

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

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

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Авакьян Сурен
Адбекович

Москва – 2025

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Территориальное устройство Российской Федерации как теоретико-правовая и конституционно-правовая категория	21
§ 1. Территориальное устройство Российской Федерации: понятие и система	21
§ 2. Населенный пункт – основа территориального устройства Российской Федерации	32
Глава 2. Особенности формирования муниципально-территориального и административно-территориального устройства в Российской Федерации	63
§ 1. Населенные пункты и муниципальные образования в территориальном устройстве Российской Федерации	63
§ 2. Населенные пункты и административно-территориальные единицы в территориальном устройстве субъектов Российской Федерации	95
§ 3. Проявление публично-властной и общественной природы местного самоуправления в решении вопросов муниципально- территориального устройства	117
Глава 3. Проблемы соотношения территориального, муниципально- территориального и административно-территориального устройства в пространственном развитии Российской Федерации	137
§ 1. Значение территориального устройства в реализации приоритетов пространственного развития страны	137
§ 2. Агломерации как особые территориальные единицы в пространственном развитии страны	152
§ 3. Особенности статуса населенных пунктов с целевыми функциями и их роль в пространственном развитии страны	168

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	186
Список использованных правовых актов и литературы	194

Введение

Актуальность темы исследования. Современная Россия переживает этап конституционных преобразований в организации публичной власти, местного самоуправления и подходов к территориальному устройству и пространственному развитию. Конституционная реформа 2020 года, закрепившая принцип единства системы публичной власти (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации¹), принятие новых Федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² (далее также – Федеральный закон № 414-ФЗ) и от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³ (далее также – 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 года⁴ (далее также – 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, поселок, сельский населенный пункт); юридических конструкций муниципальных

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

² Российская газета. 2021. 27 декабря (№ 294).

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

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

образований как основы территориальной организации местного самоуправления; системы территориального и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации (далее также – субъект РФ, субъект федерации).

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 обезлюдывании 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», «муниципальное образование», «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 федерации.

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 осмыслиения 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 разработанности темы. 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.

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, 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.

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.

Научная новизна исследования. Автором сформулировано определение понятия «населенный пункт» и его видов (город, поселок, село), основанного на интегральном подходе, сочетающем правовые, демографические, социальные, экономо-географические, инфраструктурные и функциональные критерии, и предложена система территориального устройства Российской Федерации на основе населенного пункта как базовой территориальной единицы, что позволяет преодолеть существующую рассогласованность формального правового статуса и фактического состояния населенных пунктов и их видов.

В работе предложено авторское видение оптимальной муниципально-территориальной организации, сформированное на проведенном глубоком анализе соотношения между муниципальным образованием и базовой структурой населенных пунктов, направленное на сохранение местного самоуправления и повышение эффективности выполнения возложенных на него функций.

Опираясь на комплексный правовой анализ системы территориального устройства Российской Федерации и ее соотношение с городскими и сельскими агломерациями и целевыми территориальными единицами (опорными населенными пунктами и др.), в работе высказаны предложения о способах интеграции таких единиц в территориальную организацию публичной власти в целях пространственного развития страны.

Кроме того, в работе впервые представлен анализ особенностей правового статуса и проблем развития целевых населенных пунктов и территорий с учетом их классификации (геостратегических территорий, территорий инновационного развития, опорных населенных пунктов, моногородов) в контексте общей системы территориального и пространственного развития.

Автором обоснована необходимость разработки концептуальных положений федерального закона об общих принципах территориального устройства в Российской Федерации, направленного на унификацию подходов к территориальному устройству, пространственному развитию, что в конечном счете способствует укреплению 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 федерации, 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 (далее также – 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 также – Конституция РФ, Конституция), 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 Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд РФ, Конституционный Суд), 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 самоуправлению), 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. Теоретическая 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 территориальную 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 суверенную 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 апробация 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 Российской Федерации 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 теоретические положения, выводы и практические рекомендации 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 диссертации на следующих площадках Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва и Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению VIII созыва: парламентские слушания на тему «Комплексное развитие моногородов» (г. Москва, 13 ноября 2017 г.); выездное совещание на тему: «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными

пунктами развития Северного морского пути» (г. Дудинка Красноярского края, 28 июня 2018 г.); выездное совещание на тему: «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением» (г. Челябинск, 2 ноября 2018 г.); «круглый стол» на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (г. Москва, 15 февраля 2019 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: «Формирование комфортной городской среды. Межсекторное взаимодействие для целей развития территории и повышения ее человеческого потенциала. Постановка задачи» (г. Москва, 16 февраля 2023 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 в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» 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, организованных Комитетом.

По теме диссертации опубликовано 9 научных работ (статей) в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, в т.ч. 5 статей – в рецензируемых изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ.

Полученные в ходе обсуждения и рецензирования замечания и предложения были учтены при подготовке окончательного текста диссертации.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных правовых актов и литературы, приложений. Логика изложения соответствует поставленным задачам: от постановки проблемы и определения базовых понятий (Глава 1) к исследованию юридических конструкций населенных пунктов и их видов и муниципальных образований и их соотношения в части территориального, административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления, в том числе с опорой на традиционные российские цивилизационные ценности и взаимосвязь публично-властных и общественных начал (Глава 2), и далее к анализу их роли в концепции пространственного развития Российской Федерации на современном этапе (Глава 3).

Глава 1. Территориальное устройство Российской Федерации как теоретико-правовая и конституционно-правовая категория

§ 1. Территориальное устройство Российской Федерации: понятие и система

Поиск оптимального территориального и административно-территориального деления государства, выбор способов управления пространственным развитием и формирование соответствующего этому законодательства и нормативной системы страны сопровождает все этапы развития российской государственности. Эти вопросы веками приходилось решать с учетом расширяющейся территории, постоянных внешних угроз, отсутствия постоянного населения на обширных территориях и трудностей взаимодействия и взаимосвязи различных российских территорий друг с другом, особенностей и сложностей государственного и правового строительства на различных этапах российской истории. Обзор такой эволюции и такого строительства был дан автором совместно с другими исследователями ранее⁵.

Обращает на себя внимание, что на протяжении длительного периода отечественной истории административно-территориальное устройство страны в основном формировалось по линии «губернии – уезды / города – волости». Губернии порой группировались в провинции, уезды – в округа, города отличались своими размерами и целевыми функциями. Однако указанная триада в основах своих оставалась неизменной. Основой территориального устройства страны были населенные пункты – волости и города, или их территориальная система – уезды. Губернии являли собой в той или иной степени произвольную интеграцию указанных территориальных и административно-территориальных единиц. И всегда был актуальным вопрос законодательного и нормативного оформления территориальных конструкций и составляющих их элементов.

Однако к настоящему времени в нашей стране наблюдается явный отход

⁵ Диденко А.Н., Павлов А.В., Тагиев Т.Р. Эволюция российской модели территориальных и муниципальных единиц и их соотношений в историческом аспекте // Местное право. 2025. № 3. С. 3–28.

от принципа формирования территориального устройства через систему населенных пунктов, о чем подробно изложено в статье автора настоящего исследования, в которой с опорой на действующее российское позитивное право рассматриваются вопросы, связанные с территориальной организацией населенческой системы в России⁶.

Современная Конституция Российской Федерации не использует понятия «территориальное устройство (деление)», «административно-территориальное устройство (деление)», «территориальные и административно-территориальные единицы», не определяет правила деления территорий субъектов Российской Федерации на части. Только конституционные новеллы 2020 года внесли в текст Конституции понятие «муниципальное образование».

Не разрешен в полной мере этот вопрос и в доктринальных подходах к определению рассматриваемых понятий, о чем совершенно справедливо указывает И.В. Лексин, отмечая, что одной из проблем «на пути формирования конституционно-правовой концепции территориального устройства государства представляет фрагментарность осмыслиения территориального устройства в отечественной науке конституционного права. Конституционное право практически не оперирует термином «территориальное устройство государства». Поскольку конституционно-правовая наука каждого государства привязана к фактически существующему территориальному устройству, востребованными оказываются более частные понятия («федеративное устройство», «административно-территориальное устройство», «национально-государственное устройство» и т.п.), отражающие специфику того или иного государства на определенном историческом этапе. Категория «территориальное устройство государства» подразумевает высокую степень обобщения правового материала, которая в большей степени характерна для таких научных дисциплин, как теория государства и права и конституционное (государственное) право зарубежных стран (в общей его части). Вместе с тем признание целесообразности выделения

⁶ Диденко А.Н. К вопросу о правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1. С. 16–25.

общей части непосредственно в рамках науки конституционного права (*что убедительно обосновывается в трудах Н.А. Богдановой⁷ – А.Д.*), приводит к умозаключению о неизбежности разработки рассматриваемого понятия как конституционно-правовой характеристики не только зарубежных государств, но и Российской Федерации»⁸.

В этой связи отметим, что если мы полагаем *территориальное устройство государства целостной системой*, а уровни этого *территориального устройства* – ее *подсистемами*, то *территориальные единицы являются основными элементами таких подсистем*. Правильное уяснение, что такое территориальные единицы и их виды, при этом учитывая их модификацию на разных уровнях государства, дает нам понимание территориального устройства государства как в целом, так и по его уровням, с одной стороны, и возможность не только эффективного правового регулирования такого устройства, но и выработки новых доктринальных подходов, с другой.

Термины «территориальное устройство», «административно-территориальное устройство», которых, как выше отмечалось, нет в Конституции РФ, активно использует в правовом обороте Конституционный Суд РФ. Так, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»⁹ Конституционный Суд указал: «территориальное устройство как способ организации публичной власти, основа построения и функционирования системы органов государственной власти имеет существенное значение для характеристики конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации; из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в статьях 1 (часть 1), 11 (часть 2), главе 3 «Федеративное устройство» (в том числе в статьях 66 (часть 1), 71, 72, 73, 76, 77) Конституции

⁷ Богданова Н.А. Целостность и структура науки конституционного права // Российский юридический журнал. 2001. № 2. С. 15–16; Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 196–228.

⁸ Лексин И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 32.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник КС РФ. 1997. № 1.

Российской Федерации, вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении субъектов Российской Федерации – их территориальное устройство, поэтому вопрос о своем территориальном устройстве субъект Российской Федерации вправе решить самостоятельно, причем по своей природе он имеет конституционное значение».

В развитие этой правовой позиции Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰ закрепил, что административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения устанавливаются законом субъекта Российской Федерации (ст. 5).

Надо заметить, что на этой основе в литературе и на практике сформировался подход, в соответствии с которым не только конкретное территориальное / административно-территориальное устройство субъекта РФ находится в его исключительном ведении, но и формирование основ (принципов) этого устройства, характеристик самих территориальных единиц находятся также в исключительном ведении субъектов РФ.

В данном подходе нам представляется весьма важным рассуждение И.В. Лексина о том, что:

«во-первых, территориальное устройство государства не представляет собой единого явления, ... к которому были бы применимы общие принципы. Поэтому чаще всего, говоря о последних, территориальное устройство сводят к тому или иному из его разделов (например, к федеративному или административно-территориальному устройству). Множественность этих разделов (множественность видов территориальных образований) предопределяет множественность наборов принципов и **избирательность сферы их действия** (выделено мной – А.Д.).

Во-вторых, следует различать принципы территориального устройства как современной данности и принципы, по которым оно было сформировано.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; утратил силу.

В-третьих, под принципами могут пониматься как основные правила, которым подчиняется само территориальное устройство, так и идеи (цели), реализации которых оно признано способствовать.

В-четвертых, не тождественны принципы территориального устройства (функционирования территориального устройства) и принципы его изменения ...

В-пятых, от принципов как руководящих основ нужно отделять оценочные (измеримые) параметры, используемые при определении допустимости или недопустимости создания или ликвидации территориальной единицы, изменения ее границ и т.п. Такие параметры правильнее называть критериями, но на практике их часто тоже именуют принципами»¹¹.

Проведенный Е.С. Шугриной, И.Е. Кабановой и К.А. Ивановой в 2018 году мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации выявил большой разнобой в подходах к такому устройству в субъектах РФ и определенное непонимание различий муниципально-территориальной организации и административно-территориального устройства, смешение территориальной организации органов власти, которые формируются в границах публично-правовых образований, таких как субъект РФ, муниципальное образование, и территориальной организации органов управления, которые формируются в границах административно-территориальной единицы и / или населенного пункта. Порой произвольно выделяются административно-территориальная единица, территориальная единица и населенный пункт; редко устанавливаются четкие и однозначные критерии отнесения населенного пункта к тому или иному его виду¹².

Так, например, в отдельных субъектах РФ региональными законами предусматриваются такие критерии отнесения территории к конкретному виду населенного пункта как благоустройство территории (Иркутская область) или размер торговых точек (Ивановская область); предусматривается особый вид города – город, административно подчиненный городу областного подчинения

¹¹ Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 60–61.

¹² Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Местное право. 2018. № 3. С. 15–50.

(Московская область); к категории городов отнесены населенные пункты, большинство жителей которых осуществляют трудовую деятельность в сфере промышленности, торговли, науки, управления, финансов и других отраслях (Архангельская область); сельские населенные пункты определяются через занятость жителей в сфере производства и переработки сельскохозяйственной продукции с учетом местных национальных и исторических традиций (Краснодарский край); к поселкам относят населенные пункты, жители которых заняты в сферах железнодорожного транспорта, лесного хозяйства и иных сферах деятельности, как правило, не связанных с выращиванием сельскохозяйственных культур и производством продукции животноводства (Республика Татарстан); к населенным пунктам относят только территории постоянного проживания граждан (Брянская область); к территориальным единицам относят городские и сельские населенные пункты, служащие постоянным или временным местом проживания людей (Воронежская область) и т.д. и т.п.

При такой разрозненности в региональном законодательстве, касающейся вопросов территориального устройства, недостаточно определенным становится и известное положение Конституционного Суда РФ (высказанное, в частности, в Постановлении 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 суда¹³⁾ о том, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением. По нашему мнению приведенные выше примеры свидетельствуют об обратном, или, по крайне мере, не в полной степени соответствуют данному выводу.

Мы полагаем, что без уточнения ряда базовых понятий территориального устройства регионального и муниципального уровня государства невозможно эффективное правовое регулирование этого процесса. Как мы уже отмечали

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Вестник КС РФ. 1997. № 6.

выше, основным элементом территориального устройства является территориальная единица. А.Н. Чертков отмечает, что именно в территориальных единицах государства осуществляется публичная власть, их статус и границы обусловлены функциональным назначением, соответствующим функциям и составу органов публичной власти, реализующих в ее пределах свою компетенцию¹⁴.

Этот автор предлагает классификацию территориальных единиц на универсальные (общие) и специальные, в зависимости от того, общие, публично-властные, или специальные управленческие задачи решались органами власти в их границах¹⁵. Ряд ученых считают, что основой различия территориальных единиц друг от друга является наличие (у муниципальных единиц – муниципальных образований) или отсутствие (у административно-территориальных образований субъекта РФ) собственного территориального коллектива (местного сообщества)¹⁶.

Мы полагаем, вслед за рядом исследователей, что *именно характер публичной власти / управления / самоуправления, направленной на решение публичных или общественных вопросов, является сущностной основой территориальной единицы и существенно отличает территориальные единицы друг от друга*. А территориальные коллективы есть у всех территориальных единиц.

И.В. Бабичев, Е.С. Шугрина и А.В. Мадьярова, полагая, что термины «территориальное устройство» и «территориальное деление», как и «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление» – синонимы, отмечают при этом, что «вопрос о содержании и соотношении понятий «территориальное устройство» и «административно-территориальное устройство» не имеет в литературе

¹⁴ Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство: учебное пособие. М.: ИИУ МГОУ, 2020. С. 23.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. Брянск, 2011. С. 22; Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. С. 136; Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 241–242.

однозначного и определенного решения», и предлагают три его возможных варианта:

- «1) административно-территориальное устройство (деление) и территориальное устройство (деление) – равнозначные понятия, подразумевающие деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях организации публичной власти в целом (и государственной власти, и местного самоуправления);
- 2) территориальное устройство (деление) – более широкое понятие, чем административно-территориальное устройство (деление): территориальное устройство – деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях организации публичной власти в целом, а административно-территориальное устройство – деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях организации государственного управления; в этом случае территориальное устройство наряду с административно-территориальным устройством включает также муниципально-территориальное устройство (деление территории на части в целях организации местного самоуправления) и является обобщающим понятием для обоих видов устройства;
- 3) административно-территориальное устройство (деление) и территориальное устройство (деление) – равнозначные понятия, которые подразумевают деление территории субъекта Российской Федерации на части в целях организации государственного управления; в этом случае муниципально-территориальное устройство стоит особняком»¹⁷.

На наш взгляд – понятие «территориальное устройство» является базовым.

Указанные авторы полагают, что неопределенность в этом вопросе возникла еще и потому, что в советское время не выделялось местное самоуправление (муниципальная власть) как отдельная форма публичной власти наряду с государственной, и административно-территориальное устройство представляло собой деление территории страны на части (административно-территориальные

¹⁷ Бабичев И.В., Шугрина Е.С., Мадьярова А.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения // Местное право. 2018. № 3. С. 4.

единицы) в целях организации единого государственного управления, причем в каждой административно-территориальной единице создавались соответствующие органы управления (советы народных депутатов, их исполкомы), входившие в единую систему советов как органов государственной власти всех уровней¹⁸.

