которого является территориальный публичный коллектив (как правило, граждан данного государства); объединяет определенную территориальную группировку населения в целях организации и регулирования ее общественной жизни, используя публичную власть; обладает данным видом власти, истоки которой коренятся в

воле его населения, народа, проявляет себя в трех основных качествах: как определенное публичное сообщество, как организация и как система управленческого аппарата; создает систему управления в своем территориальном публичном коллективе (институты непосредственной демократии, представительные, исполнительные органы и др.); устанавливает общеобязательные правила, издает свои правовые акты; используя властные полномочия и рычаги, организует, упорядочивает публичный территориальный коллектив; своими актами и другими способами регулирует общественные отношения, жизнедеятельность своего территориального публичного коллектива, осу-

Публикация подготовлена при информационной поддержке КонсультантПлюс.

ществляя в разных формах, разными методами и для разных целей управленческую функцию; является официальным представителем территориального публичного коллектива; несет юридическую ответственность за действия своих органов и должностных лиц, именно такое определение публично-правового образования дает В. Е. Чиркин<sup>1</sup>.

Как отмечает О. И. Баженова, посредством определения территории муниципального образования происходит обособление территориального коллектива с закреплением пространственных пределов осуществления им муниципальной власти<sup>2</sup>. Численность населения государства, субъекта федерации и муниципального образования (муниципалитета) могут быть сравнимы по количественным показателям, некоторые муниципальные образования превосходят по этому признаку даже отдельные государства и субъекты федерации. То же самое можно сказать и о площади территорий. Например, Княжество Лихтенштейн занимает площадь в 160 кв. км на которой в 2008 г. проживало около 36 000 человек<sup>3</sup>, территория земли Саар (ФРГ) составляет 386 кв. км и по состоянию на 1 марта 2013 г. население этого субъекта федерации было 992 693 человек<sup>4</sup>. Площадь территории муниципального района «Оленёкский эвенкийский национальный район» в Республике Саха (Якутия) – 318 100 кв. км<sup>5</sup>. На 1 января 2013 г. в г. Новосибирске, наделенном статусом городского округа, проживало 1 523 801 человек<sup>6</sup>. В связи с этим можно сделать вывод, что невозможно сформулировать количественные критерии, предъявляемые к площади территории и численности местного сообщества муниципального образования (муниципалитета), отличающиеся от критериев, применяемых к государству или субъекту федерации.

Населенная территория муниципального образования представляет собой часть земного пространства, часть территории субъекта Российской Федерации, на которой местное самоуправление осуществляется непосредственно местным сообществом и (или) органы местного самоуправления оказывают содействие населению данной разновидности публично-правового образования в осуществлении местного самоуправления. Также территория муниципального образования выступает в качестве пространственных пределов юрисдикции структур муниципального образования (органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа муниципального образования). В юридической науке есть и такое определение территории муниципального образования: пространство, населенное людьми, в границах которого население осуществляет местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные или иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения<sup>7</sup>. Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений указал, что «в правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера»<sup>8</sup>, в связи с чем М. В. Гончаров делает вывод, что «территория» как предмет ведения это, прежде всего, определение пространственных пределов распространения властных полномочий того или иного территориального уровня<sup>9</sup>.

Выделяются такие признаки территории муниципального образования, как целостность, которая выражается в непрерывности границ; заселенность; четко установленные границы муниципального образования; непрерывное осуществление на территории муниципального образования местного самоуправления как органами местного самоуправления, так и непосред-

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 56–57.

<sup>2</sup> Баженова О. И. Муниципальное образование как субъекта права: монография. М., 2010. С. 151.

<sup>3</sup> Лихтенштейн: география и климат // URL: <http://www.lichtenstein.li/index.php?id=25&L=1%20board>

<sup>4</sup> Fläche, Bevölkerung in den Gemeinden am 31.03.2013 nach Geschlecht, Einwohner je km<sup>2</sup> und Anteil an der Gesamtbevölkerung (Basis Zensus 2011) // URL: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_statistik/staa\\_FB310313\\_nZ.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_statistik/staa_FB310313_nZ.pdf)

<sup>5</sup> Карта муниципального района «Оленекский эвенкийский национальный район» // URL: <http://sakha.gov.ru/node/18175>

<sup>6</sup> Города с численностью постоянного населения 1 млн. человек и более // URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2013/bul\\_dr/mun\\_obr2013.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2013/bul_dr/mun_obr2013.rar)

<sup>7</sup> Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 27–28.

