

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

*На правах рукописи*

**Диденко Алексей Николаевич**

**Конституционно-правовые аспекты территориального  
устройства в условиях современного пространственного  
развития Российской Федерации**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2025

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель** – *Авакьян Сурен Адиджевович,*  
доктор юридических наук, профессор

**Официальные оппоненты** – *Ларичев Александр Алексеевич,*  
доктор юридических наук, профессор,  
*ФГАОУ ВО «Национальный*  
*исследовательский университет «Высшая*  
*школа экономики», факультет права,*  
*Департамент публичного права,*  
заместитель декана по научной работе,  
профессор;

*Чихладзе Леван Теймуразович,*  
доктор юридических наук, профессор,  
*ФГАОУ ВО «Российский университет*  
*дружбы народов имени Патриса*  
*Лумумбы», юридический институт,*  
*кафедра муниципального права,*  
заведующий;

*Шугрина Екатерина Сергеевна,*  
доктор юридических наук, профессор,  
*ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский*  
*государственный университет»,*  
*юридический факультет, кафедра*  
*конституционного права, профессор.*

Защита диссертации состоится «18» декабря 2025 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: dissoviet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissoviet.msu.ru/dissertation/3685>.

Автореферат разослан «\_\_» ноября 2025 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент

Н.С. Малютин

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современная Россия переживает этап конституционных преобразований в организации публичной власти, местного самоуправления и формирования новых подходов к территориальному устройству и пространственному развитию. Конституционная реформа 2020 года, закрепившая принцип единства системы публичной власти (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>), принятие новых Федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> и от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) обозначили направление на усиление координации и взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Кроме того, утверждение распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р обновленной Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года<sup>4</sup> (далее – Стратегия пространственного развития на период до 2030 года) и продолжающийся процесс реализации национальных целей развития актуализируют задачу по построению сбалансированной системы расселения, способной обеспечить гармоничное устойчивое развитие территории Российской Федерации, устойчивый экономический рост, национальную безопасность и повышение качества жизни граждан на всей территории страны.

В этих условиях особую остроту приобретает проблема гармонизации различных уровней и форм территориальной организации: правового статуса и типологии населенных пунктов как первичных ячеек расселения (город,

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2020. 4 июля.

<sup>2</sup> Российская газета. 2021. 27 декабря (№ 294).

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2025. 20 марта.

<sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2025. 6 января.

поселок, сельский населенный пункт); юридических конструкций муниципальных образований как основы территориальной организации местного самоуправления; системы территориального и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ).

Исторический опыт России свидетельствует о постоянном поиске оптимальных моделей территориального устройства, которое продиктовано огромными пространствами, геополитическими вызовами, необходимостью эффективного сбора ресурсов и управления. Современные тенденции – усиление региональных диспропорций, стихийный рост крупных городских агломераций при одновременном обезлюдевании сельской местности и малых городов, недостаток инфраструктуры, демографические проблемы, необходимость развития стратегически важных территорий (геостратегических, инновационных) – предъявляют повышенные требования к правовому регулированию территориальной организации нашей страны.

Существующая правовая база характеризуется рядом пробелов и коллизий. Отсутствие легальных определений таких базовых понятий как «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт», «административно-территориальное устройство», «городская агломерация», «сельская агломерация» и т.д. вызывает правовую неопределенность, затрудняет процессы территориального, административно-территориального и муниципального устройства, управления агломерациями, а также не способствует эффективному стратегическому планированию и распределению ресурсов.

Неурегулированность на федеральном уровне общих принципов территориального устройства страны, и субъектов Российской Федерации в частности, приводит к разнообразию региональных подходов к такому устройству на своих территориях, спутыванию понятий «территориальная единица», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», соотнесению их между собой и с понятием «муниципальное

образование» и, как следствие, усложняет формирование единого территориального, правового, социального и экономического пространства.

Важным вопросом остается правовой статус населенных пунктов и территорий с целевыми функциями и их соотнесение с территориальным устройством и пространственным развитием.

Более того, необходимо уточнить понимание самих понятий «пространственное развитие» и «территориальное устройство». Пространственное развитие, в соответствии со Стратегией пространственного развития на период до 2030 года, представляет собой комплекс мер по территориальному устройству страны, направленных на достижение сбалансированного социально-экономического развития регионов, улучшения качества жизни населения и укрепление национальной безопасности. Из этого следует, что территориальное устройство является базовой частью мер по пространственному развитию страны. Территориальное устройство страны складывается, в свою очередь, из территориального устройства субъектов РФ.

Наблюдаемая в настоящее время тенденция к укрупнению муниципальных единиц и переход к одноуровневой системе территориальной организации местного самоуправления (путем создания муниципальных и городских округов), порождает дискуссии о доступности власти для населения, его вовлеченности в местное самоуправление, а также эффективности решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения прежде всего на низовом – поселенческом уровне. Дополнительные вопросы вносит необходимость интеграции в систему управления и самоуправления традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, что требует осмыслиния их роли и механизмов реализации на муниципальном уровне.

Все это обуславливает высокую актуальность настоящего диссертационного исследования, направленного на комплексный системный анализ правовых основ и практики взаимосвязи населенных пунктов

и муниципальных образований, в том числе с целевыми функциями, в условиях современных рисков и вызовов, стоящих задач территориального устройства и пространственного развития России, а также на разработку научно обоснованных предложений по совершенствованию государственной политики и отраслевого законодательства, отвечающих актуальным общественно-политическим и конституционным установкам руководства страны.

#### **Степень научной разработанности темы исследования.**

Проблематика территориальной организации публичной власти, местного самоуправления и пространственного развития является предметом пристального внимания представителей различных отраслей научного знания. Фундаментальный вклад в теорию и практику российского муниципализма внесли труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.А. Акмаловой, С.С. Алексеева, Е.Г. Анимицы, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Г.В. Барабашева, В.А. Баранчикова, Л.Ф. Болтенковой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Н.Ю. Власова, И.В. Выдрина, Е.В. Гриценко, Е.И. Колюшина, И.А. Конюховой (Умновой), М.А. Краснова, А.А. Ларичева, И.В. Лексина, С.Н. Леонова, В.Л. Лютцера, А.Н. Максимова, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Р.В. Петухова, Н.Л. Пешина, Р.А. Попова, А.С. Пузанова, В.В. Пылина, И.В. Стародубровской, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.А. Уварова, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, Л.Т. Чихладзе, Е.С. Шугриной, В.А. Щепачева и др.

Исторические аспекты территориального и административно-территориального деления и местного управления, а также актуальные проблемные вопросы по теме диссертации освещены в работах В.Ф. Абрамова, А.И. Алтухова, В.С. Бочко, В.И. Васильева, Я.Е. Водарского, А.В. Герасимова, А.Н. Дементьева, Ю.А. Дмитриева, В.В. Журавлевой, А.Б. Каменского, А.С. Киселева, В.И. Корецкого, Л.Е. Лаптевой, Д.Ю. Логвиновой, С.А. Нефедова, С.А. Огаркова, А.В. Пыжиковой,

В.В. Таболина, С.А. Тарахова, В.В. Шелохаевой и др.

Однако, несмотря на обилие публикаций, комплексный правовой анализ взаимосвязей и взаимозависимостей между юридическими конструкциями населенных пунктов, муниципальных образований, территориальных и административно-территориальных единиц и стратегиями пространственного развития, проведенный с учетом последних конституционных новелл, законодательных изменений и обновленных документов стратегического планирования (в первую очередь – Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, определившей концепции опорных населенных пунктов и городских агломераций), до сих пор не был предметом специального исследования. Многие работы носят либо узкоспециализированный характер (например, фокусируясь только на муниципальном праве или только на экономике и географии пространственного развития), либо не учитывают последние изменения в правовом поле.

Недостаточно глубоко в юридической науке проработана проблема легального определения «населенного пункта» и его видов (город, поселок, сельский населенный пункт) как базовых элементов системы территориального и муниципального устройства и пространственного развития и последствий расхождения их формальных статусов с реальным состоянием. Требует дальнейшего осмыслиения правовая природа «муниципального образования» и его соотношения с принципом поселенческой организации местного самоуправления.

Правовые аспекты формирования и управления городскими и особенно сельскими агломерациями, а также статус опорных населенных пунктов и иных населенных пунктов и территорий с целевыми функциями находятся на начальной стадии разработки. Важным для правовой науки является и анализ интеграции проблематики традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей в деятельность институтов местного самоуправления. Настоящая диссертация направлена

на восполнение этих лакун путем системного правового анализа указанных взаимосвязанных вопросов.

**Целью диссертационного исследования** является выявление теоретических и практических аспектов юридического конструирования и соотношения населенных пунктов и их видов, муниципальных образований, территориальных и административно-территориальных единиц, установление их роли в территориальной организации и системе пространственного развития, а также функционирования единой системы публичной власти с учетом особенностей местного самоуправления.

Для достижения данной цели поставлены следующие **исследовательские задачи:**

1. Выявить правовое содержание понятия «населенный пункт», предложив его определение и правовую типологизацию его видов;
2. Установить сопряжение формального правового статуса населенных пунктов с их фактическим состоянием и функциональным назначением в современной России;
3. Выявить эволюцию территориальных основ местного самоуправления;
4. Определить муниципальное образование как комплексную юридико-социальную конструкцию, установив его системообразующие элементы с учетом роли населенных пунктов в этой конструкции;
5. Определить статус и функции территориальных, административно-территориальных и муниципальных единиц, выявить их соотношение;
6. Выявить различные правовые модели муниципально-территориального устройства (одноуровневые округа, двухуровневые муниципальные районы / поселения, городские округа с внутригородским делением), установив их влияние на эффективность управления и развитие территорий;
7. Выявить особенности определения правового статуса и организации управления в населенных пунктах и территориях с целевыми функциями

(опорные населенные пункты, населенные пункты и территории инновационного развития, геостратегические территории и пр.);

8. Определить влияние публично-властных и общественно-самоуправленческих начал на территориальную организацию местного самоуправления;

9. Определить необходимость законодательного регулирования на федеральном уровне общих принципов организации территориального устройства в Российской Федерации, предложив концептуальные основы такого регулирования.

**Объект диссертационного исследования** составляют конституционно-правовые и муниципально-правовые отношения по установлению территориальной организации местного самоуправления, административно-территориальной организации власти в субъектах Российской Федерации, практика официального толкования принципов территориального устройства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), а также доктринальные подходы к территориальному устройству в отечественной и зарубежной науке.

**Предмет диссертационного исследования** – конституционно-правовые аспекты современного территориального устройства Российской Федерации в контексте решения общегосударственной задачи устойчивого гармоничного пространственного развития страны.

**Научная новизна исследования** заключается в установлении типологизации территориальных единиц, разработке авторского определения понятия «населенный пункт» и его видов (город, поселок, село), основанного на интегральном подходе, сочетающем правовые, демографические, социальные, экономо-географические, инфраструктурные и функциональные критерии, и обосновывающего, что предложенная дефиниция населенного пункта подчеркивает его основополагающую роль в построении всех публично-территориальных единиц, что, в свою очередь, позволяет

преодолеть существующую правовую неопределенность и рассогласованность формального правового статуса и фактического состояния населенных пунктов и их видов. Новизна дополнительно заключается в углубленном исследовании правовой модели муниципального образования в ее соотношении с базовой структурой населенных пунктов, оценке влияния различных видов муниципальных образований (округа, районы, поселения) на сохранение местного самоуправления и эффективность решения вопросов местного значения, а также в комплексном правовом анализе формирующихся институтов территориального устройства и пространственного развития – городских и сельских агломераций, опорных населенных пунктов – и разработке предложений по их законодательному регулированию и интеграции в систему территориальной организации публичной власти. В диссертации впервые проанализированы особенности правового статуса целевых населенных пунктов и территорий и их классификации: геостратегических территорий, территорий инновационного развития, опорных населенных пунктов, моногородов в контексте общей системы территориального и пространственного развития. В диссертации обоснована необходимость разработки и предложены концептуальные положения федерального закона об общих принципах территориального устройства в Российской Федерации, направленного на унификацию подходов к территориальному устройству, пространственному развитию и укрепление правового единства страны. Научная новизна проявляется и во введении в научный оборот анализа роли традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей как основы и ориентира развития местных сообществ и их консолидации, развития общественного самоуправления в структуре местного самоуправления.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** *Теоретическая значимость* диссертации заключается в приращении научного знания в области конституционного, муниципального и административного права,

а именно в развитие системно-структурного метода, теории юридических конструкций, теории территориальной организации публичной власти, концепций федерализма, местного самоуправления и субсидиарности в российском правовом контексте.

Результаты работы способствуют более глубокому пониманию правовой природы территориальных и публично-территориальных единиц, населенных пунктов и их видов, муниципальных образований, городских и сельских агломераций, опорных населенных пунктов, целевых населенных пунктов и территорий, а также соотношения публично-властных и общественных начал в местном самоуправлении, в том числе с опорой на традиционные российские духовно-нравственные и культурно-исторические ценности. Предложенные в работе подходы и выводы могут послужить основой для дальнейших научных исследований проблем территориального управления и пространственного развития, в том числе в сравнительно-правовом аспекте. Работа развивает понимание концепции единой системы публичной власти применительно к региональному и местному уровням.

*Практическая значимость* исследования определяется возможностью использования его результатов в правотворческой и правоприменительной деятельности. Сформулированные выводы и предложения могут быть учтены при разработке и совершенствовании федеральных законов (о местном самоуправлении, о стратегическом планировании, Гражданского, Градостроительного, Земельного, Бюджетного кодексов, при разработке закона об общих принципах территориального устройства и т.д.), законодательства субъектов РФ (о территориальном и административно-территориальном устройстве субъекта РФ, о местном самоуправлении, о статусе столиц субъектов РФ, о градостроительной деятельности, планов реализации государственной политики по сохранению и развитию духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей и т.д.), а также муниципальных правовых актов (уставов муниципальных образований,

стратегий социально-экономического развития, правил землепользования и застройки и т.д.).

Результаты могут быть востребованы федеральными органами исполнительной власти (Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации), органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления при разработке и реализации стратегий социально-экономического и пространственного развития, мастер-планов городов и агломераций, программ развития сельских территорий, опорных населенных пунктов, моногородов, наукоградов, закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), планов мероприятий по реализации Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, при оптимизации систем управления и межмуниципального взаимодействия.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе юридических ВУЗов и факультетов, институтов государственного и муниципального управления, а также в программах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, депутатов законодательных и представительных органов.

**Методология и методы исследования.** Методологической основой диссертационного исследования послужил *диалектический метод* познания, позволивший рассмотреть изучаемые явления в их развитии, взаимосвязи и противоречиях. Широко применялся *системно-структурный метод*, необходимый для анализа сложных многокомпонентных объектов, таких как населенный пункт и его виды, муниципальное образование, агломерация, система пространственного развития как целостных образований (систем) с внутренними и внешними связями. Для выявления закономерностей

и преемственности в развитии территориальной организации использовался *историко-правовой метод*. *Сравнительно-правовой метод* позволил сопоставить различные правовые модели и институты как внутри российской правовой системы (разные исторические периоды, разные типы территориальных единиц), так и имплицитно с зарубежными аналогами.

Ключевым *методом* исследования, наряду с системно-структурным, был *формально-юридический (технико-юридический)*, включающий анализ догмы права, толкование норм Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, регионального законодательства и муниципальных правовых актов, выявление пробелов, дефектов и коллизий правового регулирования. Важное значение имел *анализ судебной практики*, прежде всего правовых позиций Конституционного Суда РФ, формирующих конституционно-правовое понимание институтов местного самоуправления, территориальной организации местного самоуправления и территориальной организации субъектов РФ в целом. Применялся *функциональный анализ* для определения назначения и роли различных территориальных единиц и правовых институтов в системе публичной власти и пространственного развития.

Исследование, будучи *научно-правовым*, использовало достижения смежных наук: географии, экономики, социологии, демографии, истории, политологии, теории управления. Эмпирическую базу составили официальные статистические данные (включая детальные данные Всероссийской переписи населения 2020 года, официальные данные федеральных органов исполнительной власти и Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному само управлению), материалы парламентских слушаний, конференций и «круглых столов», аналитические доклады и информация органов государственной власти и местного самоуправления, а также собственный теоретический и практический опыт автора.

**Положения, выносимые на защиту.** На основе проведенного исследования на защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Основным (базовым) элементом территориального устройства государства является населенный пункт как первичная территориальная единица расселения людей.

Выстроенная на основе населенных пунктов система территориального устройства позволяет обеспечить сбалансированную систему расселения, преодолеть существовавшие конституционно-правовые противоречия при разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов по вопросам территориальной организации власти и гарантировать гармоничное устойчивое территориальное развитие.

Система территориального устройства включает в себя три группы территориальных единиц и их видов: населенные пункты (города, поселки, сельские населенные пункты, населенные пункты с целевой функцией); публично-территориальные единицы (административно-территориальные, муниципально-территориальные (муниципальные образования) и специальные); агломерации (городские и сельские).

2. Юридическая конструкция населенного пункта основывается на совокупности сущностных и инфраструктурных критериев, подчеркивающих первичный факт проживания людей на определенной территории и обеспеченности этой территории жилищной, производственной, транспортной, социальной и иной инфраструктурой.

Включение в конструкцию населенного пункта социологических критериев, основанных на экономических, культурных, демографических, экологических и т.п. факторах, усложняет ее юридическую формализацию, предполагает ее динамичность в зависимости от конкретно-исторических условий социального, экономического, политического развития страны.

Разработка правовой конструкции населенного пункта обеспечивает правовую и стратегическую согласованность между различными видами

территориальных единиц, а также между различными уровнями территориального устройства Российской Федерации.

3. Юридическая конструкция позволяет классифицировать населенные пункты на города, поселки, сельские населенные пункты с учетом юридических и социологических факторов: нормативности закрепления статуса, численности и плотности населения, типа и количества местных сообществ, инфраструктурной направленности и обеспеченности, плотности и вида жилищной застройки, целевой функциональности и т.д.

Юридическая конструкция населенного пункта служит основой для конструирования муниципальных образований, административно-территориальных единиц и других территориальных образований.

4. Юридическая конструкция муниципального образования соотносится с конкретно-исторической законодательной моделью местного самоуправления, отражая территориальный аспект организации муниципальной власти.

В юридической конструкции муниципального образования, определенной Федеральным законом № 33-ФЗ, отчетливо отражен современный подход к организации местного самоуправления, направленный на отказ от поселенческого принципа территориальной организации с целью выстраивания единой системы публичной власти. Этот подход недостаточно учитывает населенные пункты как основу территориального устройства, их количественное и качественное соотношение, имеет тенденцию к ослаблению начал самоуправления на первичном поселенческом уровне, отдаляя власть от населения и затрудняя учет специфики отдельных населенных пунктов внутри крупного муниципального образования.

5. Оптимальная территориальная организация местного самоуправления должна базироваться на гибком сочетании поселенческого и территориального принципов. Двухуровневые модели (муниципальный район / поселения; городской округ с внутригородским делением / внутригородской район) являются предпочтительными для большинства

территорий, в том числе при конструировании агломераций, обеспечивая сохранение низового звена самоуправления. Переход к одноуровневым округам оправдан преимущественно на территориях с низкой плотностью населения и должен сопровождаться сохранением (формированием) территориальных органов местных администраций и социальной инфраструктуры, а также общественного самоуправления в бывших административных центрах поселений и крупных населенных пунктах.

6. Эффективное пространственное развитие невозможно без законодательного урегулирования статуса, порядка формирования и механизмов управления городскими и сельскими агломерациями, а также системы опорных населенных пунктов.

Обеспечение территориальной целостности и национальной безопасности любого государства и как следствие – его устойчивого и гармоничного социально-экономического развития, невозможно без наличия взвешенной, согласованной государственной политики и формируемого на ее основе законодательства. Это позволит минимизировать риск возникновения новых пробелов, рассогласованности формулировок, терминологических и иных юридико-технических погрешностей.

7. Территории, муниципальные образования и населенные пункты с целевыми функциями и особенностями организации местного самоуправления (геостратегические, инновационные, моногорода) должны быть интегрированы в общую систему территориального устройства и пространственного развития страны с учетом требований сбалансированности (согласованности) данной системы.

8. Укрепление местного самоуправления как института единой публичной власти предполагает усиление не только его публично-властных функций, но и развитие общественного самоуправления, основанного на активном участии граждан и местных сообществ, в том числе в решении вопросов территориальной организации местного самоуправления.

В этом контексте опора на традиционные российские духовно-нравственные и культурно-исторические ценности, при условии их корректного правового оформления и реализации, должна стать не только задачей общества, но и государства, предлагающего обществу суворенную модель устройства власти. Это коррелирует с предложенной в науке классификацией ценностей, акцентирующей особое внимание на ценности государственности, прежде всего ценности государственного суверенитета и территориальной целостности, а также на ценности человека, его прав и свобод, в том числе права на осуществление местного самоуправления.

9. Для обеспечения системности территориальной организации, единства правового пространства и поддержки стратегического планирования объективно необходима разработка и принятие федерального закона об общих принципах организации территориального устройства в Российской Федерации, устанавливающего базовые понятия, критерии, принципы и процедуры в данной сфере.

Существующие конституционные нормы и конституционный контекст, а также сформировавшиеся доктринальные подходы, не содержат формальных препятствий для установления федеральным законодателем базовых принципов территориального устройства, которые должны стать основой муниципально-территориального и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации.

**Степень достоверности и апробации результатов исследования.**  
Достоверность выводов и рекомендаций, представленных в диссертации, обеспечивается применением комплексной научной методологии, включающей *общенаучные и специальные правовые методы* исследования. Работа основана на анализе широкого круга источников: Конституции РФ и поправок к ней, федеральных конституционных законов и федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов советского периода, законодательства субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов.

Тщательно проанализирована обширная судебная практика, прежде всего постановления и определения Конституционного Суда РФ. Использованы официальные статистические материалы, включая данные Росстата и Всероссийской переписи населения 2020 года, аналитические материалы органов власти и экспертных центров. Теоретической базой послужили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области права, государственного управления, экономики, географии, социологии и истории.

Основные выводы и положения исследования отражены в пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных для защиты в докторском совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации докторской диссертации были представлены и обсуждены на более чем 28 научно-практических мероприятиях преимущественно всероссийского и федерального уровня, включая конференции, семинары, «круглые столы», форумы, парламентские слушания, выездные и экспертные совещания.

В частности, автором были сделаны доклады по теме докторской диссертации на следующих площадках: парламентские слушания на тему «Комплексное развитие моногородов» (г. Москва, 13 ноября 2017 г.); выездное совещание на тему: «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением» (г. Челябинск, 2 ноября 2018 г.); круглый стол на тему «Развитие городских агломераций в России: выбор модели и приоритеты законодательного регулирования», (г. Санкт-Петербург, 28 октября 2019 г.); круглый стол на тему: «Вопросы развития сельских территорий» (г. Москва, 12 октября 2023 г.); научно-практический круглый стол на тему «Актуальные вопросы соотношения административно-территориального и муниципального деления субъектов Российской Федерации» (г. Москва, 19 апреля 2024 г.); парламентские слушания на тему «Вопросы правового регулирования организаций населенных пунктов

в Российской Федерации» (г. Москва, 30 мая 2024 г.); специальная сессия на тему «Новая география концентрации ресурсов в регионах в контексте стратегии пространственного развития и схемы расселения в Российской Федерации» (г. Санкт-Петербург, 10 октября 2024 г.); конференция «Стратегии развития городских агломераций» (г. Москва, 20 декабря 2024 г.); выездное совещание на тему «Поселенческая и градостроительная политика, реконструкция городов и поселений в контексте новых направлений стратегии пространственного развития и схемы расселения в Российской Федерации» (поселок Доброград Владимирской области, 28 февраля 2025 г.); выездное совещание на тему «Стратегии и механизмы (мастер-планы и прочее) развития населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации» (г. Анадырь Чукотского автономного округа, 29 июня 2025 г.) и др.

Результаты исследования использовались автором в практической работе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва и Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению VIII созыва при подготовке аналитических материалов, законопроектов и рекомендаций, в том числе в рамках подготовки и участия в вышеупомянутых мероприятиях.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

**Структура работы.** Диссертация выстроена в соответствии с логикой проведенного исследования и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных правовых актов и литературы, приложений.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается значение выбранной темы, ее актуальность, характеризуется степень разработанности, определяются цели, задачи, предмет и объект исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость проведенной работы, ее методология и методы исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования, степень достоверности и апробации результатов исследования.

**Первая глава «Территориальное устройство Российской Федерации как теоретико-правовая и конституционно-правовая категория»** состоит из двух параграфов и посвящена особенностям правового регулирования территориального устройства в Российской Федерации.

В рамках данной главы проводится анализ принципов формирования территориального и административно-территориального устройства, а также территориальной организации местного самоуправления в нашей стране, определяются основы доктринального, законодательного и нормативного оформления территориальных конструкций и составляющих их элементов как теоретико-правовых и конституционно-правовых категорий.

**В первом параграфе «Территориальное устройство Российской Федерации: понятие и система»** констатируется, что основным элементом территориального устройства государства является населенная территориальная единица, а характер публичной власти / управления / самоуправления, направленной на решение публичных или общественных вопросов, является основой территориальной единицы, сущностно отличает территориальные единицы друг от друга. Поэтому правильное уяснение, что такое территориальные единицы и их виды, учитывая их модификацию на разных уровнях организации публичной власти в государстве, дает,

с одной стороны, понимание территориального устройства государства как в целом, так и по его уровням, а с другой – возможность не только эффективного правового регулирования такого устройства, но и выработки новых доктринальных подходов в данной сфере.

Исходя из тезиса, что территориальная единица есть основной элемент уровня территориального устройства государства, и опираясь на данные правовой теории и практики правоприменения, автор предлагает определить систему территориальных единиц. Такая система, по мнению автора, включает в себя три больших группы территориальных единиц и их видов: населенные пункты (города, поселки, сельские населенные пункты, населенные пункты с целевой функцией); публично-территориальные единицы (административно-территориальные, муниципально-территориальные (муниципальные образования), специальные); агломерации (городские и сельские). Все территориальные единицы при этом обладают общеродовыми свойствами: наличие территории в пределах установленной границы; наличие территориального публичного коллектива; наличие социально-экономической инфраструктуры, в том числе целевой и специальной; осуществление публичной власти / публичного управления / публичного или общественного самоуправления. Основной отличительный признак территориальных единиц, особенно публично-территориальных, – качественные характеристики публичной власти, публичного управления и самоуправления, которые осуществляются на их территории.

В рамках проведенного анализа делается вывод о том, что на современном этапе территориального устройства Российской Федерации принципы выделения территориальных единиц незаслуженно утратили свое значение. Обращение к этим принципам составляет важную безотлагательную задачу науки конституционного и муниципального права.

**Во втором параграфе «Населенный пункт – основа территориального устройства Российской Федерации» отмечается, что для территориального устройства в контексте современного российского**

законодательства необходимо уяснить не только юридические, но и социальные критерии, непосредственно влияющие на систему расселения, для чего автором проводится анализ особенностей населенных пунктов различных видов, на базе которого дается правовое определение таких базовых понятий как «населенный пункт» и его виды: «город», «поселок», «сельский населенный пункт».

Интегрируя существенные характеристики населенного пункта как родового понятия, автор определяет населенный пункт как юридическую конструкцию и, соответственно, как правовое понятие: относительно устойчивая, характеризующаяся определенным географическим местоположением первичная территориальная единица расселения людей, постоянно используемая для их проживания, которые, как правило, образуют сообщество (сообщества), очерченная границей (чертой), имеющая на своей территории жилищную, производственную, дорожную и иную инфраструктуру, составляющую связанную систему, при этом плотность населения внутри границы населенного пункта существенно выше, чем плотность населения прилегающей территории.

Рассмотренные при этом исторические аспекты отражают определенную эволюцию понимания населенного пункта и его видов в отечественной экономо-географической и правовой литературе, а именно – перенос акцента от «села» к «городу». На разных исторических этапах отсутствовали четкие легальные дефиниции населенного пункта как такового, ограничиваясь его оформлением через определение видов населенных пунктов. Устанавливалась лишь дихотомия городских и сельских населенных пунктов: к первой категории относились города и поселки, ко второй – все прочие населенные пункты.

По мнению автора, дифференциация между указанными классификационными группами (городской и сельской) должна осуществляться на основе комплекса критериев, отражающих параметры ключевых компонентов структуры населенного пункта. В конструкцию

населенного пункта должны включаться социологические критерии, основанные на экономических, культурных, демографических, экологических и т.п. факторах. Это усложняет юридическую формализацию понятия населенного пункта, предполагает его динамичность в зависимости от конкретно-исторических условий социального, экономического, политического развития страны.

В работе представлена классификация населенных пунктов на города, поселки, сельские населенные пункты с учетом юридических и социологических факторов: нормативности закрепления статуса, численности и плотности населения, типа и количества местных сообществ, инфраструктурной направленности и обеспеченности, плотности и вида жилищной застройки, целевой функциональности и т.д.

Таким образом предлагается следующее правовое определение понятий «город», «поселок», «сельский населенный пункт»:

- городом является населенный пункт, нормативно определенный в статусе города, численность населения которого составляет не менее 10 тысяч жителей, с повышенной плотностью населения в пределах городской границы, характерным (городским) социально-культурным и ментальным типом местных сообществ и их разнообразием, достаточным уровнем развития и повышенными качественными характеристиками инфраструктурных систем (производственной, социальной, информационно-коммуникационной, культурной, в том числе целевого характера); с характерным типом и повышенной плотностью жилищной застройки с преобладанием многоэтажных жилищных комплексов, с повышенной плотностью внутригородской дорожной сети; имеющий целевую функцию, которая в ряде случаев может выступать ключевым градообразующим фактором; все эти параметры находятся в состоянии сложной, линейной и нелинейной взаимозависимости и взаимосвязи, формируя устойчивую целостность городской системы;

- поселком является населенный пункт, нормативно определенный

в статусе поселка, который по показателям численности населения (как правило в диапазоне 3 – 10 тысяч жителей) и его плотности, социально-культурному и ментальному типу местного сообщества, характеру жилищной застройки, производственной, социальной, коммуникационной, культурно-информационной инфраструктуры, в том числе целевого характера, плотности внутрипоселковой дорожной сети промежуточен между городским и сельским видами населенных пунктов, при этом черты малого города преобладают;

- сельский населенный пункт (село) – это вид населенного пункта, численность населения которого, как правило, меньше 3 тысяч человек, с пониженной, в сравнении с городскими населенными пунктами, плотностью населения, характерным социально-культурным и ментальным типом местного сообщества, преобладающими индивидуальными жилищными домостроениями, производственным, социальным и культурно-коммуникационным комплексом, преимущественно предназначенным для обеспечения непосредственной жизнедеятельности населения, при этом в целевых селах этот комплекс и местное сообщество организованы под сельскохозяйственное или иное, близкое по сути или связанное с сельскохозяйственным, производство.

**Вторая глава «Особенности формирования муниципально-территориального и административно-территориального устройства в Российской Федерации»** состоит из трех параграфов и посвящена вопросам территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. Автором отмечается, что населенные пункты и их виды были и остаются естественной основой территориального устройства, и прежде всего муниципально-территориального устройства.

**В первом параграфе «Населенные пункты и муниципальные образования в территориальном устройстве Российской Федерации»** исследуется за период с 1990 года правовая трансформация населенного

пункта и его видов от административно-территориальной единицы через муниципально-территориальную к территориальной единице без публично-правовых функций.

Отмечается, что муниципальное образование – сложная правовая конструкция, могущая сочетать в себе свойства как муниципально-территориальной, так и административно-территориальной единицы, но являющаяся при этом основным (центральным) элементом системы местного самоуправления и при этом единственным элементом системы территориального устройства местного самоуправления.

Автор указывает, что если основным субъектом местного самоуправления выступает территориальный публичный коллектив (население), а основными объектами – населенный пункт как инфраструктурный комплекс в границах своей территории, вопросы местного значения и власть, то основной территориальной единицей является населенный пункт: с населением, в том числе объединенным в местные сообщества, как минимум, с общественным самоуправлением, с инфраструктурным комплексом на его территории, очерченной границей. Муниципальное образование должно конструироваться, исходя из этой логики: первичной территориальной единицей является (должен являться) населенный пункт.

Муниципальное образование – это целостная, устойчивая, взаимосвязанная и взаимозависимая, очерченная границей система населенных пунктов с их территориальными публичными коллективами (местными сообществами и гражданами) и территорией за границами населенных пунктов, осуществляющая местное самоуправление для решения вопросов местного значения, а в ряде случаев – и для осуществления переданных государственных полномочий. Муниципальное образование, редуцированное до одного населенного пункта, нужно рассматривать как частный случай вышеприведенного определения.

С учетом проанализированного материала автор делает вывод, что

оптимальный подход к конструированию муниципальных и территориальных единиц необходим именно для того, чтобы реализовать объективные и должные цели муниципальных образований, чем бы они ни были: поселениями, городскими или муниципальными округами. А цели эти: с одной стороны, сохранение и развитие своей целостности, упорядоченности, устойчивости (т.е. интегративности), а с другой стороны, сохранение и развитие вышестоящей системы по конкретным параметрам – в нашем случае сохранение и развитие муниципального образования, региона и страны в целом.

**Во втором параграфе «Населенные пункты и административно-территориальные единицы в территориальном устройстве субъектов Российской Федерации»** рассматривается соотношение понятий «населенные пункты» и «административно-территориальные образования». Отмечается, что понятие «административно-территориальное образование» не имеет четко установленного нормативного определения на уровне федеральных законов. Основное нормативное оформление данного понятия и определение круга их компетенционных вопросов происходит на уровне субъектов Российской Федерации. Однако региональная практика показывает, что термин «административно-территориальное образование» используется весьма редко, часто его заменяют категорией «административно-территориальная единица».

Проведенный анализ законодательства показал, что на практике часто наблюдается отсутствие единообразия в использовании этих терминов региональными и местными властями. В условиях федеративного государства основополагающие понятия, определяющие территориальное, административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство субъектов РФ, должны иметь единообразное толкование и применение.

Автором делается вывод, что выявленная в процессе исследования бессистемность положений регионального законодательства о видах

и соотношениях населенных пунктов, административно-территориальных единиц (образований) и муниципальных образований, наглядно свидетельствует о целесообразности разработки рекомендаций по унификации терминологии и улучшению правового регулирования в этой области, что может способствовать более эффективному управлению и развитию территорий, а также улучшению взаимодействия между различными уровнями власти. Но для того, чтобы разработать такие рекомендации, необходимо на научном уровне понять соотношение этих категорий, чему, в том числе, посвящен данный параграф. Очевидно, например, что населенные пункты со схожими характеристиками (численность и плотность населения, структура занятости, уровень развития инфраструктуры и т.д.) не могут иметь различный статус в разных регионах страны – скажем, в одном считаться сельским, а в другом – городским.

Исходя из анализа и обобщения научных доктрин, правовых позиций Конституционного Суда РФ и опыта нормотворческой деятельности субъектов РФ, целесообразно рассмотреть возможность законодательного установления на федеральном уровне единых принципов построения территориального устройства регионов страны путем разработки и принятия соответствующего федерального закона.

**Параграф третий «Проявление публично-властной и общественной природы местного самоуправления в решении вопросов муниципально-территориального устройства»** посвящен анализу правового содержания территориальных, административно-территориальных и муниципальных единиц и их соотношений через исследование самого института местного самоуправления в рамках российской модели, по меньшей мере, в ее основных чертах – соотношении публично-властных и общественных компонентов.

В работе проанализировано, как во всех четырех постсоветских федеральных законах о местном самоуправлении определен феномен местного самоуправления. Отмечается, что местное самоуправление есть

сложный и динамичный комплекс субъект-субъектных и субъект-объектных отношений, в то время как само муниципальное образование – сложный и динамичный комплекс субъект-объектных структур.

Основными субъектами при этом местного самоуправления являются территориальный публичный коллектив, составляющие его местные сообщества и граждане. Ключевыми объектами местного самоуправления являются населенный пункт (или пункты), вопросы местного значения и власть. Власть же в данном контексте рассматривается трояко: как муниципальная власть, как государственная власть (в части переданных полномочий) и как общественная власть (то есть общественное самоуправление). Причем если для публичной власти в территориальном аспекте необходимо публично-правовое образование (в случае муниципальной власти – муниципальное образование), то территория общественного самоуправления – населенный пункт и даже его часть.

Основной квалифицирующий признак муниципальной единицы – осуществление местной публичной власти в ее границах и наличие ее органов. Но есть, по мнению автора, и еще один базовый признак – наличие общественного самоуправления местных сообществ и степень их организации, включая юридическую институционализацию.

Муниципальная власть легитимируется законом, причем как федеральным, так и региональным, являясь, таким образом, производной от публичной власти более высоких уровней. Для ее конституирования необходимы определенные предпосылки: наличие территории с установленными границами и проживающего на ней территориального публичного коллектива (системы местных сообществ и граждан), т.е. территориальной единицы. Реализуется эта власть как через органы местного самоуправления и лиц, замещающих муниципальные должности, так и посредством всей системы общественного самоуправления местных сообществ.

Использованный в данном параграфе подход направлен

на комплексный системный анализ влияния правовых основ и практики взаимосвязи населенных пунктов, административно-территориальных единиц и муниципальных образований, соотношения их публично-властных и общественных компонентов, на совершенствование территориального устройства и пространственного развития России, в том числе с учетом интеграции в систему управления и самоуправления традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей.

**Глава третья «Проблемы соотношения территориального, муниципально-территориального и административно-территориального устройства в пространственном развитии Российской Федерации»** состоит из трех параграфов и посвящена пространственному развитию субъектов Российской Федерации и страны в целом. Отмечается, что пространственное развитие находится в тесной взаимосвязи с процессом оптимизации территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления.

**В первом параграфе «Значение территориального устройства в реализации приоритетов пространственного развития страны»** анализируется правовая база стратегического планирования и территориального устройства в нашей стране, а также новая редакция Стратегии пространственного развития, охватывающей период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Автором констатируется, что федеральное законодательство на текущий момент не содержит достаточно конкретных требований к содержательной части документов стратегического планирования, которые разрабатываются на муниципальном уровне. Недостаточно четко регламентированы процедуры их формирования и механизмы практической реализации. Делается вывод о необходимости установить более ясную и комплексную регламентацию юридических основ муниципального стратегического планирования в рамках федерального законодательства и инкорпорировать основополагающие принципы формирования этих нормативных рамок в Стратегию пространственного

развития на период до 2030 года.

Автором указывается, что в концепции любой стратегии пространственного развития должна быть обеспечена четкая и устойчивая взаимосвязь стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, ее территориальных единиц, и еще целого ряда составляющих, способствующих формированию сбалансированной системы расселения населения, миграционных процессов и размещения производительных сил на территории страны, выравниванию уровня и качества жизни населения, проживающего в муниципальных образованиях и населенных пунктах, независимо от их географического положения. Отмечается, что для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности любого государства, его устойчивого и гармоничного социально-экономического развития необходимо наличие выверенных документов стратегического планирования, в том числе в части территориального устройства, к которым относится и стратегия пространственного развития.

**Во втором параграфе «Агломерации как особые территориальные единицы в пространственном развитии страны»** анализируются агломерационные процессы в нашей стране. Подробно разбираются городские и сельские агломерации, их соотношение с другими территориальными единицами: административно-территориальными и муниципальными, а также с населенными пунктами. Автором отмечается, что вопросы нормативно-правового, финансового и организационного обеспечения института агломераций, специфики их формирования и функционирования, путей совершенствования и перспектив применения, а также развития межмуниципального сотрудничества и адаптации административно-территориального устройства для конструирования агломераций требуют пристального внимания.

Агломерации, как городская, так и сельская, – территориальные единицы, а поэтому нуждаются в своем классификационном и правовом

оформлении: либо как собственно территориальные единицы, либо как административно-территориальные или муниципальные единицы.

В части городской агломерации предлагается два подхода к ее юридическому конструированию: муниципальный и административно-территориальный. Суть первого: нужен такой вид (виды) муниципального образования, который был бы полностью приспособлен для юридического конструирования городской агломерации как муниципальной единицы. В качестве таковых рассматриваются – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Такой городской округ, первоначально организованный на основании «ядерного» города городской агломерации (или двух-трех «ядерных» городов при их наличии), в последующем присоединяет к себе все поселения, как городские, так и сельские, составляющие «корону» агломерации. Поселения при этом не исчезают как муниципальные единицы – они становятся особым видом муниципального образования внутри городского округа с внутригородским делением, его первичным муниципальным уровнем, – внутригородским районом.

Второй подход – определение юридической конструкции городской агломерации как административно-территориальной единицы (субрегиональный уровень государственной власти): региональная административно-территориальная единица формируется в границах городской агломерации. Внутри нее – муниципальные образования: городские округа, муниципальные округа, муниципальные районы с городскими и сельскими поселениями. Между муниципальными образованиями, входящими в такую административно-территориальную городскую агломерацию, устанавливаются горизонтальные межмуниципальные кооперационные и координационные связи. Управление административной территориальной единицей осуществляет государственная власть субъекта РФ.

В части формирования сельских агломераций также предлагается два подхода. Первый: сельская агломерация формируется в пределах одного

муниципального образования, то есть сельская агломерация – муниципальная единица. В рассматриваемом контексте наиболее подходящей формой такого муниципального устройства признается муниципальный район, включающий сельские и городские поселения. Очевидно, что населенный пункт, выполняющий функции административного центра данного района, одновременно является и опорным населенным пунктом для соответствующей сельской агломерации – но только при условии его соответствия определенным критериям, описанным в данном параграфе. В условиях же одноуровневой системы местного самоуправления автор полагает, что сельская агломерация должна территориально совпадать с муниципальным округом. В идеале, муниципальный округ и должен создаваться как муниципальная единица, соответствующая сельской агломерации, а его центр – выполнять функции опорного населенного пункта.

Второй подход заключается в том, что границы сельской агломерации определяются через административно-территориальную единицу, которая формируется на ее основе и может включать в себя сложный состав из нескольких муниципальных образований (муниципальных районов, муниципальных округов, их частей или отдельных поселений). Этот второй подход оценивается автором как наименее рациональный и создающий большие трудности в управлении.

**Третий параграф «Особенности статуса населенных пунктов с целевыми функциями и их роль в пространственном развитии страны»** посвящен населенным пунктам (малым, средним, большим и крупным городам, поселкам, сельским населенным пунктам) с целевыми функциями и их месту в пространственном развитии страны.

Рассмотрен такой вид населенных пунктов с целевой функцией как опорные населенные пункты. С учетом проведенного анализа автором сделан вывод, что данные населенные пункты в настоящее время наиболее обеспечены мерами государственной поддержки, прежде всего в виде

разработки, утверждения и реализация для них мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития.

Проведенный анализ продемонстрировал, что города из всех видов опорных населенных пунктов (с учетом их соотношения с критериями (целевыми задачами), на основании которых населенные пункты включены в перечень опорных населенных пунктов) являются наиболее функциональным видом: они значимо представлены во всех целевых группах. Им заметно уступают поселки и тем более села: поселки более-менее представлены как основные населенные пункты в составе ЗАТО и в приграничье, а также в реализации инвестиционных проектов; в последних двух статусах представлены и села. При этом основная целевая функция во всех видах опорных населенных пунктов – быть центром предоставления социальных услуг для одного и даже нескольких муниципальных образований.

Проанализировав в рамках данного параграфа вопросы, связанные с сельскими территориями и находящимися на них сельскими населенными пунктами, поселками и малыми городами, автор приходит к выводу о необходимости разработать и закрепить четкие и однозначные законодательные дефиниции понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и соотнесение с ними опорных населенных пунктов. Необходимо также определить их классификацию (виды), конкретизировать их правовой статус и место в системах территориального, административно-территориального и муниципального устройства. Кроме того, следует установить принципы формирования и функционирования таких территориальных образований, принципы осуществления взаимосвязанного государственного и муниципального управления ими, а также механизмы и порядок оказания им государственной поддержки.

В рамках данного параграфа рассмотрены также населенные пункты и территории, отличающиеся высокой концентрацией стратегических

интеллектуальных, инновационных, промышленных ресурсов; населенные пункты и территории, для которых установлены особые порядки осуществления публичной власти, связанные, прежде всего, с их целевыми функциями (города федерального значения, ЗАТО, приграничные территории, муниципальные образования, относящиеся к территориям северного завоза, инновационный центр «Сколково», территории инновационных научно-технологических центров, территории опережающего развития и т.д.).

Сделан вывод, что формирование достаточно большого количества целевых территорий / населенных пунктов / муниципальных образований, с особенностями организации местного самоуправления, особенно появление большого пула опорных населенных пунктов, значительно меняет конфигурацию управления населенными пунктами на местах, да и саму конфигурацию местного самоуправления. И ставит задачу – встраивания всех этих целевых субъектов в административно-территориальную и муниципальную систему в регионах. По мнению автора, целевые территории и населенные пункты в значительной степени внемуниципальны и входят скорее в систему административно-территориального управления федерального и регионального уровней, что в перспективе может на практике – да и законодательно – кардинально изменить систему муниципального управления / местного самоуправления, оставив в его орбите практически только те населенные пункты / муниципальные образования, которые не являются целевыми.

Проанализировав целевые муниципальные образования, населенные пункты и территории, автор приходит к выводу, что актуальная задача в сфере их правового регулирования сегодня состоит не столько в конструировании для них новых специальных правовых режимов, сколько в совершенствовании уже существующих правовых форм таких территорий, населенных пунктов и муниципальных образований.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**В заключении** отражены основные итоги диссертационного исследования, сделаны соответствующие выводы и обобщения.

В рамках проведенного исследования обосновано, что территориальные единицы являются основными элементами территориального устройства государства как системы на разных ее уровнях. Данна классификация территориальных единиц. Сделан вывод, что населенный пункт как первичная ячейка расселения и жизнедеятельности является естественной основой системы территориального устройства и территориальной единицей, лежащей в основе конструирования всех других территориальных единиц. Предложены правовые определения и типологизация населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) на основе интегральных критериев, что позволяет внести ясность в понятийный аппарат и создать основу для легального юридического конструирования муниципальных образований, административно-территориальных единиц и агломераций, составляющих каркас пространственного развития страны.

Сделан вывод, что правовая конструкция муниципального образования связана с актуальной моделью местного самоуправления.

В данном контексте проиллюстрирована важность синергии публичной власти и общественного самоуправления, формирующейся, среди прочего, на основе традиционных российских цивилизационных ценностей, понимаемых как основа общенациональной идентичности и нравственных ориентиров для консолидации местных сообществ.

Обоснована необходимость федерального законодательного регулирования общих принципов организации территориального устройства в Российской Федерации.

### **III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

*Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли науки:*

1. Диденко А.Н. Населенные пункты и муниципальные образования в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 года и в перспективе до 2036 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2025. № 9. С. 13–16. (0,57 п.л.) EDN: EJAFXN. Импакт-фактор 0,765 (РИНЦ).
2. Диденко А.Н. К вопросу о правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1. С. 16–25. (1,25 п.л.) EDN: HKFLHB. Импакт-фактор 1,132 (РИНЦ).
3. Диденко А.Н. Муниципальное образование как юридическая конструкция // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С. 146–168. (1,37 п.л.) EDN: LMYLEU. Импакт-фактор 0,897 (РИНЦ).
4. Диденко А.Н. Утверждение традиционных российских духовно-нравственных ценностей на региональном и местном уровне // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (58). С. 19–32. (1,63 п.л.) EDN: SOPWFD. Импакт-фактор 0,586 (РИНЦ).
5. Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 57–60. (0,5 п.л.) EDN: ZBPZIZ. Импакт-фактор 1,132 (РИНЦ).