

Хлуднев Егор Игоревич

ФГБОУ ВПО «Московский государственный машиностроительный университет «МАМИ»

Россия, Москва

Старший преподаватель

E-Mail: Hei14@mail.ru

**К вопросу о разграничении понятий
«граница муниципального образования»,
«граница населённого пункта»
и «граница административно-территориальной единицы»**

Аннотация: На сегодняшний день до сих пор прослеживается тенденция к смешению понятий «граница муниципального образования», «граница населённого пункта» и «граница административно-территориальной единицы». В настоящем исследовании приводится анализ причин данной путаницы, а так же ключевых отличий по функциональному назначению между названными понятиями.

Ключевые слова: Граница муниципального образования; граница населённого пункта; граница административно-территориальной единицы; муниципальное образование; населённый пункт; административно-территориальная единица; территориальная организация местного самоуправления; административно-территориальное деление; муниципально-территориальное деление; разграничение; соотношение.

На сегодняшний день, несмотря на различное функциональное назначение таких понятий, как «граница муниципального образования», «граница населённого пункта» и «граница административно-территориальной единицы» нередки случаи их отождествления. В частности путаница между административно-территориальным и муниципально-территориальным делением, как отмечает В.И. Васильев, приводила к нарушению прав граждан на осуществление местного самоуправления в некоторых субъектах Российской Федерации, разбирательствам спорных вопросов в судах, в том числе и Конституционном Суде Российской Федерации.¹

Для того чтобы разобраться в вопросе, автор считает целесообразным начать с рассмотрения отличий между муниципальными образованиями, административно-территориальными единицами и населёнными пунктами.

Административно-территориальная единица - это часть территории субъекта Российской Федерации в фиксированных границах, созданная для осуществления функций управления и имеющая законодательно-установленный статус и наименование.²

Муниципальное образование - это населённая территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения³.

А.А. Замотаев обращает внимание, что под населённой территорией понимается территория, имеющая постоянное население и каким-либо образом используемая этим населением. Понятие населённой территории не следует путать с понятием селитебной территории – территории, занятой строениями, предназначенными для жилья. Смешению этих понятий способствует довольно часто употребляемый термин «заселённая территория», который в одних случаях используется как синоним населённой, а в других – селитебной территории⁴.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее в тексте - Закон о МСУ) именно на основе муниципальных образований в Российской Федерации строится местное самоуправление.⁵ Данный термин является собирательным понятием, являющимся обобщённым наименованием городских и сельских поселений, городских округов, муниципальных районов и внутригородских территорий городов федерального значения.

Стоит отметить, что до принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации муниципально-территориальное деление напрямую привязывалась к административно-территориальному.

В своём постановлении Конституционный суд Российской Федерации признал, что федеральное законодательство связывает формирование местного самоуправления с существующим территориальным делением субъекта Федерации. Таким образом, по мнению В.И. Выдрына, делается недвусмысленный вывод о существующей привязке муниципального

¹ Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Васильев – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008 – 847 с.

² Нарутто С.В. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации / С.В. Нарутто // Городское управление – 2013 - №3 – С. 44-50

³ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России. 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008 – 672 с.

⁴ Гильченко Л.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев – М.: МОНФ, 2000. – 491 с.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ : принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г. : одоб. Советом Федерации 24 сентября 2003 г. : с изм. от 30 января 2014 г. // Российская газета – 2003. – 8 октября

устройства к административно-территориальной организации региона.⁶ В то же время, по мнению Конституционного Суда России, муниципально-территориальное устройство не имеет жесткой привязки к административно-территориальному делению субъекта Российской Федерации. Перечень муниципальных образований может меняться, а значит и существующая привязка территориальной организации местного самоуправления к административно-территориальному делению не является абсолютной и границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц.⁷

Кроме того, что границы административно-территориальных единиц и муниципалитетов могут не совпадать, ключевым их отличием является их назначение. А.Н. Чертков указывает на то, что функциональное назначение административно-территориального устройства субъектов состоит в организации деятельности органов государственной власти, а назначение территориальной организации местного самоуправления – в организации местного самоуправления, осуществляемого населением непосредственно или через органы местного самоуправления на территориях муниципальных образований.⁸ То есть, исходя из того, что государственная власть и местное самоуправление являются двумя самостоятельными формами осуществления народом своей власти и органы местного самоуправления, согласно статье 12 Конституции Российской Федерации⁹ не входят в систему органов государственной власти, можно говорить о том, что административно-территориальное и муниципально-территориальное деление – две независимых друг от друга формы территориальной организации власти в стране. Но это не исключает возможности в границах административно-территориальных параллельного осуществления местного самоуправления.

Приведем конкретные примеры. После того, как Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил территориальные основы местного самоуправления и саму категорию «муниципальное образование» вопрос о соотношении муниципального-территориального и административно-территориального деления решался в разных субъектах Федерации по-разному, то есть имели место:

- 1) совмещение административно-территориального устройства и муниципальных образований (Пермская, Челябинская области)
- 2) относительное обособление административно-территориальных и муниципальных образований в пределах субъекта Российской Федерации (Ленинградская область)
- 3) полное разделение административно-территориального устройства и муниципальных образований (Свердловская область)¹⁰.

По мнению автора, так как границы административно-территориальных единиц и границы муниципально-территориальных образований это два независимых друг от друга правовых инструмента, первый из которых служит для разграничения объектов управления органов государственной власти, второй – для разграничения юрисдикции муниципалитетов,

⁶ Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник / И.В. Выдрин – М.: Норма, 2008 – 320 с.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. №15-П "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда": Российская газета – 1997 – № 17

⁸ Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект / А.Н. Чертков // Брянск - 2012

⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

¹⁰ Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов - М., 1999 – 368 с.

то и никакой привязки одного к другому быть не может. Однако следует признать, что установление границ административно-территориальных единиц в соответствии с границами муниципалитетов способствует лучшему пониманию населением правовой обстановки, а следовательно, является полезным.

Так же путаницу вызывает соотношение понятий населенный пункт и поселение. В словаре Русского языка С.И. Ожегова термин «поселение» определяется как населенный пункт, а так же вообще место, где кто-либо живет.¹¹ А.Н. Дементьев отмечает, что в положениях Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ термины «поселение» и «населенный пункт» имели практически одинаковое значение и использовались для обозначения географических и градостроительных объектов.¹²

Но в современной муниципально-правовой доктрине эти понятия не идентичны. Под населенным пунктом понимается часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей. Причем отдельно расположенные жилые дома постоянного проживания граждан на железнодорожных переездах, разъездах, в лесничествах и иных местах проживания граждан не относятся к населенным пунктам и подлежат приписке к ближайшему населенному пункту.¹³

Поселением (городским или сельским) является муниципальное образование, т.е. населенная территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление.

Так же, как и в случае с административно-территориальными единицами, границы населенных пунктов и поселений могут совпадать, в том случае, если в состав данного муниципального образования входит один населенный пункт. В таких случаях Законом субъекта Российской Федерации границы поселения устанавливаются в соответствии с границами населенного пункта, что, тем не менее, ни в коем случае их не отождествляет.

То есть тогда, как границы муниципальных образований разграничивают юрисдикцию между муниципалитетами, границы населенных пунктов представляют собой пределы сосредоточенной застройки, служащей постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что отождествление понятий «граница муниципального образования», «граница населённого пункта» и «граница административно-территориальной единицы» недопустимы, поскольку они лежат в разных плоскостях и имеют разное функциональное назначение: границы муниципальных образований разграничивают юрисдикцию между муниципалитетами, границы населенных пунктов представляют собой пределы сосредоточенной застройки, служащей постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, а границы административно-территориальных единиц – территориальные пределы, необходимые для организации деятельности органов государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

¹¹Ожегов С.И. // Словарь русского языка – М.: Рус. яз. – 1983 – 816 с.

¹²Паршин Е.В., Дементьев А.Н. Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ – 2004 – С. 10-12

¹³Шугрина Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» / Е.С. Шугрина // Городское управление.- 2013.- №1.- С.30-43.

1. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Васильев – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008 – 847 с.
2. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов - М., 1999 – 368 с.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России : учебник / И.В. Выдрин – М.: Норма, 2008 – 320 с.
4. Гильченко Л.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев, В.В. Пашенцев – М.: МОНФ, 2000. – 491 с.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России. 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008 – 672 с.
6. Нарутто С.В. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации / С.В. Нарутто // Городское управление – 2013 - №3 – С. 44-50
7. Ожегов С.И. // Словарь русского языка – М.: Рус. яз. – 1983 – 816 с.
8. Паршин Е.В., Дементьев А.Н. Реформирование территориальных основ местного самоуправления (анализ переходных положений новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ – 2004 – С. 10-12
9. Шугрина Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» / Е.С. Шугрина // Городское управление.- 2013.- №1.- С.30-43.

Egor Khludnev

Federal State budget institution of higher education «Moscow state machine building university»

Russia, Moscow

E-Mail: Hei14@mail.ru

To the delimitation of the concepts of «municipal boundaries», «boundary settlement» and «the boundaries of administrative-territorial unit»

Abstract: Today is still a tendency to confusion «municipal boundaries», «boundary settlement» and «the boundaries of administrative-territorial unit». The present study is an analysis of the causes of the confusion, as well as key differences in functions between these concepts.

Keywords: The boundary of the municipality; boundary settlement; boundary of the administrative-territorial units; municipality; town; administrative-territorial unit; territorial organization of local self-government; administrative-territorial division; municipal and territorial division; distinction; ratio.

REFERENCES

1. Vasil'ev V.I. Municipal'noe pravo Rossii: uchebnik / V.I. Vasil'ev – M.: ZAO Justicinform, 2008 – 847 s.
2. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Municipal'noe pravo Rossii / I.V. Vydrin, A.N. Kokotov - M., 1999 – 368 s.
3. Vydrin I.V. Municipal'noe pravo Rossii : uchebnik / I.V. Vydrin – M.: Norma, 2008 – 320 s.
4. Gil'chenko L.V. Federal'nye pravovye akty o mestnom samoupravlenii / L.V. Gil'chenko, A.A. Zamotaev, V.V. Pashencev – M.: MONF, 2000. – 491 s.
5. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal'noe pravo Rossii. 3-e izd., pererab. i dop. / O.E. Kutafin, V.I. Fadeev - M.: TK Velbi, izd-vo Prospekt, 2008 – 672 s.
6. Narutto S.V. Administrativno-territorial'noe ustrojstvo sub#ekta Rossijskoj Federacii / S.V. Narutto // Gorodskoe upravlenie – 2013 - №3 – S. 44-50
7. Ozhegov S.I. // Slovar' russkogo jazyka – M.: Rus. jaz. – 1983 – 816 s.
8. Parshin E.V., Dement'ev A.N. Reformirovanie territorial'nyh osnov mestnogo samoupravlenija (analiz perehodnyh polozhenij novoj redakcii Federal'nogo zakona «Ob obshhikh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii») // Analiticheskij vestnik Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija RF – 2004 – S. 10-12
9. Shugrina E.S. Sootnoshenie ponjatij «municipal'noe obrazovanie», «administrativno-territorial'naja edinica», «naseleennyj punkt» / E.S. Shugrina // Gorodskoe upravlenie.- 2013.- №1.- S.30-43.