<sup>8</sup> П. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области» (Рос. газ. 1997. 22 июля.).

<sup>9</sup> Гончаров М. В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства РФ: вопросы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 82.

ственно населением; экономическая и финансовая самодостаточность<sup>10</sup>.

Границы территорий муниципальных образований закрепляются законами субъектов Российской Федерации на основе требований, установленных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> (ст. 11), например, согласно п. 11 ч. 1 «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 Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях». Законы субъектов федерации устанавливают географические координаты<sup>12</sup>, геодезические данные<sup>13</sup> или географических объектов, через которые проходят пределы территории муниципального образования, в последнем случае к закону прилагается чертеж границ муниципально-го образования<sup>14</sup>. Вместо географических коорди-

нат и геодезических данных могут использоваться термины «точка А», «точка Б» и т. д.<sup>15</sup>, «опорная точка» (точка изменения направления границы муниципального образования) и «узловая точка» (точка пересечения границ муниципальных образований), которые нумеруются, например ОП-111 или УП-222, и в такой форме вводятся в описания и схемы границ муниципальных образований, закрепляемых в законах субъекта федерации<sup>16</sup>. Кроме того, границы муниципальных образований определяются в законах субъектов федерации на основе пределов основных территориальных единиц управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в России (лесничеств) и предприятий лесного хозяйства, занимающихся учётом, воспроизводством, охраной и защитой лесов (лесхозов)<sup>17</sup>.

Существуют также границы внутри территории муниципального образования: в муниципальных районах – границы поселений и межселенных территорий (создание межселенных территорий не обязательно), в некоторых, как правило крупных, городских округах – границы административно-территориальных единиц – внутригородских районов. Например, территория муниципального образования «город Екатеринбург», наделенного статусом городского округа, делится на семь «административно-территориальных единиц – внутригородских районов»: Верх-Исетский, Железнодорожный, Кировский, Ленинский, Октябрьский, Орджоникидзевский и Чкаловский<sup>18</sup>.

Составными частями территории муниципального образования являются сухопутные и водные

<sup>10</sup> Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 28.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 7008.

<sup>12</sup> См., например, приложение № 2 к Закону Камчатской области «Об установлении границ муниципальных образований, расположенных на территории Елизовского района Камчатской области, и о наделении их статусом муниципального района, городского, сельского поселения» от 29 декабря 2004 г. № 255 (с изм. от 4 марта 2013 г.) (Офиц. Ведомости. 2005. 20 янв.; 2013. 12 марта).

<sup>13</sup> См., например, приложение № 2 к Закону Московской области от 28 февраля 2005 г. № 74/2005-ОЗ «О статусе и границах Дмитровского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований» (с изм. от 6 июня 2013 г.) (Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. 12 марта; 2013. 21 июня).

<sup>14</sup> См., например, Закон Республики Хакасия от 7 октября 2004 г. № 59 «Об утверждении границ муниципального образования город Абакан и наделении его статусом городского округа» (Вестник Хакасии. 2004. № 48).

<sup>15</sup> См., например, приложение к Закону Пензенской области от 2 ноября 2004 г. № 690-ЗПО «О границах муниципальных образований Пензенской области» (с изм. от 5 октября 2012 г.) (Пензенские губернские ведомости. 2004. 2 дек.; 2012. 5 окт.).

<sup>16</sup> См., например, ст. 2 Закона Республики Марий Эл от 18 июня 2004 г. № 15-З «О статусе, границах и составе муниципальных районов, городских округов в Республике Марий Эл» (с изм. от 1 апреля 2009 г.) и приложение № 1 к данному акту (Марийская правда. 2004. 24 июня; 2009. 3 апр.).

<sup>17</sup> См., например, п. 4 параграфа 1 приложения № 2 к Закону Свердловской области от 12 июля 2007 г. № 85-ОЗ «О границах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» (с изм. от 29 октября 2013 г.) (Областная газета. 2007. 17 июля; 2013. 1 нояб.).

<sup>18</sup> П. 3 ст. 3 Устава муниципального образования «город Екатеринбург», принятого решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 (с изм. от 23 октября 2012 г.) («Вечерний Екатеринбург». 2005. 16 июля; 2012. 20 нояб.).

пространства, в частности, «в состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты»<sup>19</sup>.

То, какая территория будет закреплена за муниципальным образованием, является важнейшим вопросом, поскольку этот выбор определяет, в частности, круг лиц, которые войдут в местное сообщество, и социально-экономическую базу жизнедеятельности структур муниципального образования, включая налоговую базу. Отсутствие достаточных собственных ресурсов, в первую очередь налоговых, у большинства муниципальных образований явля-

ется одной из острейших проблем в муниципальном праве. Однако представляется, что вряд ли этот вопрос будет разрешен исключительно усилиями представителей муниципально-правовой науки и законодателей в сфере юридического регулирования муниципально-территориального устройства субъектов Российской Федерации, поскольку неравномерность налоговых доходов существует в первую очередь на федеральном уровне. Например, в 2011 г. в консолидированный бюджет РФ из 9 719,6 млрд. руб. налогов, сборов и иных обязательных платежей (без единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет) 3 528,1 млрд. руб. или 36,3 % были собраны на территории двух субъектов федерации: г. Москвы и Ханты-Мансийский автономного округа Югры<sup>20</sup>, и никакая коррекция границ территорий муниципальных образований данную проблему окончательно не решит, в лучшем случае сможет смягчить отдельные противоречия.

## Библиография

1. Астафичев П. А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 24–28.
2. Баженова О. И. Муниципальное образование как субъекта права: монография. – М., 2010.
3. Быстрова Д. А. Территория в конституционном праве РФ: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
4. Гончаров М. В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства РФ: вопросы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006.
5. Курячая М. М. Местное сообщество как основа объединения граждан // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 29–33.
6. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2009.
7. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование. – М., 2011.
8. Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 124–131. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.
9. Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2009. – № 2. – С. 363–369.
10. Вежновец И.А. Организация местного самоуправления в административных центрах муниципальных районов. // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 18–24.
11. Фадеев В.И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2009. – 2. – С. 363–369.
12. Никифорова А.В. Правовые позиции органов конституционной юстиции по вопросам территориальной организации местного самоуправления // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – 1. – С. 69–91. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)

<sup>20</sup> Разд. 2.21. «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» сборника «Финансы России. 2012. Официальное статистическое издание Федеральной службы государственной статистики» // URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_51/IssWWW.exe/Stg/02-21.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_51/IssWWW.exe/Stg/02-21.htm)

<sup>19</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 186.

References

1. Astafichev P. A. Territorial'nye osnovy mestnogo samoupravleniya kak ob''ekt pravovogo regulirovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2008. – № 4. – S. 24–28.
2. Bazhenova O. I. Munitsipal'noe obrazovanie kak sub''ekta prava: monografiya. – M., 2010.
3. Bystrova D. A. Territoriya v konstitutsionnom prave RF: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. – M., 2010.
4. Goncharov M. V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie territorial'nogo ustroystva RF: voprosy teorii i praktiki: diss. ... kand. jurid. nauk. – Ekaterinburg, 2006.
5. Kuryachaya M. M. Mestnoe soobshchestvo kak osnova ob''edineniya grazhdan // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2007. – № 4. – S. 29–33.
6. Munitsipal'noe pravo Rossii: uchebnyk / otv. red. S. A. Avak'yan. – M., 2009.
7. Chirkin V. E. Publichno-pravovoe obrazovanie. – M., 2011.
8. Belousova E.V. O sootnoshenii kategorii «kompetentsiya», «polnomochiya» i «predmety vedeniya» v sisteme mestnogo samoupravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 2. – С. 124–131. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.02.5.
9. Fadeev V.I. Osnovnye problemy realizatsii konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniya na sovremennom etape // LEX RUSSICA (RUSSKII ZAKON). – 2009. – № 2. – С. 363–369.
10. Vezhnovets I.A. Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v administrativnykh tseentrakh munitsipal'nykh raionov. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – № 1. – С. 18–24.
11. Fadeev V.I. Osnovnye problemy realizatsii konstitutsionnoi modeli mestnogo samoupravleniya na sovremennom etape // LEX RUSSICA (RUSSKII ZAKON). – 2009. – 2. – С. 363–369.
12. Nikiforova A.V. Pravovye pozitsii organov konstitutsionnoi yustitsii po voprosam territorial'noi organizatsii mestnogo samoupravleniya // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – 1. – С. 69–91. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_29.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_29.html)