

Е. Шугрина<sup>1</sup>

## ОСОБЕННОСТИ АНАЛИЗА ПРИЗНАКОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В МАТЕРИАЛАХ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом РФ в 1994 году и раскрыт в Федеральном законе от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Федеральный закон №154-ФЗ). В статье 1 Федерального закона №154-ФЗ муниципальное образование определяется как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В этом определении фактически перечислены признаки муниципального образования. Таким образом, муниципальным образованием является населенная территория, в пределах которой:

- осуществляется местное самоуправление;
- имеется муниципальная собственность;
- имеется местный бюджет;
- имеются выборные органы местного самоуправления.

Иногда в качестве признаков муниципального образования называют: население, территория, решение вопросов местного значения, муниципальная собственность, местный бюджет, выборные органы. Некоторые исследователи группируют указанные критерии, выделяя организационные (наличие местного самоуправления, его выборных органов) и материальные (нали-

чие муниципальной собственности и местного бюджета)<sup>2</sup>.

Замотаев А.А. обращает внимание, что под населенной территорией в данном случае понимается территория, имеющая постоянное население, и каким-либо образом используемая этим населением. Понятие населенной территории не следует путать с понятием селитебной территории – территории, занятой строениями, предназначенными для жилья. Смешению этих понятий способствует довольно часто употребляемый термин «заселенная территория», который в одних случаях используется как синоним населенной, а в других – селитебной территории<sup>3</sup>.

Отсутствие на практике одного или нескольких элементов, характеризующих муниципальное образование, не является достаточным основанием для того, чтобы какое-либо административно-территориальное образование исключалось из разряда муниципальных образований<sup>4</sup>. Вместе с тем, для того, чтобы какое-либо территориальное образование приобрело статус муниципального, прежде всего необходимо определить территории и границы муниципальных

образований в каждом субъекте РФ<sup>5</sup>.

В новом федеральном законе термин «муниципальное образование» определяется иначе, признаки муниципального образования не перечисляются. В соответствии со статьей 2 Федерального закона №131-ФЗ муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Таким образом, вместо того, чтобы определить, что такое муниципальное образование, законодатель ограничился перечислением разных видов муниципальных образований.

Однако, несмотря на такой подход законодателя, ученые формулируют определение и называют признаки муниципального образования, основываясь на новом законе. Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения. Обязательными признаками каждого муниципального образования, по мнению ученых, является<sup>6</sup>:

- наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона №131-ФЗ;

<sup>2</sup> Пешин Н.Л. К вопросу о наделении территории статусом муниципального образования // Государство и право. 2007. №8. С.105.

<sup>3</sup> Гильченко Л.В., Замотаев А.А., Пашенцев В.В. Федеральные правовые акты о местном самоуправлении. М. 2000. С.75-76.

<sup>4</sup> Согласно части 3 статьи 61 Федерального закона №154-ФЗ отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу данного федерального закона не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

<sup>5</sup> Горохов Б. Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. 2004. №1. С.100.

<sup>6</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. М. 2006. С.301-302.

<sup>1</sup> Шугрина Екатерина Сергеевна – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права России, МГЮА.