В соответствии с Законом РСФСР (затем – Законом РФ) от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁹, «местное самоуправление осуществляется в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов» (ч. 2 ст. 2). То есть местное самоуправление в ранней постсоветской России осуществлялось на основе административно-территориальных единиц – а на самом деле на основе населенных пунктов, которые и были такими административно-территориальными единицами.

Нетрудно заметить, что такой подход – публичная власть осуществляется в административно-территориальных единицах разных уровней государства – свойственен был и исторической России, что мы отмечали выше. Однако с возникновением земского самоуправления на уровне уездов и городского самоуправления на уровне городов административно-территориальные единицы стали трансформироваться в территориальные единицы иного качества.

Считаем необходимым, исходя из тезиса, что территориальная единица есть основной элемент уровня территориального устройства государства, и опираясь на данные правовой теории и практики правоприменения, в том числе приведенные выше, определить систему территориальных единиц. Понятие территориальной единицы в этом контексте выступает как родовое понятие.

Мы полагаем, что система территориальных единиц включает в себя три больших группы территориальных единиц и их видов:

1. Населенные пункты:

1.1. Города;

¹⁸ Там же, с. 4–5.

¹⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 18 июля. № 29. Ст. 1010; утратил силу.

- 1.2. Поселки;
- 1.3. Сельские населенные пункты;
- 1.4. Населенные пункты с целевой функцией.
- 2. Публично-территориальные единицы:
 - 2.1. Административно-территориальные;
 - 2.2. Муниципально-территориальные (муниципальные образования);
 - 2.3. Специальные.
- 3. Агломерации:
 - 3.1. Городские агломерации;
 - 3.2. Сельские агломерации.

Данную систему можно представить схематически (см. рисунок 1).

Рисунок 1. Система территориальных единиц



Все территориальные единицы 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. Как видим, основной отличительный признак территориальных единиц, особенно публично-территориальных, – качественные характеристики публичной власти, публичного управления и самоуправления, которые осуществляются на их территории.

Так, в границах административно-территориальной единицы осуществляется государственная власть регионального уровня; в границах муниципально-территориальной единицы осуществляется местное самоуправление; специальные публично-территориальные единицы охватывают различные, именно специальные, сферы государственной власти и управления, как федеральные, так и региональные: избирательные, судебные, военные, таможенные, налоговые, прокурорского надзора и др. Как видим, все эти три группы территориальных единиц осуществляют публичную власть или публичное управление того или иного вида, потому и название их как публично-правовых единиц оправдано.

Агломерации же составляют или могут составлять своего рода симбиоз предыдущих двух групп территориальных единиц: административно-территориальных, муниципальных, специальных, а также населенных пунктов.

Некоторые авторы обращают внимание на то, что специальные публично-территориальные единицы не имеют своего территориального публичного коллектива и на этом основании различают «территориальные образования» и «территориальные единицы»: последние могут и не иметь публичного коллектива, тогда как первые всегда его имеют²⁰. Мы же полагаем, что специальные публично-территориальные единицы имеют свой, характерный и специфический, территориальный коллектив (избиратели данного избирательного округа, налогоплательщики данного налогового округа и т.п.), а потому вполне могут называться специальным (с видовым уточнением – например, избирательным) публично-территориальным образованием. Из этих рассуждений с очевидностью вытекает, что понятия «территориальная единица»

²⁰ Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ... С. 26.

и «территориальное образование» – синонимы.

Основываясь на изложенном, можно заключить, что на современном этапе территориального устройства Российской Федерации принципы выделения территориальных единиц незаслуженно утратили свое неоспоримое значение. Скорее, наоборот, наблюдается «принцип безразличия» к критериям выделения и учета данных единиц, что, по нашему мнению, требует своего безотлагательного исправления.

§ 2. Населенный пункт – основа территориального устройства Российской Федерации

Для территориального устройства в контексте современного российского законодательства необходимо решить юридические вопросы, относящиеся к принципам территориальной организации системы населенных мест страны. Особую значимость среди них сохраняет проблема отсутствия четких, законодательно закрепленных дефиниций таких базовых категорий территориального устройства, как «населенный пункт» и его виды: «город», «поселок», «сельский населенный пункт». А без правильных дефиниций нормативное оформление тех или иных вопросов представляется затруднительным.

Создание юридических конструкций выступает одной из ключевых целей и методологических приемов в правовой науке и законодательной практике. Подобные конструкции – будь то модели правовых субъектов, объектов или институционально оформленных систем – являются юридическими эквивалентами реальных социальных явлений и институтов. Их предназначение состоит в том, чтобы средствами права обеспечивать максимально адекватное, полное и логически непротиворечивое отражение социологической действительности. В трактовке С.С. Алексеева, юридическая конструкция – это

не что иное, как идеальная правовая модель, отображающая реально существующие социальные связи и отношения²¹.

И.В. Бабичев обосновал принцип адекватной социально-правовой репрезентации, согласно которому юридические конструкции (легальные абстракции) обязаны находиться в состоянии должной корреляции с эмпирической социальной реальностью (охватывающей субъекты, объекты, их структурные комплексы и взаимосвязи)²². Соблюдение этого требования рассматривается как необходимое условие для поддержания целостности и гармоничного устойчивого развития общественных систем (идея, разработанная в свое время Д.М. Мехонцевой²³).

На фундаменте изложенных методологических представлений возникает задача адекватного юридического конструирования и проистекающего из этого доктринального и легального определения юридических понятий. Для целей нашего исследования нам предстоит дать правовое определение понятия «населенный пункт» и его видов – «город», «поселок», «сельский населенный пункт».

Для целей юридического конструирования, исходя из принципа адекватной социально-правовой репрезентации, любые релевантные признаки населенного пункта, выявляемые смежными дисциплинами (такими как география, экономика, урбанистика, социология, демография, теория управления и др.), подлежат тщательной селекции, осмыслению и последующей фиксации в категориях и терминах правовой доктрины и законодательства, что обуславливает принципиальный учет социологических факторов (в их совокупности) при юридическом конструировании населенного пункта.

В качестве иллюстрации неюридической трактовки населенного пункта можно привести распространенную энциклопедическую дефиницию, зафиксированную, в частности, в третьем издании Большой Советской

²¹ Алексеев С.С. Тайна права. Его понимание, назначение, социальная ценность. М.: Норма, 2001. С. 40, 41.

²² Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 43–45 и др.

²³ Мехонцева Д.М. О законе целесообразного и оптимального самоуправления и управления. Красноярск: ИПЦ КГТУ, 2000. С. 3.

энциклопедии. Она определяет населенный пункт как элементарную ячейку системы расселения, локализованную на едином участке территории с жилой застройкой²⁴. Императивным атрибутом здесь признается стабильность функционирования в качестве места проживания на протяжении длительного времени (допуская сезонный характер). Классификация на виды – город, поселок (городского типа), сельский населенный пункт – базируется на критериях масштаба и иных дифференцирующих параметрах.

Большая Российская энциклопедия (в рамках статьи «поселения», подавая это понятие как синоним понятию «населенный пункт») описывает населенный пункт как пространственный локус обитания определенного человеческого коллектива. Ключевым параметром для последующей типологизации таких локусов, при условии их стабильного использования для проживания, признается демографический масштаб коллектива, что позволяет дифференцировать поселения (населенные пункты) монохозяйственного типа (как, например, хутора) с ограниченным числом домохозяйств, и полихозяйственные поселения (населенные пункты). Очевидно, что речь во всех этих случаях идет о сельских населенных пунктах. Многодворные поселения часто образуют иерархические структуры из «гнезд», которые в свою очередь группируются вокруг более крупных поселений. Многие населенные пункты такого типа со временем превращаются в города²⁵.

Рассмотренные энциклопедические трактовки отражают определенную эволюцию понимания населенного пункта и его видов в отечественной экономико-географической и правовой литературе, а именно – перенос акцента от «села» к «городу».

Ключевым нормативным документом, легально определяющим населенный пункт и его виды, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года, вводящий в действие Положение о порядке решения

²⁴ URL: http://ru.m.wikipedia.org/wiki/Большая_российская_энциклопедия.

²⁵ Большая Российская энциклопедия: в 35 т. / Отв. ред. С.Л. Кравец; пред. науч.-ред. совета Ю.С. Осипов. Т. 27. М.: Большая Российская энциклопедия, 2014. С. 240.

вопросов административно-территориального устройства РСФСР²⁶ (далее также – Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года, Положение 1982 года соответственно). Этот нормативный акт, интегрированный впоследствии в российскую правовую систему, сохраняет значение как финальный в советской правовой системе комплексный документ, регламентирующий территориальные единицы расселения.

Примечательно, что указанное Положение 1982 года не содержит дефиниции населенного пункта как таковой, ограничиваясь его оформлением через определение видов населенных пунктов. Устанавливается дихотомия городских и сельских населенных пунктов: к первой категории отнесены города (республиканского, краевого, областного, окружного, районного подчинения) и поселки (рабочие, курортные, дачные), ко второй – все прочие населенные пункты (согласно ч. II п. 4 данного документа).

Признавая «населенный пункт» родовой категорией по отношению к городу, поселку и сельскому населенному пункту, логически следует, что его базовая дефиниция должна включать в себя сущностные признаки, универсальные для всех перечисленных видовых форм населенных пунктов.

Дополнительную перспективу дает системно-структурный подход, развитый, в частности, Е.Г. Анимицей и Н.Ю. Власовой применительно к анализу города. Они трактовали город как комплексную полиморфную систему, характеризующуюся гетерогенностью компонентов, функциональной диверсификацией и наличием нелинейных контуров обратной связи, что соответствуют пониманию интегративности (устойчивости, целостности и взаимосвязанности) городской среды. В структурном плане, по их мнению, город подразделяется на ряд подсистем: производственно-экономическую, демографическую, социальную, жилищно-коммунальную, пространственную, организационно-управленческую²⁷. Мы, с учетом современных реалий, добавили бы еще одну подсистему – культурно-информационную.

²⁶ Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34, ст. 1271.

²⁷ Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 08.01.03 «Национальная экономика». Изд. 4-е, перераб. и доп. Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. экономического ун-та, 2010. С. 150.

Как видим, указанные авторы выделяли структурную (пространственную, морфологическую) и функциональную (прямые и обратные связи, как линейные, так и более сложные – нелинейные) составляющие населенного пункта.

Производственно-экономическая подсистема города представлена хозяйствующими субъектами сферы материального производства и предпринимательской деятельности.

Демографическая структура характеризуется параметрами populационной статики (включая численность, половозрастную, семейно-брачную, этническую характеристики населения) и динамики (естественное и миграционное движение), а также, что немаловажно, плотностью населения в пределах границы поселения.

Социальная подсистема формируется из разнообразных социальных страт и общностей (прежде всего местных сообществ), дифференцируемых по образовательно-квалификационному признаку, степени участия в различных общественных структурах гражданского общества (общественных, этнокультурных, конфессиональных и пр.), нацеленности на решение вопросов местного значения, ведущих преимущественно городской или, соответственно, преимущественно сельский образ жизни.

Важность и характерность социальной подсистемы для квалификации населенного пункта и его видов отмечают, в частности, Е.Л. Антонова и В.Г. Туркина. Эти авторы рассматривают различия между культурой города и деревни в контексте устойчивости к социальному хаосу, подчеркивая, что деревенская (сельская) культура, в отличие от городской, формировалась как самоуправляемая система, основанная на общинных и культурных традициях. Авторы утверждают, что деревенский социум был социально, экономически и этнически однородным, что позволяло крестьянам самоорганизовываться на принципах общинного самоуправления. Эти принципы легли в основу культурной традиции и своеобразного консерватизма, обеспечивая устойчивость сельской общины и противостояние внешним изменениям²⁸. Отметим этот вывод:

²⁸ Антонова Е.Л., Туркина В.Г. Экзистенциальные основания культуры деревни и культуры города как устойчивой и неустойчивой систем противостояния социальному хаосу // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 8–1 (22). С. 28.

местные сообщества, опирающиеся на традиционные духовно-нравственные и культурно-исторические ценности, устойчивы и целостны.

Жилищно-коммунальная и пространственная подсистема интегрируют инфраструктуру жизнеобеспечения (жилищно-коммунальное хозяйство) и иную инфраструктуру населенного пункта, включая территориальную конфигурацию различных функциональных зон (производственных, жилых, транспортных, социально-культурных, рекреационных и др.), необходимую для обеспечения многообразных взаимодействий в ходе функционирования и развития населенного пункта. Ключевым элементом данной подсистемы выступает коммуникационная инфраструктура (транспортные и информационные сети), обеспечивающая связность и проницаемость поселенческого пространства.

Организационно-управленческая структура представляет собой институционально-ресурсный комплекс, включающий органы власти и управления, кадровый потенциал и материально-технические активы, предназначенные для поддержания целостности и развития населенного пункта.

Признавая отсутствие в урбанистической теории общепринятого и исчерпывающего понятия «город», Е.Г. Анимица и Н.Ю. Власова заключают, однако, что представленный набор структурных и функциональных характеристик позволяет вполне корректно описать его как гетерогенную, многоуровневую социально-экономическую, пространственную и демографическую систему²⁹. Полагаем, что это актуально и для отсутствия понятия «населенный пункт».

С таким подходом еще в 1987 году соглашался Н.С. Тимофеев. Он отмечал, что «оптимальная модель города как социально-экономической системы должна учитывать территориальное размещение и организацию промышленных предприятий, жилья, общественных и культурных центров, коммунальной сферы и прочих компонентов города, при которых обеспечиваются наилучшие условия для развития производства и удобства жизни населения»³⁰.

²⁹ Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение: учебное пособие для студентов ... С. 154–156.

³⁰ Тимофеев Н.С. Новое законодательство об административно-территориальном устройстве советских республик // Вестник Московского университета. Серия Право. 1987. № 6. С. 69.

И.В. Бабичев, Е.С. Шугрина и А.В. Мадьярова предлагают следующие признаки, которые могли бы быть заложены в понятие населенного пункта: «место компактного проживания людей; сосредоточенность застройки; наличие установленных границ; предназначность для постоянного или преимущественного проживания людей; наличие единой социальной, транспортной и иной инфраструктуры»³¹.

Стратегия пространственного развития на период до 2030 года описывает социально-экономическую и пространственную структуру населенного пункта («опорного населенного пункта») схожим образом: как совокупность социальной, энергетической, коммунальной, транспортной и информационно-телекоммуникационной инфраструктур, объектов связи и инженерной защиты, направленную на повышение качества среды для жизни и обеспечение их защищенности от стихийных бедствий и климатических рисков.

Добавим, что эти социальные и инфраструктурные компоненты населенного пункта составляют систему, т.е. совокупность элементов (структур), которые взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом, образуя устойчивое единое целое, и именно как целое такая система взаимодействует с окружающей средой.

Характерной особенностью Стратегии пространственного развития на период до 2030 года является уклонение от универсализации понятия «населенный пункт» при одновременном активном использовании производной категории – «опорный населенный пункт». Функционально такие опорные точки определяются как населенные пункты, целенаправленное инвестирование в которые выступает ключевым рычагом достижения общегосударственных стратегических целей и обеспечения национальной безопасности, в частности, путем концентрации на их базе сервисных функций (образовательных, медицинских, культурных и иных) для населения окружающих зон. По существу происходит выстраивание иерархии населенных пунктов, где стратегически выделенной категории «опорных» пунктов отводится роль несущей конструкции

³¹ Бабичев И.В., Шугрина Е.С., Мадьярова А.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства ... С. 11.

в национальной системе расселения, территориального устройства и пространственного развития. Подобное внимание отдельным категориям населенных пунктов в общефедеральных нормативных актах тем более актуализирует вопрос о необходимости общеправового, универсального определения базового понятия «населенный пункт».

Предложенная А.Н. Дементьевым, О.А. Дементьевой и В.Н. Бондарем теоретическая рамка для анализа и систематики населенных пунктов предполагает комплексный учет трех групп сущностных составляющих.

К первой группе относятся сущностные характеристики самого населенного пункта: его демографический потенциал; целевая специализация (административная роль, превалирующий тип экономической активности – индустриальный, аграрный, транспортный, рекреационный, исторический, управленческий, смешанный); географические характеристики территории; вектор и темп развития; а также история зарождения и эволюционный путь поселения.

Вторая группа факторов акцентирует внимание на истории развития социума и территории населенного пункта: культурного кода и традиций территориального коллектива, ретроспективе становления планировочного каркаса как градостроительной системы, а также на условиях сохранения или изменения конфигурации территориальных границ поселения.

Третья группа факторов связана с закономерностями распределения функций в пространстве и моделью функционального зонирования, в рамках которой выделяются типовые зоны по функциональному критерию: жилая (селитебная); транспортно-коммуникационная; промышленная; логистико-складская; общественно-административная (включая центр); культурно-просветительская; рекреационная; а также различные зоны специального назначения³².

Фундаментальное значение для типологической идентификации

³² Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Территориальная организация местного самоуправления: тенденции, критерии, перспективы. М.: Норма, 2021. С. 177–180.

населенного пункта имеет его селитебная зона – место непосредственного проживания населения. Ее морфологические характеристики, прежде всего тип и интенсивность урбанизации жилой среды (плотность застройки), во многом обуславливает облик и типологию населенного пункта.

Для городов с высокой концентрацией населения типичны модели многоэтажной комплексной или уплотнительной застройки, тогда как в маломасштабных населенных пунктах (поселках и селах) высотное строительство является нетипичным, и доминирующим типом жилища выступает индивидуальное домовладение, часто ассоциированное с приусадебным земельным участком. Подобные различия в структуре жилищного фонда неизбежно порождают существенные различия в моделях его эксплуатации, технологиях обслуживания и сопутствующих аспектах жизнеобеспечения.

Особого внимания в рамках функционального зонирования, согласно концепции указанных авторов, заслуживает внутрипоселенческая коммуникационно-транспортная инфраструктура. Ее качественные и количественные параметры – техническое состояние, плотность покрытия, конфигурация сети – выступают ключевым фактором, модулирующим пространственные взаимосвязи между прочими функциональными зонами, обеспечивая как их интегральную связность, так и необходимую степень функциональной дифференциации³³.

Наконец, наличие и характер производственной (индустриальной) зоны во многих случаях служит определяющим критерием для классификации типа населенного пункта согласно его доминирующей хозяйственной специализации (основной целевой функции).

Ко всему вышесказанному добавим легализацию, закрепленную Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»³⁴, который к географическим объектам относит города и другие населенные пункты, давая при этом легальное определение

³³ Там же.

³⁴ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

«географический объект» как существующего или существовавшего, относительно устойчивого, характеризующегося определенным местоположением целостного образования Земли. Будучи географическим объектом в силу указанного Закона, населенный пункт аккумулирует в себе и эти характеристики.

По нашему мнению, заслуживает внимания вопрос отнесения к характеристике населенного пункта возможность быть публично-территориальной единицей, т.е. территорией, на которой осуществляется публичная власть, либо просто территориальной единицей.

Интересна в данном контексте своего рода классификация населенных / ненаселенных пунктов, предложенная В.В. Таболиным:

- *населенные пункты* – застроенная территория, постоянно проживающие жители, различный правовой статус территории;

- *временно населенные пункты* («жилые пункты непостоянного проживания», по нашей терминологии – А.Д.) – территория, застроенная жилищами временного типа (палатки, бараки, бытовки, юрты, чумы и т.п.), жители, временно проживающие на определенной территории в связи с административной, хозяйственной или военной необходимостью, временный правовой статус территории (рыбацкий, лесозаготовительный или вахтовый поселок, военный лагерь, кочевые, стойбище, фактория, лагерь беженцев);

- *ненаселенные пункты* – застроенная территория, отсутствие официально зарегистрированных жителей, отсутствие правового статуса территории.

Как отмечает В.В. Таболин: «Переход из одного статуса в другой должен обязательно устанавливаться нормативным правовым актом соответствующего уровня, который бы изменял задачи и функции всех субъектов правоотношений в соответствии с новым статусом. Необходимо учесть и тот факт, что могут существовать переходные формы от одного типа к другому»³⁵.

С.А. Авакьян констатирует, что для территориально-административной организации России превалирующей моделью выступает бинарная иерархия.

³⁵ Таболин В.В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 10.

В этой конфигурации нижний (второй) уровень формируется территориальными образованиями, вложенными в структуру единиц вышестоящего эшелона, и именно эти низовые единицы представляют собой фундаментальный базис для организации и реализации местного самоуправления. Верхний же (первый) эшелон данной иерархии образуют более крупные территориальные единицы (типичными представителями которых являются районы и относительно крупные города), находящиеся в прямой юрисдикции субъекта федерации. Эти единицы «первого эшелона» служат не только территориальной основой для функционирования различных государственных (административных) инстанций – судебных, правоохранительных, фискальных, регистрационных и пр., – но и уровнем, на котором также может осуществляться местное самоуправление, наряду с государственным управлением³⁶.

Интегрируя все отмеченные выше существенные характеристики населенного пункта как родового понятия, определим 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 (сообщество), 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.*

Критерий постоянства использования населенного пункта для проживания предполагает его обжитость на протяжении как минимум двух поколений жителей. Помимо этого населенный пункт как родовое понятие обладает и иными атрибутами классификационного уровня, включая фундаментальное дихотомическое деление на урбанизированные (городские) и сельские виды,

³⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. В 2-х т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. С. 154.

наличие определенной функциональной (целевой) специализации и различное статусное позиционирование – либо как публично-территориального образования (как правило, муниципального образования с присущими функциями публичной власти), либо как сугубо территориальной единицы.

Таким образом, основное классификационное деление населенных пунктов – на городские (урбанизированные) и сельские. Это подчеркивал и Н.С. Тимофеев. Анализируя в 1987 году законодательство СССР и союзных республик, он отмечал отсутствие единообразной классификации населенных пунктов, кроме как подразделения населенных пунктов на городские и сельские, которое является общим для всех союзных республик³⁷.

Концептуально допустимо выделение промежуточной, сельско-городской категории, традиционно ассоциируемой с населенными пунктами типа «поселок». Последующий анализ (и нормотворческая практика, как, например, в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года) демонстрирует превалирование урбанистических характеристик у данной формы, невзирая на наличие у нее очевидных переходных черт.

Дифференциация между указанными классификационными группами (городской и сельской) осуществляется на основе комплекса критериев, отражающих параметры ключевых компонентов структуры населенного пункта. К таким критериям относятся: численность и плотность населения в пределах установленных границ; количественные и качественные (социально-структурные) характеристики местного сообщества (сообществ); тип и интенсивность застройки жилой среды; уровень развития и качественные характеристики инфраструктурных подсистем (производственной, социокультурной, коммуникационной, управлеченческой); а также состояние и развитость внутрипоселенческой дорожно-транспортной сети.

На следующем уровне классификации, уже внутри каждой из двух базовых групп, выделяются конкретные видовые формы населенных пунктов. Так, к урбанизированным видам относятся города и поселки, в то время как сельские

³⁷ Тимофеев Н.С. Новое законодательство об административно-территориальном устройстве ... С. 67.

виды представлены сельскими населенными пунктами как таковыми. Данная видовая классификация, в свою очередь, также допускает возможность дальнейшей, более дробной детализации до уровня подвидов.

В юридической и смежных научных дисциплинах широко констатируется существующий дефицит формально закрепленной легальной дефиниции для понятия «город». Эта лакуна в нормативном поле нередко компенсируется исследователями путем построения описательных моделей, основанных на перечислении эмпирических характеристик – подход, иллюстрацией которого служит рассмотренный выше анализ Е.Г. Анимицы и Н.Ю. Власовой. Иной путь, направленный на преодоление данной концептуальной неопределенности, представлен в работах В.В. Таболина, который не только систематизирует вариативность существующих определений понятия «город», но и предлагает собственную оригинальную трактовку данного понятия: город – населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности и в интересах городского населения, осуществляются государственная власть и местное самоуправление³⁸.

Вариативность конкретных количественных характеристик по данным критериям, наряду с функциональной специализацией, обуславливает существование различных подтипов городов. Однако, выдвигая любую, в том числе данную, легальную дефиницию, необходимо учитывать фундаментальное методологическое предостережение Л.А. Велихова (сформулированное в его классическом труде «Основы городского хозяйства» 1928 года) относительно исторической обусловленности и относительности всякого определения города. Возможность создания универсальной, внеисторической формулы города исключается, поскольку сама сущность урбанистического феномена и его сущностные характеристики подвержены неизбежной трансформации в процессе

³⁸ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 58; Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 41 и др.

исторической эволюции общества³⁹.

Представляется, что относительность концепта «город» задается не только временными факторами, но и цивилизационным контекстом: каждая локальная цивилизация генерирует собственное, уникальное видение и соответствующее понимание и определение города. Данный тезис органично вписывается в методологию цивилизационного анализа социальной организации, необходимость которого подчеркивается, в частности, в таких источниках, как программный документ Федерального народного совета («Онтология гармонии, добра и высокой мечты для России и мира») и исследование И.В. Бабичева, посвященное «цивилизационному мировоззренческому канону»⁴⁰.

С таким подходом соотносится историческая концепция генезиса и сущности города, предложенная Я.Е. Водарским. Он постулировал, что «обязательным условием для квалификации населенного пункта как города выступает связанное сочетание двух фундаментальных характеристик: специфического экономического уклада (доминирование торгово-ремесленной или промышленной специализации населения) и особой формы социальной организации (наличие структурированной городской общины / коммуны)». Наличие лишь одного из этих признаков, по его мнению, формирует иные типы населенных пунктов: экономическая специализация городского типа при отсутствии соответствующей общинной структуры характерна для населенных пунктов городского типа (поселков), тогда как общинная организация при аграрной специализации определяет сельский населенный пункт. Достижение некоторой пороговой численности населения рассматривалось как сопутствующее, но не определяющее условие. Ключевым дополнением к этой модели является тезис Я.Е. Водарского о том, что подлинная юридическая (*и, можно добавить, социально-политическая – А.Д.*) идентификация населенного пункта как полноценного города возможна лишь с момента формально-юридического признания и оформления его сложившегося социально-

³⁹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва. М: Наука, 1996. С. 4.

⁴⁰ URL: <http://fnsdobro.ru>; Бабичев И.В. Концепция цивилизационного мировоззренческого канона // Изборский клуб. 2024. № 5 (123). С. 60–71.

экономического статуса⁴¹.

В.В. Таболин акцентирует сохраняющуюся доминантную роль демографического критерия (численности населения) как для внутригородской типологии (выделения подвидов), так и для фундаментальной дифференциации городских и сельских населенных пунктов⁴². Иллюстрацией такого демографически-ориентированного подхода может служить классификация городов, предложенная еще Л.А. Велиховым в его упомянутом труде «Основы городского хозяйства», согласно которой выделялись: малые (5 – 20 тысяч жителей), средние (20 – 100 тысяч жителей), крупные (свыше 100 тысяч жителей) и крупнейшие города (города-миллионники, определяемые также как «мировые города»).

Однако особую концептуальную значимость имеет выделение тем же Л.А. Велиховым специфической категории т.н. «юридических» городов. Речь идет о населенных пунктах, у которых численность населения не достигает даже минимальной планки в 5 тысяч жителей, что де-факто выводит их за рамки критерия определения города по демографическому признаку. Тем не менее, они сохраняют статус города де-юре, исключительно в силу ранее полученного и сохраняющегося формального нормативного закрепления – то есть такой статус был присвоен в установленном порядке, подтверждая тезис (рассмотренный выше при обсуждении взглядов Я.Е. Водарского) о конституирующей роли юридического оформления для полноценного признания населенного пункта городом⁴³.

Следует отметить, что Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года были установлены дифференцированные демографические цензы (минимальная людность), коррелирующие с административно-иерархическим статусом различных категорий городов. В частности, для городов, находившихся в прямой юрисдикции автономной республики, края или области, требовалось наличие не менее 50 тысяч жителей.

⁴¹ Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты). М.: ИРИ РАН, 2006. С. 6–10, 13.

⁴² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города ... С. 53.

⁴³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства ... С. 49.

Городам окружного подчинения (имелись в виду автономные округа) предписывался популяционный минимум в 15 тысяч жителей. Наиболее низкий порог – 12 тысяч жителей – был определен для городов районного значения, представляющих низшее звено в данной иерархии городских поселений. Анализируя в 1987 году законодательство союзных республик, Н.С. Тимофеев отмечал и более низкий порог численности жителей для города – «в Украинской ССР, Молдавской ССР, Киргизской ССР – минимальный порог составляет 10 тысяч жителей, в Узбекской ССР – 7 тысяч жителей, в Белорусской ССР, Азербайджанской и Грузинской ССР – 5 тысяч жителей»⁴⁴.

Градостроительный кодекс Российской Федерации 1998 года⁴⁵ (ныне утративший силу) дал в статье 5 классификацию городов и населенных пунктов в зависимости от численности населения: сверхкрупные города – численность населения свыше 3 млн человек; крупнейшие города – численность населения от 1 млн до 3 млн человек; крупные города – численность населения от 250 тысяч до 1 млн человек; большие города – численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек; средние города – численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек; малые города и поселки – численность населения до 50 тысяч человек; крупные сельские поселения – численность населения свыше 5 тысяч человек; большие сельские поселения – численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек; средние сельские поселения – численность населения от 200 до 1 тысячи человек; малые сельские поселения – численность населения менее 200 человек.

В действующем Градостроительном кодексе Российской Федерации 2004 года⁴⁶ эта (или подобная) классификация отсутствует.

А.Н. Дементьев считает эту классификацию многократно обоснованной географией и градостроительством⁴⁷. Анализ упомянутой классификации из утратившего силу Градостроительного кодекса 1998 года выявляет

⁴⁴ Тимофеев Н.С. Новое законодательство об административно-территориальном устройстве ... С. 68–69.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2069; утратил силу.

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

⁴⁷ Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 117.

ее концептуальные слабости в нижнем сегменте: во-первых, отсутствие четко установленного минимального демографического порога для присвоения статуса города, и, во-вторых, объединение малых городов и поселков в единой категории с людностью до 50 тысяч человек, что размывает границу между этими видами населенных пунктов.

В.В. Таболиным дается более детализированная градация. Он предлагает внутри совокупности малых городов выделить три подвида по численности населения: «20 – 50 тысяч, 10 – 20 тысяч и менее 10 тысяч жителей» (последний порог, предположительно, отграничивает их от поселков). Примечательно, что В.В. Таболин также апеллирует к международным рекомендациям, в частности ООН, согласно которым универсальным критерием для отнесения населенного пункта к категории городов является достижение им populационного размера в 20 тысяч жителей⁴⁸.

Действующая Стратегия пространственного развития на период до 2030 года предлагает конкретные демографические рамки для отдельных категорий городов: малый город определяется как урбанистический центр с численностью жителей до 50 тысяч человек, а средний – в диапазоне 50 – 100 тысяч жителей.

Для того, чтобы понять насколько два или более показателя изменяются согласованно друг с другом, проще говоря, как изменение одного показателя влияет на другой, а еще проще – вывести корреляцию, можно констатировать, что населенные пункты с численностью жителей свыше 50 тысяч – точно города: количество с необходимостью переходит в качество.

Создается впечатление, что людность городов является чем-то вроде особого интегративного признака: она отражает потенциал города и является необходимой предпосылкой проявления этого потенциала, но недостаточна для однозначной характеристики города; город интегративно определяют, помимо численности и плотности населения, его инфраструктура, прежде всего характер и плотность жилищного комплекса, социально-культурные и ментальные

⁴⁸ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города ... С. 64.

особенности его сообщества (сообществ) и целевое назначение.

Обобщение различных рассмотренных ранее минимальных порогов численности населения населенных пунктов позволяет с определенной долей условности предположить, что нижняя граница численности населения для идентификации населенного пункта как города находится в интервале 10 – 20 тысяч жителей, тогда как для поселка соответствующий диапазон указывается как 5 – 20 тысяч жителей (отражая существующую вариативность подходов). За этими категориями следуют сельские населенные пункты.

Однако, наряду с абсолютной численностью, критически важным критерием дифференциации городов от поселков и, тем более, от сельских населенных пунктов выступает показатель плотности населения. В качестве рабочего варианта А.Н. Дементьев предлагает для городов плотность концентрации населения не ниже норматива в 1 000 жителей на квадратный километр⁴⁹.

Для верификации рассмотренных теоретических и исторических классификаций целесообразно обратиться к эмпирическому анализу актуальной демографической ситуации. Репрезентативным источником данных для оценки реального диапазона людности городских и сельских населенных пунктов Российской Федерации служат официальные итоги Всероссийской переписи населения 2020 года (с фиксацией сведений по состоянию на 1 октября 2021 года). Проведение данной переписи было осуществлено в строгом соответствии с установленными правовыми нормами, включая нормы Конституции РФ и профильного Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения»⁵⁰, а также постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1608 «Об организации Всероссийской переписи населения 2020 года»⁵¹, распоряжения Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 2648-р «Об утверждении

⁴⁹ Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 186.

⁵⁰ Российская газета. 2002. 29 января (№ 17).

⁵¹ Российская газета. 2019. 19 декабря (№ 286).

переписных листов Всероссийской переписи населения 2020 года»⁵², Основные методологические и организационные положения Всероссийской переписи населения 2020 года, утвержденные приказом Росстата от 9 сентября 2021 г. № 549⁵³, и данные о которой приведены на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (Росстата)⁵⁴.

Анализ данных, полученных в ходе Всероссийской переписи населения 2020 – 2021 годов, подтверждает гипотезу о России как о стране с доминированием «мелкодисперсной» урбанизации. Из общего пула в 1 118 населенных пунктов, наделенных городским статусом де-юре, подавляющее большинство (свыше 800 единиц) относится к категориям малых и сверхмалых, с популяцией ниже 50 тысяч жителей, включая 203 города с населением менее 10 тысяч человек и такие номинальные города-реликты, как Чекалин и Верхоянск (<1 тысячи жителей). На противоположном полюсе иерархии находятся лишь два глобальных города (Москва, Санкт-Петербург), чей особый статус субъекта федерации юридически отменяет их муниципальную природу, незначительная когорта из 14 городов-миллионников и еще около 150 крупных и больших городов (свыше 100 тысяч жителей).

Столь значительное расхождение между формальным статусом и реальными демографическими параметрами для сотен городов находит свое объяснение в рамках ранее указанного нами концепта «юридического города», предложенного Л.А. Велиховым. Эта концепция интерпретирует сохранение городского статуса у малолюдных городов как результат действия двух основных факторов. Во-первых, это историческая преемственность статуса (своего рода «патозависимость» – path dependency) для древних городов, утративших былое значение, но сохраняющих номинальный статус (например, Сузdalь, Гдов, Кириллов). Во-вторых, это геостратегические императивы, диктующие необходимость сохранения статуса города за удаленными или пограничными малолюдными форпостами (например, Певек, Курильск) по политико-

⁵² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019. 13 ноября.

⁵³ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; утратил силу.

⁵⁴ URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislenost_i_razmeshchenie_naseleniya.

географическим причинам, невзирая на их демографическую маломощность.

Одной из ключевых характеристик города, которая является организующим фактором и для инфраструктурного комплекса, и для городского сообщества, да и для людности города – его целевая функция.

Важной целевой функцией города является его административная функция – центра федерального округа, субъекта Федерации, городского или муниципального округа, муниципального района, городского поселения.

Помимо этого, есть и другие функции, иногда пересекающиеся с административными: есть категория (подвид) городов-наукоградов, есть категория (подвид) городов-ЗАТО.

В Атласе сервисно-инфраструктурных решений для городов Агентство стратегических инициатив (АСИ) предлагает классифицировать города по целевой функции на города-заводы, города с высоким уровнем научно-технологического потенциала, города-форпосты, города-курорты⁵⁵. С учетом распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»⁵⁶ появились с декабря 2022 года города (в значительной степени это малые города) – опорные пункты сельской территории (сельской агломерации).

Интересно, что еще известный советский ученый, демограф и урбанист Ю.В. Смейле предлагал такую функциональную (целевую) типологизацию крупных городов СССР (на основе градообразующих отраслей):

«1. Многофункциональные (комплексные) города, сочетающие высокую занятость в промышленности с наиболее высокой среди городов занятостью в сфере культуры и управления: столичные города и комплексные города;

2. Города – разносторонние индустриальные центры с резким преобладанием занятости в промышленности (50% и более): разносторонние центры тяжелой промышленности, «смешанные» центры (это «города-заводы»,

⁵⁵ URL: <https://asi.ru/cities/atlas/>.

⁵⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022. 26 декабря.

по типологизации АСИ – А.Д.);

3. Специализированные индустриальные центры с резким преобладанием одной какой-либо промышленной отрасли: центры тяжелой (обрабатывающей) индустрии, центры горнодобывающей индустрии, центры легкой и пищевой индустрии (это тоже «города-заводы» по АСИ, но другого типа – А.Д.);

4. Города – административно-культурные центры областей и национальных автономий с относительно слабо развитой промышленностью и высокой занятостью в сфере культуры и управления;

5. Города-курорты с преобладанием занятости в здравоохранении, а также в торговле, общественном питании, на городском транспорте и т.д.;

6. Города – научно-испытательные центры с преобладанием занятости в науке и научном обслуживании»⁵⁷.

Таким образом, Ю.В. Смейле выделял следующие целевые подвиды городов: «столичные города и комплексные города; два типа «городов- заводов»; города – административно-культурные центры; города-курорты; города – научно-испытательные центры»⁵⁸.

Довольно развернутую типологизацию опорных населенных пунктов (среди которых немало городов) по целевой функции дает Стратегия пространственного развития на период до 2030 года:

- опорные населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику;

- опорные населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, в том числе наукограды;

- опорные населенные пункты в составе городских агломераций, административных центров субъектов РФ (не входящих в городские агломерации);

- опорные населенные пункты, которые являются основными центрами

⁵⁷ Смейле Ю.В. Функциональная типология крупных городов СССР (исторический аспект) // Вестник РГЭУ «РИНХ». 2007. № 1. С. 187–188.

⁵⁸ Там же.

предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий (это основная категория опорных населенных пунктов);

- опорные населенные пункты, в том числе моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения.

Резюмируя изложенное, дадим правовое определение города как юридической конструкции. *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.*

Подвиды городов определяются основными существенными характеристиками: численностью населения, величиной и качеством инфраструктуры, целевыми функциями, нормативным статусом.

Как в нормативном поле, так и в социальной реальности постоянно присутствует проблема, связанная с концептом «юридического города» (в трактовке Л.А. Велихова). С нею сопряжена и категория «исторического поселения» (включая «исторические малые города и поселения», выделяемые Стратегией пространственного развития на период до 2030 года). Речь идет о населенных пунктах, которые, не достигая минимального демографического

порога (в 10 тысяч человек), имея неурбанизированную жилищную и хозяйственно-производственную инфраструктуру и не неся при этом специфических стратегических функций (форпоста, рекреационного или научного центра), тем не менее сохраняют формально закрепленный за ними городской статус.

Такое очевидное рассогласование юридической формы и социального («материального») содержания вступает в прямое противоречие с принципом адекватной социально-правовой репрезентации, выдвинутым И.В. Бабичевым, и постулирующим необходимость их соотносительности (соответствия) как условие гармоничного, устойчивого развития и сохранения целостности системы (в данном контексте – системы территориального устройства и, шире, – пространственного развития страны) в стратегической перспективе. Преодоление этой дисфункции применительно к конкретным городам представляет собой сложную задачу, требующую индивидуализированных подходов и взвешенных решений, императивная необходимость которых, однако, не подлежит сомнению.

Самое лучшее решение было бы – не лишать такие «города» нормативного статуса города, а реально «подтянуть» их до уровня города по указанным выше сущностным характеристикам.

Исторически, еще в советский период, сформировалась и была институционализирована дилемма поселков городского типа и поселков сельского типа – разграничение, сохраняющее свое значение и поныне, будучи зафиксированным в Общероссийском классификаторе объектов административно-территориального деления (ОКАТО)⁵⁹. Эмпирические данные последней Всероссийской переписи населения (2020 – 2021 гг.) позволяют оценить численность и масштаб различных категорий населенных пунктов в современной России. Совокупный фонд населенных пунктов всех видов насчитывает 155 454 единицы, однако существенная доля из них (24 751, или около 16%) фактически являются депопулированными (заброшенными),

⁵⁹ ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (утв. Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

представляя собой бывшие сельские населенные пункты. Число формально выделяемых поселков городского типа составляет 1 179 – величина, сопоставимая с общим числом городов (1 118), – и в них проживает 7,4 млн человек.

Концептуально категория «поселок» часто мыслится как форма населенного пункта, занимающая промежуточное положение между урбанизированными и сельскими видами. Однако эмпирическая реальность уточняется нормативным фактором: начиная с Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года правовая система признавала преимущественно лишь урбанизированную форму – поселок городского типа, и формально-юридический статус поселка далеко не всегда коррелирует с его фактическими характеристиками. Эмпирические данные переписи 2020 – 2021 годов наглядно иллюстрируют это расхождение: в категории «поселок» числятся как населенные пункты с популяцией свыше 50 тысяч (2 ед.) и свыше 20 тысяч (32 ед.), фактически относящиеся к малым городам, так и значительное число поселков в диапазонах 10 – 20 тысяч (159 ед.) и 3 – 10 тысяч (646 ед.). Именно последняя группа (3 – 10 тысяч человек), по-видимому, наиболее адекватно соответствует концепции поселка как промежуточного, урбанистически-сельского вида населенного пункта. В то же время, формальный статус поселка имеют 264 единицы с людностью 1 – 3 тысячи человек, которые по своим параметрам тяготеют к сельским поселениям, 68 поселков с популяцией менее 1 тысячи человек, и даже несколько поселков с номинальной, исчезающей малой численностью постоянных жителей (как, например, Кадыкчан, Большевик и др.)⁶⁰.

Представляется оправданным распространить представление о номинальном статусе и на категорию поселков с числом жителей ниже критической отметки в 1 000 человек. По аналогии с «юридическими городами», такие «микропоселки» могут быть охарактеризованы как «юридические поселки». Суть данного феномена заключается в сохранении формально присвоенного легального статуса поселка при очевидной утрате населенным пунктом тех реальных демографических и функциональных характеристик, которые

⁶⁰ URL: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislenost_i_razmeshchenie_naseleniya.

изначально служили основанием для его присвоения.

Поселки, находящиеся в срединном демографическом диапазоне (ориентировочно 3 – 15 тысяч жителей), могут рассматриваться как наиболее типичный, срединный, урбанистически-сельский вид поселка. Такие поселки обладают специфическим набором атрибутов: демографическая плотность занимает промежуточное положение между городскими и сельскими показателями; характерна гетерогенная инфраструктура жилой среды, сочетающая индивидуальную и многоквартирную застройку; присутствует диверсифицированная, хотя и менее масштабная по сравнению с городской, производственная и социально-культурная инфраструктура; внутрипоселковая дорожно-транспортная сеть также относительно менее развита.

Такое понимание ставит под сомнение целесообразность деления поселков на городские и сельские виды. Динамика развития поселка предполагает три основных вектора: эволюция в полноценный город, стабилизация в статусе поселка или регресс к сельскому состоянию с перспективой полной депопуляции. В рамках этих траекторий характеристики «городской» или «сельский» подвид поселка отражают лишь транзитные фазы на пути либо к урбанизации, либо к депопуляции и последующему исчезновению. Следовательно, так называемый «сельский» подвид чаще всего представляет собой стадию регресса, а поселок по своей сущностной природе тяготеет к урбанистическому типу населенного пункта.

Описанная проблематика находит отражение и в стратегических документах, где уже на 2020 год декларировалась цель «повышение устойчивости национальной системы расселения путем развития городов и сельских территорий, а в целом – сохранение и развитие поселенческого каркаса страны»⁶¹, что представляется автору одним из ключевых интересов Российской Федерации с позиций федеративных отношений и вопросов местного самоуправления.

Подтверждая тезис о функциональной специализации поселков, аналогично

⁶¹ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе // Местное право. 2020. № 4. С. 4.

городам, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года ввел дифференциацию поселков городского типа на три подвида по целевому и инфраструктурному признакам: рабочие, курортные и дачные.

Рабочий поселок определялся через наличие на его территории значимых производственных объектов, крупных строек, транспортных узлов, гидротехнических и агроперерабатывающих комплексов или иных объектов народнохозяйственного значения, при условии достижения минимальной людности в 3 тысячи человек и доминирования ($\geq 85\%$) в социальной структуре рабочих, служащих и членов их семей; к данной категории относились также центры концентрации высшего образования и научно-исследовательской деятельности (потенциально включая наукограды типа современного поселка Кольцово).

Статус курортного поселка присваивался поселкам, находящимся в зонах с признанными терапевтическими свойствами, при минимальной численности постоянного населения в 2 тысячи человек и обязательном условии, что годовой поток отдыхающих и пациентов составлял не менее половины от числа постоянных жителей.

Подвид *дачных поселков* охватывал поселки, основная функция которых – предоставление рекреационно-оздоровительных услуг городскому населению (в формате санаториев или зон летнего отдыха), при этом допуская наличие части постоянного населения без утраты поселком своего целевого характера.

Исходя из вышеизложенного, дадим правовое определение поселка как юридической конструкции. *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.

Конечно, речь идет о типичных, «медианных» поселках, численность населения которых колеблется от 3 до 10 – 15 тысяч жителей. Надо также иметь в виду, что многие из крупных поселков находятся в 100-километровой зоне крупных городских агломераций.

Поселения сельского типа, даже относительно крупные по своему демографическому масштабу (охватывая категории крупных, больших и средних сел), демонстрируют качественные отличия от урбанизированных населенных пунктов по всему спектру наблюдаемых характеристик. Помимо разницы в численности жителей, одним из важнейших показателей этого отличия выступает существенно более низкий уровень плотности населения в пределах территориальных границ населенных пунктов. В этой связи А.Н. Дементьев, опираясь на исследования А.М. Лолы, приводит пороговое значение плотности в 500 человек на квадратный километр как своего рода экологический норматив, соблюдение которого позволяет поддерживать сбалансированную и приемлемую для проживания среду обитания – условие, типичное для сельской местности и контрастирующее с высокой плотностью городов⁶² (в селах этот параметр может быть и заметно ниже). Качественно отличается характер жилищной застройки – в основном это индивидуальные дома, нередко с приусадебными участками. Инфраструктурный социально-экономический и культурно-коммуникационный комплекс, как правило, минимизирован и представлен малыми производствами и обслуживанием жизнедеятельности жителей села.

Значительные по размеру сельские населенные пункты (крупные и большие села) нередко характеризуются наличием производств, специализирующихся на переработке агропромышленного сырья. Недавняя инициатива (с декабря 2022 года) по формальному определению некоторых из них в качестве опорных населенных пунктов для прилегающих сельских зон (так называемых сельских агломераций) указывает на их потенциал как локальных центров развития.

⁶² Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Территориальная организация местного самоуправления ... С. 186.

Однако следует отметить, что выполнение такой функции «центров развития» зачастую осуществляется ими в условиях конкуренции или функционального разделения с малыми и средними городами и поселками, также претендующими на роль сервисных центров для сельской местности. Как показало исследование С.А. Огаркова, существует прямая линейная корреляция между совокупным объемом (оцененным по стоимости) инфраструктурных активов сельского населенного пункта и его демографическим размером, что может определять пределы их функциональных возможностей в сравнении с городами и поселками, то есть с урбанизированными населенными пунктами⁶³.

Опираясь на выявленную С.А. Огарковым корреляцию между населением и основными фондами, И.В. Бабичев предложил систему количественных показателей для идентификации населенного пункта как сельского, а именно: во-первых, демографический потолок на уровне 3 тысяч жителей и, во-вторых, предел совокупной стоимости основных производственных и непроизводственных фондов (например, в 300 млн рублей в базисных ценах 2007 года)⁶⁴.

Эмпирические данные (в частности, С.А. Огаркова за 2007 год, фиксирующие лишь 18,5% занятых в агросекторе) недвусмысленно свидетельствуют об утрате критерия занятости населения в аграрном производстве для идентификации населенных пунктов как сельских. Структурная трансформация аграрного производства (переход от колхозов и совхозов к агрохолдингам и фермерству) и развитие дорожно-транспортной сети привела к разделению места жительства и места приложения труда для многих сельхозработников, которые теперь могут проживать не только в селах, но и в малых городах (выполняющих функции опорных населенных пунктов сельских территорий) или на отдельных фермерских хозяйствах (современных хуторах).

Вследствие этого, современный сельский населенный пункт («село»)

⁶³ Огарков С.А. Основные фонды села: территориально-трудовой аспект // Сетевой научно-методический электронный @АгроЖурнал. 2008. № 8. 1 электрон. опт. диск (CD-R).

⁶⁴ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ ... С. 152.

корректнее идентифицировать не через экономическую функцию, а через специфический образ жизни и средовые и инфраструктурные характеристики: преобладание индивидуализированного жилища, наличие личного подсобного хозяйства, относительно благоприятная экологическая обстановка и тесная связь с природным ландшафтом, формирующие особый культурно-ментальный характер жителей и их сообществ, наличие условий для дистанционной занятости.

Необходимо также учитывать специфику пригородных зон, где значительный сегмент индивидуального жилищного фонда используется городскими жителями для непостоянного (сезонного или рекреационного) проживания.

С.А. Огарков в цитируемой работе предлагает выделить особую категорию «сельскохозяйственный поселок» (правильнее было бы, несмотря на некоторую тавтологию, говорить о «сельскохозяйственном селе», хотя и «сельскохозяйственный поселок» может иметь место, но уже среди поселков как целевой подвид), определяемую через доминирование аграрного сектора в структуре основных фондов (50 – 70%), а 90% населения при этом занято в сельском хозяйстве и переработке сельхозпродукции. По мнению этого автора, поскольку только в сельской местности может создаваться сельскохозяйственная продукция, приоритет в распределении инвестиций в развитие сельского хозяйства в территориальном аспекте должен отводиться сельским населенным пунктам, полностью относящимся своими фондами и населением к занятию сельскохозяйственным производством⁶⁵.

Надо полагать, что именно такими «сельскохозяйственными поселками» или селами и должны в значительной степени стать опорные населенные пункты сельских территорий (сельских агломераций).

Вместе с тем глубокую обеспокоенность вызывает прогрессирующая депопуляция сельских населенных пунктов. Статистика последней переписи (2020 года) фиксирует наличие почти 25 тысяч полностью обезлюдевших и свыше 66 тысяч малых сел (менее 50 жителей), находящихся на грани исчезновения.

⁶⁵ Огарков С.А. Основные фонды села: территориально-трудовой аспект ... 1 электрон. опт. диск (CD-R).

Процессы обезлюживания и последующей ликвидации затрагивают не только села, но и поселки, особенно интенсивно в периферийных и экстремальных по условиям проживания и жизнедеятельности регионах (Дальний Восток, Арктика).

Эти деструктивные процессы ведут к неуклонной эрозии и деградации поселенческого каркаса страны. В его структуре именно разветвленная сеть малых и средних населенных пунктов (малых и средних городов, поселков, крупных и средних сел) выполняет ключевую связующую и структурообразующую функцию, метафорически сравнимую с ролью мелкого заполнителя (песка и гравия) в бетоне, без которого бетон не существует. Опора пространственной системы страны исключительно на урбанизированные агломерации и временные вахтовые лагеря, при деградации этого «заполнителя», создает крайне нестабильную, фрагментированную и уязвимую структуру, лишенную необходимой внутренней целостности и устойчивости.

На основе проведенного анализа предлагается правовое определение сельского населенного пункта (села) как юридической конструкции: *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.*

За рамками проведенного анализа и самой категории «населенный пункт» остались «жилые пункты непостоянного проживания» – вахтовые поселки, дачные поселки, заставы, охотничьи заимки и т.п., которые, по нашему мнению, не относятся к категории населенных пунктов, поскольку не имеют постоянно

проживающего в них местного сообщества и / или характерной для населенных пунктов производственной, социальной, культурно-коммуникационной и организационно-административной инфраструктуры. Они требуют установления особого правового режима и подлежат отдельному нормативному регулированию.

На основании проведенного исследования сформулируем следующий вывод: система населенных пунктов Российской Федерации, рассматриваемая во всем ее многообразии (видов, подвидов) и сбалансированном соотношении, есть основа территориального устройства и пространственного развития страны, основа ее системы расселения, демографической, жилищной, производственной, социальной, культурно-коммуникационной и транспортной инфраструктуры.

Глава 2. Особенности формирования муниципально-территориального и административно-территориального устройства в Российской Федерации

§ 1. Населенные пункты и муниципальные образования в территориальном устройстве Российской Федерации

Одним из ключевых вопросов территориального устройства субъектов Российской Федерации является то, как соотносятся в этом устройстве такие территориальные единицы, как населенные пункты и муниципальные образования.

В советский период населенные пункты (города, поселки, сельские населенные пункты) были административно-территориальными единицами нижнего, местного уровня государственной власти. Административно-территориальными единицами второго уровня местной власти были системы населенных пунктов – районы. Крупные города состояли из двух уровней местных административно-территориальных единиц: сам город и районы в городе. Административно-территориальными единицами нижнего местного уровня государственной власти были сельсоветы – системы сельских населенных пунктов, а также малые города («города районного значения»). И сельсоветы, и «города районного значения» входили в состав районов. Ряд городов («города областного значения») были самостоятельными административно-территориальными единицами.

Такую же схему территориального устройства на уровне субъектов РФ воспроизвел Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации 1993 года в статье 131 как конституционный принцип закрепила муниципально-территориальные единицы на уровне поселений (населенных пунктов) и их систем («киные территории»). Они уже не были административно-территориальными единицами, поскольку уже не были территориальными единицами государственной власти: в соответствии

со статьей 12 Конституции появилась отдельная форма публичной власти – муниципальная власть (власть местного самоуправления). Произошла смена качества территориальных единиц местной власти: из административно-территориальных они стали муниципально-территориальными. Точности ради отметим, что на конституционном уровне эта смена качества территориальных единиц произошла еще в апреле 1992 года, когда действующая тогда Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России⁶⁶ вывела органы местного самоуправления из системы органов государственной власти (статьи 3, 138 в редакции Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»⁶⁷).

Законодательно оформил муниципальную территориальную единицу Гражданский кодекс Российской Федерации 1994 года⁶⁸ (далее также – Гражданский кодекс РФ) в своей 124 статье, в которой появляется понятие «муниципального образования» как публично-правового образования наряду с «Российской Федерацией» и «субъектом Российской Федерации». Эти публично-правовые образования перечислены как субъекты гражданских прав, которые осуществляют их на равных началах с гражданами и юридическими лицами. Гражданский кодекс РФ не называет публично-правовые образования юридическими лицами, но в гражданских правоотношениях к таковым их приравнивает (если иное не оговорено специальным законом). Также не было дано правового определения муниципального образования. Заметим, что муниципально-территориальная единица в виде населенных пунктов и их систем здесь заменяется «муниципальным образованием», юридическая конструкция и правовая природа которого еще требует анализа.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶⁹ (далее также – Федеральный закон № 154-ФЗ) стал развивать подходы к территориальной

⁶⁶ Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. с. 13; утратил силу.

⁶⁷ Российская газета. 1992. 16 мая (№ 111); утратил силу.

⁶⁸ Российская газета. 1994. 8 декабря. (№ 238–239).

⁶⁹ Российская газета. 1995. 1 сентября (№ 170); утратил силу.

организации местного самоуправления уже применительно к новой муниципальной территориальной единице – «муниципальному образованию». Статья 12 данного Закона, следуя Конституции, устанавливала реализацию местного самоуправления на всей территории страны в пределах городских и сельских поселений (населенных пунктов) и иных предусмотренных законом территорий. Установление границ муниципальных образований различных видов (городов, поселков, станиц, районов/уездов, сельских округов/волостей и др.) было отнесено к компетенции субъектов федерации, которые должны были действовать с учетом историко-культурных и местных особенностей.

Параллельно, статья 1 указанного Закона предлагала формально-юридическую дефиницию самого «муниципального образования». Под муниципальным образованием понималась определенная территория (городское или сельское поселение; их объединение; часть поселения; иная предусмотренная законом территория), в границах которой реализуется местное самоуправление, и которая обладает необходимыми атрибутами субъектности и автономии: собственной муниципальной собственностью, самостоятельным местным бюджетом и выборными органами местного самоуправления (то есть, как минимум, наличествует представительный орган).

Нетрудно заметить, что в этом определении уже нет жесткой привязки к населенным пунктам: они законодательно перестают быть муниципально-территориальными единицами.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁰ (далее также – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляет восемь видов муниципальных образований: городское поселение; сельское поселение; городской округ; городской округ с внутригородским делением; муниципальный район; внутригородской район; внутригородская территория города федерального значения; муниципальный округ.

Поселения – городские и сельские – из видов населенных пунктов

⁷⁰ Российская газета. 2003. 8 октября (№ 202); утрачивает силу с 1 января 2027 года.

превратились в виды муниципальных образований. Установление статуса конкретного вида муниципального образования происходит через принятие закона соответствующим субъектом РФ.

Здесь уместно привести точное замечание А.Н. Максимова: хотя Федеральный закон № 131-ФЗ развел термины «поселение» и «населенный пункт», но не разорвал естественной связи между территориями поселения как муниципального образования и населенного пункта как первичной единицы расселения⁷¹. Иными словами, правовое конструирование муниципальных единиц в Федеральном законе № 131-ФЗ в основе своей тоже имеет населенные пункты и их виды, которые могут быть, в том числе, муниципальными образованиями.

Регламентация территориальной организации местного самоуправления осуществлялась на основе статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, которая устанавливала как общие принципы, так и территориальные критерии для формирования муниципальных образований. Эти федеральные нормы подлежали дальнейшей конкретизации в региональном законодательстве.

Среди основополагающих принципов выделялись: полный охват территории субъекта РФ муниципальными образованиями; преобладание двухуровневой модели местного самоуправления, при этом для городских и муниципальных округов она была одноуровневой; независимость муниципального деления от характеристик земельных участков (собственность, назначение); императив учета инфраструктурных и градостроительных аспектов при делимитации границ.

Закон также подчеркивал дифференцированный подход к критериям для различных видов муниципальных образований. Например, формирование сельских поселений базировалось на географических (пешая доступность до административного центра поселения, границы населенных пунктов) и демографических (нормативы численности жителей) параметрах. Одновременно в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствовали четко прописанные

⁷¹ Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 16.

экономические критерии самодостаточности (наличия финансовой и имущественной базы для предоставления услуг и решения вопросов местного значения) и, вероятно, организационных предпосылок для эффективного функционирования муниципальных образований, прежде всего второго, поселенческого уровня.

Реализация федеральных норм по установлению границ поселений в субъектах РФ выявила заметные различия в региональных практиках. Если одни регионы при создании городских и сельских поселений опирались на границы прежних административно-территориальных структур (существовавших до октября 1993 года, например, сельсоветов), то другие дополнили формальные критерии Федерального закона № 131-ФЗ оценкой реальных возможностей территории.

В таких субъектах федерации при установлении границ учитывался не только законодательный минимум, но и факторы экономической самодостаточности, а также обеспеченность транспортными и социальными объектами, критически важными для выполнения муниципальных функций и решения вопросов местного значения. Этот второй подход, по сути, компенсировал отсутствие четких экономических критериев в самом Федеральном законе. Именно реализация такого похода соотносила территориальное устройство субъекта РФ с его пространственным развитием.

В субъектах РФ, применявших такой подход, наблюдалось существенное сокращение числа сельских поселений по сравнению с сельсоветами, в которых местное самоуправление осуществлялось в 1991 – 1993 годах.

Федеральный закон № 131-ФЗ использовал особый подход к определению территориальных критериев для городских поселений. Хотя их территория также включает населенные пункты определенных видов, сама классификация этих видов более узкая по сравнению с сельскими поселениями (применяются термины «город» или «поселок»). Примечательно, что для городских поселений Закон не устанавливает каких-либо предельных нормативов численности жителей, даже в качестве ориентиров. Критерий территориальной удаленности для них

определяется не физической доступностью (пешей), а функционально – через предназначение прилегающих зон для инфраструктурного развития, зафиксированное в генеральном плане поселения.

Наибольшая же гибкость предусмотрена для установления границ муниципальных районов относительно входящих в них поселений. Здесь ключевыми требованиями выступают обеспечение транспортной доступности районного центра для жителей всех поселений (в пределах рабочего дня) и создание условий для эффективного решения вопросов местного значения, имеющих межпоселенческий характер.

Территориально муниципальный район объединяет несколько поселений, к которым могут добавляться межселенные территории (в местностях с низкой плотностью сельского населения), формируя единое пространство. Важной особенностью правового регулирования в Федеральном законе № 131-ФЗ являлось отсутствие каких-либо формальных количественных ограничений для муниципальных районов. Законодатель сознательно не стал устанавливать предельные нормативы по численности проживающего населения, размеру занимаемой площади, количеству населенных пунктов или числу входящих в их состав поселений.

Такое решение было продиктовано историческим контекстом: к моменту введения Федерального закона № 131-ФЗ в действие районы как муниципально-территориальные единицы уже существовали по всей стране, как правило, они исторически складывались на протяжении достаточно долгого времени. Поэтому применение гибких критериев к муниципальным районам (ориентированных на функциональность, а не на формальные размеры) позволило обеспечить преемственность сложившегося территориального устройства и сохранить основы для реализации публичной власти на районном уровне. Следует также отметить, что в последующем в данное регулирование были внесены изменения Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации»⁷² (далее – Федеральный закон № 62-ФЗ).

В соответствии с данными изменениями муниципальный район формируется из группы поселений (иногда с добавлением межселенных территорий), связанных общей территорией. Был уточнен статус городских округов, которые перестали быть особой разновидностью городских поселений. Одновременно Федеральным законом № 62-ФЗ были уточнены критерии установления территориальных пределов городских округов и введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Эти законодательные новеллы открыли путь к созданию одноуровневой системы местного самоуправления уже и за пределами традиционных городских округов, в том числе на неурбанизированных территориях, через институт муниципального округа. Субъекты РФ получили право формировать такие округа своими законами. Муниципальные округа выступали как единые муниципальные образования, самостоятельно решающие весь комплекс местных вопросов без деления на поселения.

Территория муниципального округа обычно должна объединять несколько населенных пунктов и включать сопредельные земли общего пользования, традиционного природопользования и рекреации. Но существует важное послабление для специфических территорий: если речь идет о районах с низкой плотностью сельского населения или об удаленных / труднодоступных местностях, требование об обязательном наличии нескольких объединенных населенных пунктов могло быть проигнорировано. Это означает, что в подобных случаях муниципальный округ мог состоять из одного населенного пункта или даже из нескольких, не связанных общей территорией.

Существует мнение, подкрепляемое положениями Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, что для территорий с низкой плотностью населения и ограниченной доступностью наиболее эффективной моделью организации власти является одноуровневое местное самоуправление.

⁷² Российская газета. 2017. 5 апреля (№ 71).

К городским округам предъявлялись особые требования, включая: обязательное наличие в их составе одного или нескольких городов (либо иных городских населенных пунктов – поселков, надо полагать); проживание в этих городских населенных пунктах не менее двух третей всего населения округа; занятие землями городских населенных пунктов как минимум трети всей территории (при этом до двух третей площади могут занимать зоны инфраструктурного развития и земли сельских населенных пунктов); а также поддержание плотности населения на уровне, как минимум в пять раз превышающем среднероссийский показатель.

Правовое регулирование территориальной организации поселений в Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 11), исходя из общего понятия «территория муниципальных образований» (ст. 10), устанавливало, что основу их территории составляют земли населенных пунктов. Для городского поселения нормативно закреплена структура с одним центром – городом или поселком. Для сельского поселения предусматривались более вариативные правила формирования территории: оно могло включать как один относительно крупный населенный пункт (сельский населенный пункт или поселок с населением более 1 000 / 3 000 человек), так и / или группу мелких сельских населенных пунктов (менее 1 000 / 3 000 человек каждый), если они объединены общей территорией. Пороги численности корректируются в зависимости от плотности населения территории.

Следует подчеркнуть, что нормы, регламентирующие включение сельских населенных пунктов в состав сельских поселений, обладали диспозитивным характером. Законодатель прямо указывал на эту гибкость через использование формулировки «как правило» в пункте 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ. С юридической точки зрения это означает легитимность альтернативных подходов к формированию территориальной структуры сельского поселения, отличных от базовых моделей. Важно также учитывать изменения, внесенные в законодательство Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации»⁷³ (далее – Федеральный закон № 186-ФЗ).

Положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, изложенные в редакции Федерального закона № 186-ФЗ, допускали включение в состав территории сельского поселения также и поселков. Следует отметить, что при решении вопроса о наделении поселка статусом городского поселения или сельского поселения (либо его включении в состав сельского поселения) надо было исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив его социально-экономического развития.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ, в соответствии с конституционными принципами и законодательной традицией, недвусмысленно установил в качестве территориальной основы местного самоуправления и основы конструирования муниципального образования населенные пункты, заложив при этом сложные и разнообразные критерии для такого конструирования. В статье 11 этого Закона содержится закрытый перечень признаваемых им видов населенных пунктов: город, поселок, городской населенный пункт и сельский населенный пункт, при отсутствии в тексте самого Федерального закона № 131-ФЗ легальных дефиниций указанных понятий.

Ключевым моментом Федерального закона № 131-ФЗ являлась свобода субъектов РФ в выборе модели территориальной организации местного самоуправления и, соответственно, конструкций муниципальных образований соотносительно с населенными пунктами: на территории субъекта может действовать либо одноуровневая система, либо двухуровневая, либо комбинированная, предусматривающая оба из указанных подходов.

Данные Министерства юстиции Российской Федерации свидетельствуют о динамике в использовании этих моделей: если на начало 2022 года двухуровневая система на базе муниципальных районов применялась в 76 субъектах Российской Федерации, то к началу 2023 года их число сократилось до 72, к началу 2024 года – до 70, а к началу 2025 года – до 67 (без учета новых субъектов Российской Федерации и городов федерального значения,

⁷³ Российская газета. 2004. 30 декабря (№ 290).

разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями)⁷⁴. Динамику изменения количества субъектов Российской Федерации с различными территориальными системами местного самоуправления в различные годы для наглядности можно привести схематически (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1. Количество субъектов РФ с различными территориальными системами местного самоуправления (МСУ)



Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁷⁵ (далее – Закон № 1-ФКЗ) исключил из прежней редакции Конституции РФ норму, предусматривающую, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. Часть 1 статьи 131 Конституция Российской Федерации определила, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, а территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Это означало, что на конституционном уровне произошел отказ от поселенческой

⁷⁴ Доклады Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодных мониторингов организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2022 – 2024 годах // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

⁷⁵ Российская газета. 2020. 16 марта (№ 55).

гарантии, которая предполагала, что местное самоуправление должно осуществляться, прежде всего, в первичных территориальных единицах – населенных пунктах.

Федеральный закон № 33-ФЗ, призванный законодательно развивать эти конституционные подходы, впервые на законодательном уровне дал правовое определение понятия муниципального образования: муниципальным образованием признается публично-правовое образование, созданное на территории с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 9). Как видим, законодатель старательно избегает упоминания населенных пунктов как основы муниципально-территориальной единицы.

Вместе с тем Федеральный закон № 33-ФЗ нормативно конструирует муниципальные образования через населенные пункты: «Городским округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями... В состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...» (ч. 3 ст. 9). Заметим, что кроме городов городскими населенными пунктами являются поселки, и других нет. Поэтому корректней сразу было бы это написать, но такой правовой дефект извинителен, поскольку связан, в том числе, с отсутствием нормативно установленной типологизации населенных пунктов, их определений и их видов на федеральном законодательном уровне.

Муниципальный округ определяется как муниципальное образование, «в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории муниципального округа также могут входить территории городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...» (ч. 4 ст. 9).

В соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ муниципальное

образование может редуцироваться до одного населенного пункта – города или иного городского населенного пункта (поселка) в случае городского округа; сельского населенного пункта (села) – в случае муниципального округа. Иными словами – населенный пункт из просто территориальной единицы становится публично-территориальной, а именно муниципально-территориальной единицей. Этот факт еще раз подтверждает, что населенные пункты выступают основой территориальной организации местного самоуправления, и понятно почему: населенный пункт – естественное, исторически сложившееся место проживания людей и самоорганизации ими своей местной жизни.

Проанализируем правовую структуру населенного пункта и муниципального образования и их соотношение. Муниципальное образование, наряду с населенными пунктами, по общему правилу, включает в себя и земли (территории) между населенными пунктами. Характерно решается земельный вопрос в муниципальном образовании: в границах населенных пунктов находятся только земли населенных пунктов; за границами населенных пунктов, но в границах муниципальных образований, находятся земли всех других категорий, за исключением земель населенных пунктов.

По общему правилу, как отмечает Н.Л. Пешин, составными частями территории муниципального образования являются сухопутные и водные пространства, «в состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты»⁷⁶.

Как замечает В.Е. Чиркин, территория любого публично-правового образования (и муниципального образования в их числе) – это не форма его собственности, а иной конституционно-правовой институт. Заметим, что это

⁷⁶ Пешин Н.Л. Территориальная основа местного самоуправления // Муниципальное право России: учебник. Глава 7 / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 181.

относится к любой территориальной единице (территориальному образованию). Публичная территория (территория публично-правового образования) – это не просто закрытая для других племен и лиц или, напротив, общедоступная или ничья территория, как это было в Древнем Риме.

Понятие «публичной территории» связано с публичной властью и правовым регулированием. Это публично-правовая территория определенного публично-правового образования, в основе которого находится объединяемый публичной властью и правом территориальный публичный коллектив (система местных сообществ и граждан)⁷⁷. Именно поэтому публичная территория, включая и земли населенных пунктов, – атрибут муниципального образования, а не населенного пункта (населенных пунктов), на основе которых это муниципальное образование было сконструировано.

Однако, местное самоуправление – явление более сложное, чем просто публичная власть. По общему правилу, в муниципальном образовании нет единого местного сообщества, территориальные местные сообщества могут существовать в границах небольших населенных пунктов, в границах же относительно больших населенных пунктов их может быть несколько. Так, например, город Урюпинск (около 40 тысяч жителей) имел четыре исторически сформировавшихся территориальных сообщества (в том числе на месте первичных поселений, составивших потом город), занимавших соответственно четыре внутригородских территории, даже с собственными наименованиями – «кильдимы», «апарухи», «колтуки», «городские» (центральный район города)⁷⁸. Урюпинск, при всем этом, не только населенный пункт (малый город), но и городской округ.

Поэтому территория муниципального образования, если оно (муниципальное образование) – система населенных пунктов, по общему правилу не может быть единой территориальной основой местного самоуправления, но может быть – и является – территориальной основой местной публичной

⁷⁷ Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти. М.: Норма, 2024. С. 23–25.

⁷⁸ URL: <https://www.uryupinka.ru>.

власти. Местное (территориальное) самоуправление – это не только публичная власть, но и непосредственное решение местными сообществами и гражданами вопросов своего жизнеобеспечения в своем населенном пункте, с использованием инструментов как публичной, так и общественной власти (общественного самоуправления).

Территориальной основой местного самоуправления является территория населенных пунктов, поскольку только она является территорией проживания и организации местного сообщества (местных сообществ). Само же местное самоуправление, по нашему мнению, представляет собой неразрывное единство двух раздельных институтов – местной публичной власти и местного общественного самоуправления, однако его публично-властный аспект является доминирующим в этом единстве. Местные сообщества населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, осуществляют (должны осуществлять) местное общественное самоуправление. Повторимся, это наше мнение, но есть и другие точки зрения ученых, которые полагают необходимым закрепление в законодательстве местного сообщества в качестве основного источника и субъекта осуществления местного самоуправления⁷⁹. Это дает повод говорить о дискуссионности данного вопроса с учетом современных реалий и, самое главное, недавних конституционных и законодательных новелл.

Можно организовать муниципальное образование как большой конгломерат географически относительно близких друг к другу населенных пунктов, фактически ограничив тем самым территориальные и функциональные местные сообщества и граждан возможности управления вопросами своего жизнеобеспечения (вопросами местного значения) с использованием инструментов публичной власти.

А только одна общественная власть (общественное самоуправление), осуществляемая на территории населенного пункта, для местного самоуправления недостаточна, поскольку в конституционном плане местное самоуправление –

⁷⁹ См., например: Гордиенко А.А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе: Монография. Новосибирск, 2005. С. 12; Алексеев И.А., Шипулин Н.С. Местное сообщество – основа муниципальной демократии // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 5–9.

это, прежде всего, публично-властный процесс, органы местного самоуправления – органы власти, компетенционная и следующая ему бюджетно-налоговая основа местного самоуправления – явления публично-властные. Это демонстрирует опыт местной советской власти, имевшей достаточно высокую эффективность для решения практических хозяйственных задач, в которой публично-властный компонент преобладал изначально, и уже на него в процессе развития местной советской власти накладывался все более увеличивавшийся общественный компонент.

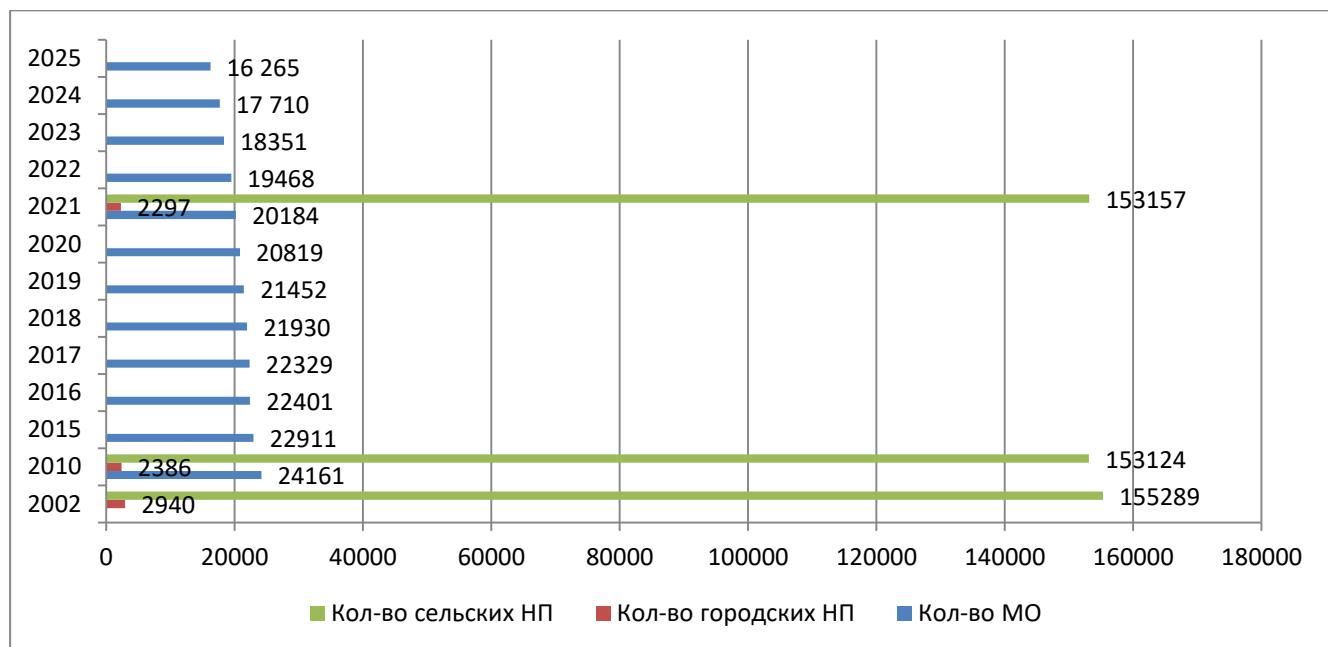
В муниципальном образовании, по общему правилу, публично-властный и общественно-самоуправленческий компоненты местного самоуправления территориально разделены, и это опять же связано с несовпадением, по общему правилу, населенного пункта и муниципального образования. В том же случае, если они совпадают, соединяются и публично-властный и общественно-самоуправленческий компоненты местного самоуправления. Это еще раз подчеркивает необходимость конструирования муниципального образования на основе оптимального, не слишком большого количества населенных пунктов.

Однако, анализ фактического соотношения количества муниципальных образований и населенных пунктов (как городских, так и сельских) в Российской Федерации, проведенный нами на основании данных из докладов Минюста России о результатах ежегодных мониторингов организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2015 – 2024 годах и Бюллетеней «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», а также итогов Всероссийской переписи населения 2002, 2010 и 2020 годов, размещенных на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики (Росстат)⁸⁰, говорит об их значительной диспропорции в количественном

⁸⁰ Доклады Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодных мониторингов организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2015 – 2024 годах // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению; На основании данных, размещенных в Бюллетенях «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453; По итогам всероссийской переписи населения 2002 года. Территория, число районов, населенных пунктов и сельских администраций по субъектам РФ // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>; Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. 6. Группировка городских

соотношении, что наглядно можно продемонстрировать схематически (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2. Соотношение количества населенных пунктов и муниципальных образований в Российской Федерации (2002 – 1 января 2025 гг.)



По нашему мнению, эффективное управление муниципальным образованием достижимо при условии максимальной синергии между его публично-частной и общественно-самоуправленческой составляющими. Достижение такой синергии требует оптимального проектирования как самой территории муниципального образования как системы населенных пунктов, так и структуры территориального публичного коллектива, понимаемого как система местных сообществ и граждан, а также инфраструктуры социально-экономического и жилищно-коммунального комплексов.

Это справедливо отмечает, в частности, О.И. Баженова: «Соединенные в единое муниципальное образование множество населенных пунктов, находящихся на значительном отдалении друг от друга, никогда не составят местного сообщества, живущего общими проблемами и стремящегося совместно

населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации. 7. Группировка сельских населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>; Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Таблицы 10 и 11 // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.

их решать, управлять общими делами на территории своего проживания. Вместо постепенной и сложной созидающей практики формирования этих сообществ, без которых невозможно зрелое политическое общество, мы вновь оказываемся пассивным объектом заботы со стороны властей»⁸¹.

Из этого, на наш взгляд, следует вывод, что фундаментом, или опорными элементами, для такого оптимального конструирования должны служить реальные населенные пункты и их местные сообщества (публичные коллективы местного самоуправления).

Еще одной из проблем территориального устройства являлось отсутствие длительное время легального определения понятия «муниципальное образование». Это, как еще в 2010 году отмечала на основе анализа судебной практики Е.С. Шугрина, приводило к тому, что при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления судам довольно часто приходилось делать вывод о наличии или отсутствии муниципального образования; как правило, суды ограничивались констатацией: «муниципальное образование есть» или «муниципального образования нет», но иногда в судебном решении содержалось указание на наличие или отсутствие признаков муниципального образования⁸².

Указанное нами выше Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П (т.н. «Удмуртское дело») оперирует понятиями «территориальные единицы» и «административно-территориальные единицы», отличая их между собой и от понятия «муниципальные образования». По смыслу Постановления, административно-территориальные единицы – часть территориального устройства субъекта Российской Федерации, которые должны быть определены в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации и в которых могут быть образованы органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно Постановлению, в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, находится их территориальное

⁸¹ Баженова О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала (по результатам анализа практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа) // Местное право. 2019. № 4. С. 47.

⁸² Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М., 2010. С. 86.

устройство. Заметим, Конституционный Суд РФ даже в данном случае буквально распространяет это положение не на все субъекты РФ, а только на республики, что дает повод задуматься – имеет ли данная позиция расширительное толкование для всех субъектов федерации.

Далее, если анализировать двухуровневое территориальное устройство местного самоуправления, где верхним уровнем являются городские и муниципальные округа, муниципальные районы, которые являются и территорией деятельности административных органов, а нижним – территориальные единицы, входящие в состав единиц верхнего уровня и являющиеся основой местного самоуправления мы, следуя за мыслью С.А. Авакьяна⁸³, полагаем, что муниципальные образования верхнего уровня сочетают в себе черты административно-территориальной и муниципальной единиц, в которых осуществляется как государственная власть (ряд структур которой для этого уровня перечислены С.А. Авакьяном и названы им административными органами), так и муниципальная публичная власть, а муниципальные образования нижнего уровня являются муниципально-территориальными единицами, в которых публичная власть выступает исключительно в своей муниципальной форме (публичная власть местного самоуправления).

Получается, что одноуровневое местное самоуправление – городские и муниципальные округа – не являются «чистыми» муниципальными единицами, а несут на себе свойства «единой публичной власти». Это подтверждает и статус главы такого муниципального образования, который в соответствии с Федеральным законом № 33-ФЗ, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность (ч. 20 ст. 19). Тогда встает вопрос, в какой степени городские и муниципальные округа являются административно-территориальными единицами, а в какой – муниципальными, и каков оптимум этого сочетания?

На основании норм Конституции РФ, в том числе и конституционных

⁸³ Авакян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие ... С. 154.

новелл 2020 года, мы можем утверждать, что местное самоуправление имеет двухкомпонентную природу – как форма местной публичной власти и местного управления, опирающаяся, прежде всего, на органы местного самоуправления и систему муниципальной службы, так и форма местного общественного самоуправления, представленная прежде всего общественными институтами, прежде всего организованными формами местных сообществ (муниципальные общественные палаты, общественные народные советы, ТОС, сельские старосты, социально ориентированные некоммерческие организации, местные отделения политических партий и профсоюзов, всевозможные другие территориальные и функциональные местные сообщества, о которых подробно освещается, например, в работах И.В. Бабичева⁸⁴, О.Ю. Максимовой⁸⁵).

Надо сказать, что иные подходы и теории местного самоуправления – общественно-хозяйственная, государственная, юридическая, политическая (краткий, но емкий и точный разбор этих теорий дан Л.Е. Лаптевой⁸⁶), избыточно порой акцентуируя отдельные стороны местного самоуправления, не показали всю полноту природы этого явления.

Но в таком «чистом виде», повторимся, местное самоуправление встречается только в муниципальных образованиях нижнего уровня – поселениях – где она является именно властью местного самоуправления, как ее называет профессор С.А. Авакьян⁸⁷, органично сочетая в себе признаки как публично-муниципальной, так и общественной власти (общественного самоуправления).

Природа публичной власти в городских и муниципальных округах, а также в муниципальных районах, которые осуществляют, помимо полномочий по решению вопросов местного значения, и делегированные государственные полномочия (до трети полномочий этого уровня муниципальной власти) становится смешанной публичной властью – государственно-муниципальной.

⁸⁴ Бабичев И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Местное право. 2012. № 3. С. 3–14.

⁸⁵ Максимова О.Ю. Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социолого-управленческий аспект // Местное право. 2012. № 5. С. 41–46.

⁸⁶ Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М.: ИГПАН, 1993. С. 5–21.

⁸⁷ Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2. С. 7.

В этом случае может потеряться общественное самоуправление в таких административно-муниципально-территориальных единицах, поскольку и местным сообществам в таких крупных территориальных единицах трудно составить целостный и целевой территориальный коллектив местного самоуправления, в связи с тем, что населенные пункты, собранные в такие крупные территориальные единицы, не представляют единой целостной системы.

Именно такая различная и двойственная природа публичной власти на разных уровнях территориального устройства субъектов РФ и порождает постоянные дискуссии об уровнях и структуре муниципальных единиц.

В Комментарии к Конституции Российской Федерации, изданном под редакцией председателя Конституционного Суда РФ профессора В.Д. Зорькина в 2013 году, эта часть статьи 131 Конституции комментировалась так (автор комментария – в то время судья Конституционного Суда РФ профессор Н.С. Бондарь): «...за основу территориальных пределов Конституция берет не формальные административно-территориальные факторы, а объективно складывающиеся социальные формы общности населения, прежде всего в виде городских и сельских поселений. Это означает, что поселенческий принцип является в соответствии с Конституцией основным для территориальной организации местного самоуправления, а сама территория муниципального образования не обязательно должна совпадать с административно-территориальной единицей... Конституция допускает возможность использования двух принципов: 1) поселенческого, при котором территорией местного самоуправления является единое городское или сельское поселение; 2) административно-территориального, который действует в рамках существующего административно-территориального деления. Их гармоничное сочетание призвано обеспечить рациональную организацию муниципальной власти и одновременно избежать централистских тенденций в местном самоуправлении; решение же вопроса о конкретных способах (формах) соотношения поселенческого и административно-территориального принципов

находится в сфере усмотрения законодателя»⁸⁸.

Обратим внимание, что Н.С. Бондарь рассматривает поселения (населенные пункты) прежде всего как «объективно складывающиеся социальные формы общности населения», в пространственных границах, добавим мы. Он считает муниципальные образования верхнего уровня (городские округа и муниципальные районы; муниципальных округов на момент выхода этого комментария еще не было), как вытекает из текста комментария, административно-территориальными образованиями. Мы же полагаем их смешанными публично-правовыми образованиями с преобладанием муниципального компонента.

Позицию, что населенные пункты являются основой не только муниципальных, но и административно-территориальных единиц, высказывал и В.И. Васильев, отмечавший, что основу и муниципально-территориального и административно-территориального устройства составляют населенные пункты, складывающиеся столетиями под воздействием географических, экономических, политических, культурных, национальных и ряда других общественных условий⁸⁹.

Муниципальное образование, как мы видим, 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, с чем соглашаются и другие авторы⁹⁰.

Впервые появившаяся как юридическая конструкция в Гражданском кодексе РФ 1994 года, действующего (в редакциях последующих лет) и поныне, она была или попыткой правового обобщения существовавшего на то время ряда муниципально-территориальных единиц – населенных пунктов, или

⁸⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 991–994.

⁸⁹ Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. С. 237–238.

⁹⁰ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ ... С. 39; Чертков А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ... С. 23.

заимствованием для муниципального уровня правовой модели «муниципальной корпорации» из англо-саксонского права, либо то и другое одновременно. Но такой подход, по нашему мнению, отличен по своей правовой сути от конституционной формулировки 1993 года об осуществлении местного самоуправления в городских и сельских поселениях и на иной территории. Подтверждением этому служат последовавшие в 2020 году конституционные изменения, заменившие в 131 статье Конституции «городские, сельские поселения и иные территории» на «муниципальные образования».

Сущностные характеристики «муниципальной корпорации» описаны А.А. Ларичевым на основе анализа канадской модели англосаксонского муниципального права. Он подчеркивает, что «муниципальная корпорация» не тождественна ни классической юридической частноправовой корпорации, ни простой совокупности городской территории и ее населения. Скорее, она представляет собой интегративное единство четырех ключевых компонентов – территории (земли), инфраструктуры, населения и публичной власти, – где именно институционализированная власть выступает связующим, системообразующим элементом, конституирующем это единство в качестве специфического публично-правового субъекта⁹¹.

Н.Л. Пешин в работе, посвященной анализу особенностей организации муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы, выделил три модели организации местного самоуправления: корпоративную (Великобритания), общинную (Франция) и смешанную (Германия). Из анализа, сделанного Н.Л. Пешиным, вытекает важный вывод: **правовое содержание и юридическая конструкция муниципально-территориальных единиц соотносится с моделями организации местного самоуправления.**

Англосаксонская или корпоративная модель местного управления, указывает Н.Л. Пешин, исходит из того, что правосубъектность муниципального

⁹¹ Ларичев А.А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях. М.: Проспект, 2017. С. 55.

образования строится по аналогии с корпорацией (в отличие от общинной модели, основным субъектом права с точки зрения которой является местное сообщество или община). Корпоративная природа муниципального образования предполагает организацию местного самоуправления по тем же принципам, на которых строится корпоративное управление. Корпорация, как известно, включает разных лиц (акционеры, совет директоров, правление, менеджеры, специалисты и т.д.), но все они заинтересованы в успешной работе организации⁹².

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что для понимания сути муниципального образования как правовой модели и юридической конструкции необходимо понять саму российскую модель местного самоуправления, а также роль и место муниципальных образований как основного элемента этой модели в территориальном устройстве субъектов Российской Федерации и страны в целом, которые – роль и место в таком устройстве – могут претерпевать эволюцию.

Забегая вперед заметим, что российская модель местного самоуправления, опирающаяся на нормы Конституции Российской Федерации и Федеральный закон № 33-ФЗ, после денонсации Европейской хартии местного самоуправления⁹³ имеет суверенное своеобразие и не схожа ни с одной из европейских моделей, описанных Н.Л. Пешиным: корпоративной, общинной и смешанной, хотя черты всех трех в ней можно найти. Следовательно, и муниципальное образование как муниципальная единица не является муниципальной корпорацией, как ее понимает англосаксонское право и корпоративная модель, но несет в себе черты суверенного своеобразия российской модели.

Гражданский кодекс РФ 1994 года, как уже говорилось, не дал определения муниципального образования. Однако соединение двух норм Конституции РФ 1993 года и Гражданского кодекса РФ 1994 года позволяет нам вывести правовую формулу: «муниципальное образование – это городское, сельское поселение

⁹² Пешин Н.Л. Особенности организации муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы // Местное право. 2019. № 1. С. 13–14.

⁹³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466; № 15. Ст. 1695; утратил силу для России.

(населенный пункт) и иная территория, на которой осуществляется местное самоуправление». После конституционных изменений 2020 года Федеральный закон № 33-ФЗ дает определение муниципального образования, в котором «населенный пункт» как основной элемент муниципального образования не упоминается, что позволяет говорить о существенной конституционной реформе территориальной организации местного самоуправления.

Указанная недостаточная правовая определенность термина «муниципальное образование» вызвала в литературе дискуссию о его сущности и необходимых и достаточных элементах, о его юридической конструкции и нормативном определении. О необходимости закрепления нормативной конструкции муниципального образования писала О.И. Баженова, отмечая при этом, что нормативная юридическая конструкция муниципального образования должна быть основана на теоретической юридической конструкции как его научной модели⁹⁴.

Н.Л. Пешин различает специальные критерии, на которых должны быть основаны принципы формирования муниципальных образований (численность населения территории, обеспеченность муниципального образования земельными ресурсами, социально-экономический потенциал территории, мнение населения соответствующей территории) и принципы установления границ муниципальных образований (эффективность местного самоуправления, приближенность органов местного самоуправления к населению, гарантированность прав местного самоуправления, самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения, учет административно-территориальных границ территории субъекта РФ, учет исторических и иных местных традиций)⁹⁵.

Н.С. Тимофеев полагает критериями выделения муниципальных образований и их видов следующие: двухуровневый поселенческо-территориальный критерий, приближенность к населению, учет мнения населения, учет исторических и иных местных традиций, количественные

⁹⁴ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 106–107.

⁹⁵ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 221–222.

параметры сельских поселений, наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, пешеходная и транспортная доступность⁹⁶.

О.И. Баженова, говоря о субъектности муниципального образования, отмечает, что признаками муниципального образования, в которых отражаются юридически значимые проявления его сущности и которые необходимы для возникновения способности иметь субъективные права и обязанности, являются: общеправовой признак организационного единства и специальный признак территориальной обособленности⁹⁷.

И.В. Бабичев, рассматривая данное понятие более широко и применяя системно-структурную методологию к его анализу, трактовал «муниципальное образование» многоаспектно: во-первых, как юридическую конструкцию; во-вторых, как субъект публичного (муниципального) права; и, в-третьих, как комплексную публично-правовую систему, внутренне состоящую из субъектов и объектов местного самоуправления в их взаимодействии.

В рамках этой системной модели, в качестве ключевых субъектов местного самоуправления им выделялись: территориальный публичный коллектив (т.е. население, проживающее в границах данного муниципального образования), рассматриваемое как совокупность организованных местных сообществ (с особым акцентом на институте территориального общественного самоуправления) и граждан как субъектов местного самоуправления, и органы местного самоуправления⁹⁸.

В свою очередь, анализируя субъекты местного самоуправления, Н.С. Бондарь предлагает различать первичные субъекты местного самоуправления, к которым он относит гражданина (личность) и местное сообщество, и вторичные, полномочия которых производны от коллективных прав местных сообществ и индивидуальных прав граждан: органы местного самоуправления и муниципальные служащие⁹⁹.

⁹⁶ Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М.: Издательство МГУ, 2007. С. 25.

⁹⁷ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты) ... С. 221.

⁹⁸ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ ... С. 94–95.

⁹⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной

По нашему мнению, особое место в этом списке занимают местные сообщества и формируемая из них система территориального публичного коллектива, которые являются не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества, на основе которых строится местное общественное самоуправление, что особенно подчеркивает их значимость и важность среди субъектов местного самоуправления¹⁰⁰.

К числу основных объектов местного самоуправления И.В. Бабичев относил: населенный пункт (или их совокупность); круг вопросов местной компетенции («вопросы местного значения»); и феномен власти. Принципиально важно, что категория «населенный пункт» в данном объектном контексте трактуется именно как материально-пространственный базис муниципального образования – его структурообразующий инфраструктурный комплекс в пределах очерченной границей территории.

Категория «власть» как объект местного самоуправления также интерпретируется многоаспектно, включая ее муниципальный (власть местного самоуправления), делегированный государственный (в рамках переданных полномочий) и общественный (самоорганизация территориального публичного коллектива) уровни. Тезис о муниципальной власти как о центральном объекте регулирования в системе местного самоуправления и связанных с ним отношений находит подтверждение и в работах Н.С. Бондаря¹⁰¹.

К этому перечню объектов, предложенному И.В. Бабичевым, представляется необходимым добавить также земельные ресурсы, однако с принципиальной оговоркой: в объектную сферу непосредственного ведения местного самоуправления включается не весь земельный фонд в пределах установленных границ муниципального образования, а лишь та его часть, которая подпадает под муниципальную юрисдикцию или управление.

Территория муниципального образования как объект местного

демократии в России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2009. С. 94–97.

¹⁰⁰ Диденко А.Н. Правовая природа и правовое регулирование местных сообществ: опыт регионов и муниципалитетов // Местное право. 2022. № 5. С. 5.

¹⁰¹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие ... С. 96.

самоуправления тоже неоднородна: территория в границах населенного пункта, и территория за границами населенного пункта, но в границах муниципального образования – это разные по объектным свойствам территории.

Согласно мнению большинства исследователей, примат в субъектном составе системы местного самоуправления безусловно принадлежит населению (трактуемому как территориальный публичный коллектив) конкретного муниципального образования, причем рассматриваемому во всей полноте его системной социально-структурной организации и внутренней сложности.

В развитие своей системной концепции, И.В. Бабичев (а также О.Ю. Максимова в отдельной работе) детализирует внутреннюю структуру основного субъекта местного самоуправления – населения муниципального образования. Подчеркивается, что организация социума в границах муниципального образования характеризуется значительной комплексностью и организуется на трех уровнях: 1) *макроуровень* – территориальное публичное сообщество (население) как интегральная целостность; 2) *мезоуровень* – совокупность разнообразных местных сообществ (коммюнити), организованных как по территориальному (соседскому), так и по функциональному (профессиональному, по интересам и т.д.) признаку; 3) *микроуровень* – индивидуальные граждане, которые также выступают полноправными субъектами местного самоуправления, независимо от их формальной принадлежности или непринадлежности к тем или иным местным сообществам¹⁰².

Здесь мы разделяем мнения С.А. Авакьяна¹⁰³, В.Е. Чиркина¹⁰⁴ и И.В. Бабичева¹⁰⁵ о том, что именно территориальный публичный коллектив во всей своей системной сложности, а не местное сообщество, является основным субъектом местного самоуправления в муниципальном образовании.

Последний тезис активно отстаивает Н.С. Бондарь, отмечая при этом, что местные сообщества являются «первичными группами» в том смысле, который

¹⁰² Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ ... С. 100–137; Максимова О.Ю. Локальные местные сообщества ... С. 41–46.

¹⁰³ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие ... С. 884.

¹⁰⁴ Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. С. 25 и др.

¹⁰⁵ Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества // Муниципальное право: учебник. Глава 8 / под ред. В.А. Виноградова. М.: Ай Пи Ар Медиа, 2024. С. 209–234.

им придавал Ч. Кули, т.е. группами, характеризующимися «тесными, непосредственными связями (associations) и сотрудничеством»¹⁰⁶. Но именно потому, что местные сообщества являются «первичными группами», они не могут охватить все население даже малого города; территориальный публичный коллектив совпадает с местным сообществом (является таковым), пожалуй, только в сельских поселениях, состоящих из одного небольшого населенного пункта, да и то не всегда.

Тезис о местном сообществе как основном субъекте местного самоуправления отстаивает и О.И. Баженова, которая дает определение «местного сообщества» как социальной группы, «основанной не на обязательной психологической взаимосвязи между людьми (хотя ее наличие не отрицается), а на их соединении *по месту жительства* на почве совместного решения проблем жизнеобеспечения, т.е. реализации *общего интереса*, через демократический механизм (демократическое действие)»¹⁰⁷. Нетрудно заметить, что, давая такое определение «местному сообществу», О.И. Баженова дает определение «территориальному публичному коллективу» в том смысле, как он понимался С.А. Авакьяном, В.Е. Чиркиным и И.В. Бабичевым. Мы даже считаем, что данное О.И. Баженовой определение территориального публичного коллектива более точное и полное.

Таким образом, можно констатировать, что территориальный публичный коллектив является основным субъектом местного самоуправления в муниципальном образовании, а местное сообщество – его наиболее важное составляющее.

Автор и ранее отмечал, что местные сообщества являются «основой гражданской институциональной модернизации России – … базовым ресурсом национального развития»¹⁰⁸, поэтому не видеть их важность будет ошибкой. Тем не менее, требуется объективный взгляд на их положение и деятельность

¹⁰⁶ Кули Ч. Первичные группы // Американская социологическая мысль / под ред. В.И. Добренькова. М., 1994. С. 330.

¹⁰⁷ Баженова О.И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым // Местное право. 2024. № 4. С. 5, 8.

¹⁰⁸ Диденко А.Н. Правовая природа и правовое регулирование местных сообществ … С. 5.

в системе местного самоуправления, который не только не умаляет их значение, а напротив – подчеркивает.

Сами местные сообщества внутри территориального публичного коллектива различаются по целевому признаку на территориальные и функциональные, являя в своей совокупности своеобразную «цветущую сложность», которая тем разнообразнее, чем больше численность населения муниципального образования, с одной стороны, и чем большее число населенных пунктов входит в его состав, с другой.

Территориальные местные сообщества – это территориальные общественные самоуправления, сообщества на территориях отдельных малых населенных пунктов, товарищества собственников жилья, товарищества собственников муниципальной недвижимости, для которых характерна привязка к конкретной, очерченной территории, а участие в решении вопросов местного значения является основной целью их деятельности.

Функциональные местные сообщества – местные некоммерческие организации, прежде всего социально ориентированные, местные отделения политических партий, профсоюзов, волонтерских, благотворительных организаций, молодежных, спортивных, женских, ветеранских и других местных организаций – действуют, как правило, на всей территории муниципального образования, а участие в решении вопросов местного значения – только одна из задач в иерархии цели их деятельности.

Обобщая вышесказанное, можно заключить, 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, осуществляющим местное самоуправление и решающим вопросы местного значения, с инфраструктурным комплексом на его территории, очерченной границей.*

Муниципальное образование должно конструироваться, исходя из этой логики: первичной территориальной единицей является (должен являться) населенный пункт. Это совпадает и с позицией Н.С. Бондаря в отношении конституционных принципов 1993 года: «За основу территориальных пределов местного самоуправления Конституция берет не формальные административно-территориальные факторы, а объективно складывающиеся социальные формы общности населения, существующие в виде, прежде всего, городских и сельских поселений. Именно поэтому территория муниципального образования не обязательно должна совпадать с административно-территориальной единицей»¹⁰⁹.

Добавим сюда и важное суждение Д.Б. Сергеева о том, что существенными признаками муниципального образования выступают, во-первых, цель его создания – организационно-правовое содействие местному сообществу в осуществлении местного самоуправления, во-вторых, локальный, местный характер данного публично-правового образования¹¹⁰. И если локальность этого публично-правового образования, как и то, что муниципальное образование – публично-правовое, не вызывает сомнений, то его институциональное свойство – «организационно-правовое содействие местному сообществу в осуществлении местного самоуправления» – нуждается в развертывании, учитывая при этом свойства муниципального образования как субъекта – объекта.

Итак, в нормативном плане основной муниципальной единицей мы имеем муниципальное образование. Как это должно соотноситься с доводом, что базовой территориальной единицей по своей сути выступает населенный пункт?

Разрешение этой коллизии – в научной модели муниципального образования как муниципальной единицы (а порой и смешанной публично-территориальной единицы), в соответствии с которой, *муниципальное образование – это целостная, устойчивая, взаимосвязанная и взаимозависимая, очерченная границей система населенных пунктов с их территориальными публичными*

¹⁰⁹ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие ... С. 97.

¹¹⁰ Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. С. 155.

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.

Необходимо обратить внимание, что в соответствии с этой моделью муниципальное образование (будь это муниципальный или городской округ) не может быть произвольно сконструировано, но оно должно формироваться таким образом, чтобы обеспечить устойчивую целостность и возможность развития социально, экономо-географически и исторически связанных между собой населенных пунктов. Повторим, основной территориальной единицей в конструировании муниципального образования должен являться населенный пункт.

Объективные факторы, проявляющие устойчивую целостность и гармоничное развитие муниципального образования, И.В. Стародубровская объединяет в три группы:

- «а) факторы, влияющие на эффективность и качество предоставляемых муниципальных услуг;
- б) факторы, связанные с созданием условий для участия населения в управлении муниципальным образованием;
- в) факторы, связанные со стратегическим развитием на муниципальном уровне»¹¹¹.

Нетрудно заметить, что все эти факторы, так или иначе, раскрывают тот самый «принцип субсидиарности», положенный в основу европейской модели местного самоуправления и представленный в нормативном плане нормами-принципами Европейской хартии местного самоуправления, утратившей между тем силу для России 16 марта 2023 года в связи с принятием Федерального закона

¹¹¹ Стародубровская И.В. Территориальная организация: факторы, определяющие выбор // Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М., 2005. С. 14–23.

от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»¹¹².

Действующая в настоящий момент российская модель местного самоуправления базируется на сочетании двух ключевых компонентов: самоуправления на уровне поселений и территориального (районного) самоуправления, что подтверждается историческими традициями формирования территорий муниципальных образований в нашей стране, о чем отмечает Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П¹¹³. Такая структура отражает исторически сформировавшиеся в России формы как территориальной организации публичной власти, так и самоорганизации местного сообщества.

В рассматриваемом спектре о должном конструировании муниципальных образований с правовых позиций говорит и Н.С. Бондарь. Он отмечает, что «моделирование территориальной основы местного самоуправления может базироваться на двух альтернативных принципах. Первый, *поселенческий принцип*, предполагает конституирование базовой единицы местного самоуправления в границах целостного и не подлежащего дроблению городского или сельского населенного пункта. Второй, *административно-территориальный принцип*, напротив, ориентирован на использование уже существующей сетки административного деления (например, районов, городских округов) в качестве территориальных рамок для местного самоуправления»¹¹⁴. Однако, как заключает Н.С. Бондарь, «эффективная организация локального самоуправления в специфических условиях конкретной территории требует не выбора одного из этих подходов в чистом виде, а их *оптимальной интеграции и гармоничного сочетания*. Именно такой синтез поселенческой и административно-территориальной основ способен гарантировать наиболее рациональное и функционально адекватное устройство системы муниципальной власти

¹¹² Российская газета. 2023. 2 марта (№ 45).

¹¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Вестник КС РФ. 2011. № 4.

¹¹⁴ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие ... С. 97, 99; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина ... С. 993.

и местного самоуправления в целом»¹¹⁵.

С учетом проанализированного материала полагаем, что оптимальный подход к конструированию юридико-социального комплекса муниципальных и территориальных единиц необходим именно для того, чтобы реализовать объективные и должные цели муниципальных образований, чем бы они ни были: поселениями 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* (подробно об этом говорится, в частности, в указанной выше работе Д.М. Мехонцевой¹¹⁶ и статье автора¹¹⁷).

Как видим, за период с 1990 года населенный пункт и его виды претерпели правовую трансформацию от административно-территориальной единицы через муниципально-территориальную к территориальной единице без публично-правовых функций. Однако, населенные пункты и их виды были и остаются естественной основой территориального устройства, и прежде всего муниципально-территориального устройства субъектов РФ.

§ 2. Населенные пункты и административно-территориальные единицы в территориальном устройстве субъектов Российской Федерации

Как отмечалось в предыдущем параграфе настоящей главы, в системе территориального устройства субъектов РФ существуют и административно-территориальные единицы (образования). Это также населенная территория с определенными границами и даже со своим территориальным публичным

¹¹⁵ Там же.

¹¹⁶ Мехонцева Д.М. О законе целесообразного и оптимального самоуправления ... 200 с.

¹¹⁷ Диденко А.Н. Муниципальное образование как юридическая конструкция // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2025. № 1. С. 146–168.

коллективом, о чём мы говорили выше, но она формируется в процессе административно-территориального деления субъекта РФ и предназначена для организации региональной государственной власти / управления. В границах административно-территориальной единицы находятся муниципальные образования, которые могут составлять определенную систему, связанную с административно-территориальной единицей. Такие соотношения административно-территориальных и муниципальных единиц (муниципальных образований) наиболее характерны для агломераций.

Аналогично административно-территориальному устройству, понятие «административно-территориальное образование» не имеет четко установленного нормативного определения на уровне федеральных законов. Регулирование данного вопроса частично осуществляется в статье 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹¹⁸, где определяется, что закрытым административно-территориальным образованием считается территория с органами местного самоуправления, созданная в соответствии с требованиями статьи 2 данного Закона. Цель ее создания – обеспечение безопасной работы организаций, занимающихся разработкой, производством, хранением и утилизацией оружия массового поражения, переработкой радиоактивных и других опасных техногенных материалов, а также военных и других объектов. Для этих объектов устанавливается особый режим функционирования и охраны государственной тайны, включающий в себя особые условия проживания граждан, направленные на обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Однако ЗАТО – не административно-территориальная единица (образование) в том смысле, как мы ее понимаем в настоящей работе, но, согласно Федеральному закону № 33-ФЗ, городской округ, то есть муниципальное образование, муниципально-территориальная единица.

Административно-территориальное образование (далее также – АТО)

¹¹⁸ Российская газета. 1992. 26 августа (№ 190).

представляет собой внутреннюю часть территории субъекта федерации, имеющую четко определенные границы и, по общему правилу, собственное наименование. Оно характеризуется постоянным центром и единством, а также включает, как правило, один или несколько населенных пунктов. Основная цель создания АТО заключается в комплексном решении государственных и местных задач, необходимых для обеспечения жизнедеятельности местного населения, а также населения субъекта федерации и страны в целом.

Основой территориального конструирования АТО могут быть населенные пункты, подтверждая и в этом случае свою роль основной территориальной единицы, либо муниципальные образования, либо одновременно муниципальные образования и населенные пункты.

Административно-территориальные образования играют важную роль в организации управления на местах, обеспечивая связь между населением и государственными структурами. Каждый АТО имеет свои особенности, включая экономическую, социальную и культурную инфраструктуру, что позволяет учитывать потребности местного населения. Это создает условия для более эффективного решения вопросов, касающихся социальной политики, образования, здравоохранения и развития инфраструктуры. Важно отметить, что административно-территориальные образования могут различаться по своему статусу и полномочиям в различных субъектах РФ. Например, в некоторых случаях АТО имеет расширенные права, позволяющие ему самостоятельно принимать решения в определенных сферах, в то время как в других случаях они подчинены более высоким уровням власти.

Таким образом, основное нормативное оформление понятия «административно-территориальное образование» и определение круга их компетенционных вопросов происходит на уровне субъектов РФ. Однако региональная практика показывает, что термин «административно-территориальное образование» используется весьма редко, часто его заменяют категорией «административно-территориальная единица». Мы полагаем эти понятия тождественными.

В то же время в практике, в том числе в нормативной практике, эти понятия нередко различают. Под административно-территориальным образованием, как правило, подразумеваю более широкий и сложный уровень административного деления, включающий в основном муниципальные образования, которые обладают определенной степенью автономии и могут иметь свои органы власти. В то время как административно-территориальная единица чаще относится к конкретному территориальному участку – части муниципального образования,льному (или нескольким) населенным пунктам или даже части населенного пункта и может использоваться для статистических и учетных целей.

Эти понятия необходимо нормативно точно определять, так как неясности в терминологии могут привести к неправильному пониманию полномочий и обязанностей органов публичной власти разных уровней, а также к затруднениям в процессе планирования и распределения ресурсов. Кроме того, необходимо отметить, что на практике часто наблюдается отсутствие единообразия в использовании этих терминов региональными и местными властями, а также в официальных документах.

С учетом разнообразия региональных подходов Н.С. Малютин выделяет следующие «возможные административно-территориальные единицы (образования):

- районы – административно-территориальная единица, входящая в состав области и объединяющая в своих границах географически и экономически связанные между собой города, сельсоветы (поссоветы);

- города областного (краевого, республиканского и др.) подчинения (значения) – административно-территориальные единицы, устанавливаемые, как правило, конституцией (уставом) субъекта РФ и играющие важную роль в социально-экономической, культурной и политической жизни субъекта Федерации (например, города Грозный, Аргун и Гудермес в Чеченской Республике – ч. 6 ст. 59 Конституции Чеченской Республики¹¹⁹);

- административные округа (городские, поселковые и др.) –

¹¹⁹ Вести Республики. 2003. 29 марта (№ 18).

административно-территориальные единицы, создаваемые как в рамках субъекта федерации непосредственно, так и в рамках крупных городских поселений для целей более эффективного управления территорией. Сельские округа включают в свой состав села, деревни, хутора и поселки с прилегающими к ним территориями. В отдельных субъектах РФ административные округа могут быть образованы вместо ранее существовавших автономных округов (например, Усть-Ордынский Бурятский округ в составе Иркутской области (гл. 3 Устава Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1²⁰; ст. 10 Закона Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»¹²¹);

- внутригородские административные районы (например, в городе областного значения Калининград (ч. 1 ст. 8 Закона Калининградской области от 10 июня 2010 г. № 463 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области»¹²²);

- населенные пункты (городские и сельские);
- другие административно-территориальные единицы»¹²³.

Как показывают исследования, проведенные С.В. Нарутто¹²⁴, помимо административно-территориальных единиц, перечисленных выше, некоторые субъекты РФ создают и другие административно-территориальные единицы. Так, например, в Псковской области территории городов Псков и Великие Луки делятся на административные округа, являющиеся внутригородскими административно-территориальными единицами. Кроме того, в составе территории Псковской области находятся административные поселения.

В конституциях (уставах) субъектов РФ указываются виды административно-территориальных единиц, входящих в состав их территории, которые могут дополняться конкретными перечнями. Например, в Конституции

¹²⁰ Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. 14 мая (№ 9).

¹²¹ Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. 22 июня (№ 21, том 1).

¹²² Калининградская правда (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»). 2010. 26 июня (№ 112).

¹²³ Малютин Н.С. Административно-территориальное устройство в РФ // СПС КонсультантПлюс. 2025.

¹²⁴ Нарутто С.В. Территория субъекта Российской Федерации // Территория в публичном праве. Глава 2. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 118–128.

Республики Саха (Якутия)¹²⁵ указаны базовые виды административно-территориальных единиц, из которых состоит территория республики: улусы (районы) и город республиканского значения Якутск. Перечни районов в Конституции содержатся, но не указаны виды низовых административно-территориальных единиц (ч. 2 ст. 47). Подобным образом определены основы административно-территориального устройства в конституциях Карачаево-Черкесской Республики¹²⁶ (ст. 62), Республики Мордовия¹²⁷ (ст. 63), Республики Татарстан¹²⁸ (ст. 65).

В Конституции Республики Хакасия¹²⁹ наряду с районами перечисляются города, при этом без уточнения их вида – республиканского или районного значения (ст. 67).

В уставах Приморского края¹³⁰, Новгородской области¹³¹ сельские районы называются «административные районы».

Конституцией Республики Башкортостан¹³² установлен такой вид административно-территориальной единицы, как «составная административно-территориальная единица, приравненная к району», к которой причисляются район и город (ст. 64).

В действовавшем до 2009 года Законе Томской области от 26 июня 1997 г. № 469 «Об административно-территориальном устройстве Томской области»¹³³ в качестве административно-территориальных единиц выделялись «монофункциональные поселения», под которыми понимались «административно-территориальные единицы, включающие в себя территорию военных городков, вахтовых поселков, временных поселений, имеющих важное производственное и отраслевое значение и обеспеченных необходимым уровнем жилищно-коммунальных и бытовых услуг, единой инфраструктурой систем

¹²⁵ Якутские ведомости. 1992. 26 апреля (№ 7).

¹²⁶ Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995–1999 гг. Часть I.

¹²⁷ Известия Мордовии. 2011. 16 марта (№ 36–11).

¹²⁸ Республика Татарстан. 2002. 30 апреля (№ 87–88).

¹²⁹ Вестник Хакасии. 2005. 14 ноября (№ 56).

¹³⁰ Издание «Устав Приморского края». 1995. 16 октября.

¹³¹ Новгородские ведомости. 2001. 27 марта (№ 43).

¹³² Республика Башкортостан. 2002. 6 декабря (№ 236–237 (25216–25217)).

¹³³ Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). 1997. № 20; утратил силу.

жизнеобеспечения поселения; и поселения с особым правовым статусом, то есть административно-территориальные единицы, представляющие собой населенные территории, созданные для решения отдельных экономических задач» (ст. 3).

Согласно ст. 68 Конституции Республики Алтай¹³⁴ в состав республики входят следующие виды административно-территориальных образований: 1) г. Горно-Алтайск; 2) районы (аймаки), перечень которых приводится в Конституции; 3) населенные пункты, находящиеся в составе районов (аймаков).

В уставах субъектов РФ довольно часто перечисляются виды населенных пунктов в одном ряду с низовыми административно-территориальными единицами. Например, в Уставе Нижегородской области¹³⁵ указаны такие населенные пункты, как рабочие поселки, курортные поселки и административно-территориальные единицы – сельсоветы (ст. 6). В соответствии с Конституцией Республики Адыгея¹³⁶ административно-территориальными единицами в республике являются «аул, село, хутор, станица, поселок, поселок городского типа, город, район» (ч. 2 ст. 55).

На этом фоне представляются оправданными попытки разграничить в статье 5 Устава Новосибирской области¹³⁷ населенные пункты (города, поселки городского типа, сельские населенные пункты) и административно-территориальные единицы (районы в области, города областного и районного значения, иные населенные пункты). Однако и здесь наблюдается смешение – «иные населенные пункты» должны относиться не к административно-территориальным единицам, а к населенным пунктам.

Представляется любопытной формулировка Устава Омской области¹³⁸: «Административно-территориальное устройство Омской области состоит из административно-территориальных образований и населенных пунктов» (ч. 1 ст. 22). А в уставах Смоленской¹³⁹, Челябинской¹⁴⁰ областей и ряда других

¹³⁴ Звезда Алтая. 2007. 1 июня (№ 127–128).

¹³⁵ Правовая среда. 2006. 18 января (№ 3 (676)); приложение к газете «Нижегородские новости». 2006. 18 января (№ 7 (3419)).

¹³⁶ Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. 1995. Март (№ 16).

¹³⁷ Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. 22 апреля (№ 16).

¹³⁸ Омский вестник. 1995. 27 декабря (№ 249).

¹³⁹ Рабочий путь. 2001. 24 мая (№ 116–117).

субъектов РФ не указаны даже виды административно-территориальных единиц.

Как далее отмечает С.В. Нарутто, и мы разделяем это мнение, «существенной ошибкой законодателя ряда субъектов РФ является смешение административно-территориального устройства с муниципально-территориальным, когда не проводится различие между административно-территориальной единицей и муниципальным образованием»¹⁴¹. Так, согласно статье 138 Конституции Республики Тыва «Республику Тыва составляют города, кожууны (муниципальные районы) и другие административно-территориальные единицы и населенные пункты»¹⁴². Далее в статье указываются городские округа и поселения (городские и сельские поселения).

Следует отметить, что территории муниципальных образований и территории административных единиц могут как совпадать, так и не совпадать. Поэтому необходимо понимать, как соотносятся между собой термины «район» и «муниципальный район», «город» и «городской округ», «сельский населенный пункт» и «сельское поселение», «поселок городского типа» и «городское поселение»: в каких случаях речь идет о территориальных единицах, в каких – об административно-территориальных единицах, а в каких – о муниципальных единицах, и как они соотносятся между собой на уровне регионального законодательства.

На наш взгляд, продемонстрированная 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

¹⁴⁰ Южноуральская панорама. 2006. 16 июня (№ 114–115).

¹⁴¹ Нарутто С.В. Территория субъекта Российской Федерации ... С. 118–128.

¹⁴² Тувинская правда. 2001. 15 мая.

категорий, чему, в том числе, и посвящено настоящее исследование.

Именно об этом говорил С.А. Авакьян, а также автор диссертации в своих более ранних работах: важно проводить различие между муниципально-территориальным, территориальным и административно-территориальным устройством субъектов РФ¹⁴³. Вместе с тем, как уже отмечалось в данном исследовании, эти системы неразрывно связаны и взаимозависимы.

В этой связи представляется обоснованной позиция А.Н. Максимова, считающего, что «отношения муниципальной и административной территориальной организации должны быть урегулированы в целом на федеральном уровне более системно, в контексте различных видов территориального деления государства»¹⁴⁴. Это позволит избежать правовых коллизий в законодательстве и правоприменительной практике субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал на то, что территориальная организация местного самоуправления не имеет обязательной строгой привязки к административно-территориальному делению субъектов РФ (ранее указанное Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П; Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О¹⁴⁵). Вместе с тем, подчеркивая отсутствие строгой зависимости между территориальной организацией местного самоуправления и административно-территориальным устройством субъектов РФ, а также указывая на самостоятельную значимость и специфическое юридическое содержание каждой из этих систем, Конституционный Суд, тем не менее, не рассматривал их как антагонистические или взаимоисключающие.

Данная позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П¹⁴⁶, в котором указано, что вопросы

¹⁴³ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие ... С. 154; Диденко А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 58.

¹⁴⁴ Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 38.

¹⁴⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁴⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник КС РФ. 2007. № 6.

территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов РФ – с другой, будучи связаны между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения: первый – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй – к исключительному ведению субъектов РФ.

Это, как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 10 июля 2003 г. № 289-О¹⁴⁷, предполагает, в частности, что для надлежащего законодательного обеспечения правового статуса муниципальных образований порядок их образования, упразднения и другие изменения в их системе должны быть урегулированы законодательством субъекта РФ о местном самоуправлении.

Устанавливаемое субъектом РФ правовое регулирование его административно-территориального устройства, включая вопросы образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных и территориальных единиц, не может, однако, подменять правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления; во всяком случае, оно не должно предполагать или допускать изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в порядке реорганизации территориального устройства государственной власти субъекта РФ и тем самым приводить к блокированию конституционного требования о необходимости учета мнения населения при проведении территориальных преобразований, влекущих изменение пространственных пределов реализации муниципальной власти и права граждан на местное самоуправление.

Таким образом, в данном решении Конституционного Суда впервые сформулирован правовой принцип, запрещающий изменять территориальную организацию местного самоуправления под предлогом проведения административно-территориальных реформ.

Тезис о том, что установление административно-территориального

¹⁴⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 г. № 289-О // Вестник КС РФ. 2003. № 6.

устройства является прерогативой субъектов РФ, был впервые закреплен Конституционным Судом РФ в ранее нами отмеченном Постановлении № 1-П. Однако данное решение касалось именно практической реализации административно-территориальных полномочий на территории региона (создание / ликвидация населенных пунктов, изменение их статуса и т.п.), что, безусловно, относится к компетенции региональных властей. Считаем, однако, что присвоение или лишение статуса города, в силу высокой общественно-политической важности такого акта, должно проходить на федеральном уровне.

Заметим, что терминология, применяемая Конституционным Судом РФ в «Удмуртском деле» (Постановление № 1-П) в части понятия «административно-территориальное устройство», как мы стремимся показать в данном исследовании, нуждается в уточнении.

В условиях федеративного государства основополагающие понятия, определяющие территориальное, административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство субъектов РФ, должны иметь единообразное толкование и применение по всей стране (аналогичный подход, к слову, практиковался и в советский период). Выше мы показали, насколько разнообразным является понимание этих категорий региональным законодателем.

Отсутствие такого единства, помимо того, что это порождает существенные дефекты регионального нормотворчества, вошло бы – и входит – в прямое противоречие с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁴⