

Уповов И.В. Город и населенный пункт как муниципально-правовые категории // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №2 (февраль). – АРТ 94-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Уповов Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ГОРОД И НАСЕЛЕННЫЙ ПУНКТ
КАК МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ**

Аннотация: В статье раскрывается понятие города в системе муниципальных отношений. С этой целью показывается значение города в жизни современного общества, уточняются дефиниции сельского и городского населенных пунктов, выявляются признаки, присущие городу как специфическому населенному пункту, анализируются нормы федеральных и региональных законов, материалы судебной практики, научные труды по данной проблематике. Обосновываются дефиниции города как муниципально-правовой категории, а также сельских и городских населенных пунктов. В данной статье автор использовал ряд своих суждений, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: город, урбанизация, населенный пункт, поселок, муниципальное образование, численность населения, поселение, кодекс, закон.

Uporov Ivan Vladimirovich,

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnodar, Russian Federation
uporov@list.ru

CITY AND POPULATION POINT HOW MUNICIPAL LEGAL CATEGORIES

Abstract: The article reveals the concept of a city in the system of municipal relations. For this purpose, the significance of the city in the life of modern society is shown, the definitions of rural and urban settlements are clarified, the signs characteristic of the city as a specific populated area are revealed, the norms of federal and regional laws, materials of judicial practice, scientific works on this problem are analyzed. Authors' definitions of the city as a municipal legal category, as well as rural and urban settlements are substantiated. In this article, the author used a number of his judgments that were published earlier.

Key words: city, urbanization, settlement, settlement, municipal formation, population, settlement, code, law.

Удельный вес городского населения в России, начиная еще с исторических времен, непрерывно увеличивается, и данное обстоятельство отражает тенденцию, которая имеет место в абсолютном большинстве стран. В мире в целом на рубеже 2000 г. городское население по численности сравнялось с сельским и далее пошло в рост. В нашей стране это случилось на рубеже 1960 г., и сейчас городское население составляет порядка 75%. Одновременно интенсифицируется урбанизация крупных городов, что приносит дополнительные и достаточно серьезные

социально-экономические проблемы, которые все чаще обсуждаются на международном уровне [1, с. 44]. Озабоченность по этому поводу еще в 2002 г. нашла отражение в Послании Президента России Федеральному Собранию, где, в частности, указывалось, что в течение длительного времени не уделялось должного внимания вопросам местного самоуправления, что негативно влияло на уровень жизни в российских городах [2]. Прошедшие с того времени не изменили существенно ситуацию к лучшему (загрязнение атмосферы, уплотненная застройка, плохая инфраструктура, недостаток зеленых насаждений и др.), и по проблемы только увеличиваются. Горожане все требовательнее озвучивают свое право на комфортную городскую жизнь, в оборот вошло выражение «право на город». В этой связи И.Р. Медведев справедливо отмечает: «Право на город, будучи используемым в качестве броской фразы или лозунга, тем не менее нуждается в четкой юридической канве. Что это за право? Кому оно принадлежит? Из чего состоит? Как защищается? На эти и им подобные вопросы предстоит ответить» [3, с. 195].

Мы полагаем, что право на город предполагает установление его статуса в системе публично-территориальных образований, что определяет необходимость уточнения ряда позиций в муниципально-правовой характеристике города, и речь идет прежде всего о таком виде муниципального образования, как городской округ, учитывая, что действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [4] (далее – Федеральный муниципальный закон), хотя и содержит термины «город», «сельский населенный пункт», «населенный пункт», «поселок», однако не раскрывает их содержания. По этому поводу в литературе, в частности, указывается, что а различные виды населенных пунктов,

указанных в Федеральном муниципальном законе, не дают достаточных оснований для их обобщающего дефинирования: «что можно признать населенным пунктом (поселение в тайге, состоящее из двух охотничьих сторожек; поселение из трех домов (хутор); садовое (дачное) товарищество, если его члены постоянно проживают в своих домах)? Как и кем устанавливается (присваивается) правовой статус населенного пункта поселению? [5, с. 12]. И здесь, на наш взгляд, не может иметь место подход, связанный с так называемой общеизвестностью – дескать, что такое город, населенный пункт, знают все. Однако, как справедливо отмечают В.А. Лапин и В.Я. Любовный, «если термин "населенный пункт" используется в законе в общепринятом значении ("место, где живут люди"), то понятие "поселение" дополняется новым содержанием, а именно - поселение представляет собой место, в границах которого осуществляется местное самоуправление» [6, с. 39].

Такого рода вопросы административно-территориального устройства относятся к полномочиям органов госвласти субъектов Федерации, и в ряде из них предпринимаются попытки отрегулировать их. Например, в Законе Вологодской области [7] населенный пункт обозначается как «административно-территориальная единица», что, однако, не дает дополнительной существенной информации. Н.Е. Коломеец и А.Н. Чертков считают необходимым указать на следующее: «в большинстве региональных законов об административно-территориальном устройстве при выделении признаков населенного пункта выделяются следующие: это территория в пределах установленной границы (черты); это территория, имеющая сосредоточенную застройку; это территория, служащая местом постоянного проживания людей» [8, с. 45]. Согласно другой точке зрения, «под населенным пунктом нужно понимать один из видов поселений, статус

которых определен Градостроительным кодексом РФ» [9, с. 205]. Но вряд ли с таким подходом можно согласиться, учитывая, что определение населенного пункта требуется в целях муниципального, а не градостроительного права. В одном из своих постановлений дефиницию населенного пункта дает высшая судебная инстанция нашей страны - Верховный Суд РФ, где, в частности, указывается: «под населенным пунктом понимается населенное место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок, поселок городского типа, село)» [10]. Можно предположить, что за основу здесь взята формулировка из Большой советской энциклопедии: «под населенным пунктом понимается первичная единица расселения людей в пределах земельного участка, где сосредоточиваются также материальные формы их обитания») [11, с. 352].

Вместе с тем, как мы видим, в такого рода подходах нет привязки к муниципально-правовым отношениям. На наш взгляд, понятие населенного пункта должно содержать признаки: во-первых, необходимо указать на предназначение населенного пункта - для постоянного проживания людей; во-вторых, должно быть наличие сосредоточенной застройки; в-третьих, населенный пункт должен иметь вполне определенные границы; в-четвертых, населенный пункт должен либо обладать статусом муниципального образования либо должен входить в состав иного муниципального образования. Нужно также иметь в виду, что населенные пункты могут быть городскими и сельскими, и в соответствии с исторической традицией в нашей стране их виды охватываются следующим основным перечнем: город, поселок, село, станица, деревня, кишлак, аул, хутор. Соответственно понятие населенного пункта, имея в виду муниципально-правовые отношения, предлагается раскрыть следующим образом: это

предназначенное для постоянного проживания место, первичная единица расселения людей с сосредоточенной застройкой, имеющая установленные территориальные границы и обладающая статусом муниципального образования либо входящая в территорию с таким статусом (город, поселок, село, станица, деревня, кишлак, аул, хутор). Данную дефиницию целесообразно закрепить в Федеральном муниципальном законе.

Следующий вопрос, требующий уточнения, связывается с отграничением городских и сельских населенных пунктов, учитывая, что в Федеральном муниципальном законе отсутствует достаточная ясность, в частности, используется термин «поселок», который может означать как сельский, так и городской населенный пункт. При этом в различных регионах этот вопрос регулируется по-своему. Так, В.И. Васильев указывает: «в ряде субъектов РФ есть нормы о том, что городское население должно, преимущественно, состоять из служащих, рабочих и членов их семей. Кое-где эта норма распространена также на рабочие поселки. В одних субъектах РФ к городам районного значения относят города с населением не менее чем 15 000 человек, тогда как в других – не более 12 000 человек. В одних субъектах РФ поселки классифицируются на рабочие, дачные, курортные и т.д., а в других этого нет. К сельским населенным пунктам, как правило, относятся заселенные территории, не отнесенные к городским населенным пунктам, при этом отличие сельского населенного пункта от городского поселка нормативно не определяется» [12, с. 13]. Между тем в некоторых регионах столь вольное обращение с отнесением поселков к сельским или городским населенным пунктам не прошло незаметно, вызвав возражения у населения [13]. При этом, например, в Свердловской области в 138 сельских населенных пунктах постоянных жителей нет, а в 731 численность составляет менее 100

человек [14, с. 6], что порождает по меньшей мере вопрос о целесообразности их существования.

Как правило, в законах субъектов Федерации к сельским населенным пунктам относятся те, которые не могут быть признаны городскими населенными пунктами. В свою очередь, типичный признак городского населенного пункта состоит в том, что значительная часть его населения (в крупных городах – абсолютное большинство) проживают в многоквартирных домах, что дает основание выделить еще один фактор, отличающий город от сельской местности, а именно отсутствие в городе для большинства жителей личного знакомства [15, с. 55]. Конечно, этот фактор нельзя отнести к юридическим критериям, но он помогает лучше охарактеризовать особенности городских и сельских населенных пунктов.

Если иметь в виду правовой аспект, то необходимо обратиться к Указу ПВС ВС РСФСР 1982 г. [16], где указывалось, в частности, что к городским населенным пунктам следует относить «города республиканского, краевого, областного, окружного и районного подчинения, а также рабочие, курортные и дачные поселки» [16], а к сельским населенным пунктам – все остальные населенные пункты. После принятия этого нормативно-правового акта прошло уже почти 37 лет, но аналогичного акта в современной России до сих пор не принято. В литературе обосновывается необходимость издания закона «Об общих принципах территориального деления Российской Федерации» [17, с. 34-40]. Мы поддерживаем это предложение, однако реальность такова, что разработка закона потребует несколько лет, и то при условии, что если работа на нем начнется сейчас. Но пока этого нет, и поэтому мы полагаем возможным вносить необходимые изменения в Федеральный муниципальный закон, где целесообразно раскрыть следующие понятия: городской населенный пункт

- населенный пункт (город, поселок), где жители проживают преимущественно в многоквартирных домах, в сфере трудовой занятости преобладают промышленный труд, торговля, услуги; сельский населенный пункт - населенный пункт (село, станица, деревня, кишлак, аул, хутор), где жители проживают преимущественно в индивидуальных жилых домах, в сфере трудовой занятости преобладают сельскохозяйственный труд.

Изложенное показывает, что город относится, разумеется, к городским населенным пунктам. Однако этого недостаточно для того, чтобы показать его сущность и отграничить от поселка, который также является городским населенным пунктом (по действующему закону поселок может относиться и к сельскому населенному пункту). В литературе город характеризуется различным образом. Так, Л.А. Велихов определял город как «социальную систему, представляющую собой совокупность людей, объединенных производственным, распределительным и потребительным моментом ... у горожан совершенно другие интересы, чем у сельчан, а точнее, торговля и промыслы, в то время как на селе главным является земледелие» [18, с. 80, 213]. Как отмечает В.П. Балезин, городами являются наиболее крупные населенные пункты, жители которых заняты главным образом в промышленности, в сфере обслуживания, управления, науки, культуры. Для городов также характерны плотность заселения и компактность застройки [19, с. 3]. Г.М. Лаппо, давая дефиницию города, отмечает, что он представляет собой «сложное образование общественно-экономического характера, и городом населенный пункт становится по достижении некоторого уровня сложности своей функциональной структуры» [20, с. 29].

Как видно, в указанных определениях акцент делается на производственно-экономический аспект, характер трудовой деятельности.

Несколько иной взгляд у В.В. Белозеров, указывающего, что город следует соотносить с исторически образованной территорией на базе социально-демографических, экономических, градостроительных и иных особенностей [21, с. 6]. Однако в данном случае специфика города как населенного пункта не выделяется. По мнению В.В. Таболина [22, с. 93], который исследовал крупные города-мегаполисы, следует выделить следующие признаки города в муниципальном контексте: значительную численность и концентрацию жителей; значительную площадь территории города; наличие тенденций к развитию города; развитую инфраструктуру городского хозяйства; наличие правовой системы города; стимулирующие экономические условия; активную социально-культурную среду. С таким подходом в целом можно согласиться, однако вряд ли можно согласиться с таким признаком, как наличие тенденций к развитию – а если таких тенденций нет, значит ли это, что населенный пункт не может считаться городом? Кроме того, в указанных определениях, на наш взгляд, не хватает муниципально-правовой составляющей.

Мы полагаем, что город от поселка отличает прежде всего социальная значимость этого населенного пункта как для жителей самого этого населенного пункта, так и для жителей смежных территориальных образований и в целом для субъекта Российской Федерации. А это означает наличие также современной инфраструктуры, (медицинские и учебные заведения, банки, объекты культуры, общественный транспорт и др.). Далее, имеет определенное значение численность населения городского населенного пункта. Представляется, что следует сохранить закрепленный в Указе ПВС РСФСР 1982 г. рубеж по этому признаку, отграничивающий город (районного значения) от поселка, а именно в городе должно быть более 12000 жителей. Мы не выясняли вопрос о том, почему именно такая цифра была определена, но можно, во всяком случае, предположить, что для

этого были необходимые основания, учитывая, что в то время подобного рода управленческим решениям предшествовали капитальные проработки. Обобщая изложенное, мы полагаем, что под городом в муниципально-правовом смысле применительно к России следует понимать городской населенный пункт с современной инфраструктурой, (медицинские и учебные заведения, банки, объекты культуры, общественный транспорт и др.), являющийся муниципальным образованием (городским поселением) с численностью постоянных жителей как правило более 12 000 человек. Соответственно поселком является городской населенный пункт, не отнесенный к городу.

Список использованной литературы:

1. Ачкасов В.А. Опыт местного самоуправления на Западе // Правоведение. 1998. № 4. С.43-48.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. // Российская газета. 2002. 19 апреля.
3. Медведев И.Р. Право на город // Закон. 2015. N 6. С. 181 - 195.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15. 02. 2019).
5. Базаркин Д., Лобачева Е. О землях населенных пунктов // ЭЖ-Юрист. 2007. N 1. С. 12-13.
6. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005.
7. Закон Вологодской области от 04.06. 1999 г. N 371-ОЗ (в ред. от 07. 12. 2012 г.) «О вопросах административно-территориального устройства Вологодской области» // Красный Север. 2012. N 124.
8. Коломеец Н.Е., Чертков А.Н. Территории административного подчинения в контексте решения проблем правового регулирования статуса населенных пунктов // Законодательство и экономика. 2013. N 9. С. 42-46.
9. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Статут, 2002.
10. Определение Верховного Суда РФ от 09.11.2010 N 59-В10-14 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15. 02. 2019).
11. Большая советская энциклопедия. Т. 17. Моршин - Никиш. М., 1974.

12. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 9-15.
13. На Урале никогда не было сел // Местное самоуправление. 2004. N 12. С. 21-24.
14. Воронин Б.А. Программно-целевой метод комплексного развития сельского хозяйства и сельских территорий в Свердловской области // Аграрное и земельное право. 2008. N 2. С. 5-9.
15. Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. N 11. С. 50-55.
16. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.
17. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 14. С. 34 - 40.
18. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. В 2-х частях. СПб.-М., 1928.
19. Балезин В.П. Правовой режим земель населенных пунктов. М.: Юрид. лит., 1980.
20. Лаппо Г.М. Города на пути в будущее. М.: Мысль, 1987.
21. Белозеров В.В. Особенности правового статуса городского поселения в системе муниципально-правовых отношений в Российской Федерации (на примере Московской области): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
22. Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах (урбанизированных регионах): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999

Дата поступления в редакцию: 15.02.2019 г.

Опубликовано: 22.02.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019

© Упоров И.В., 2019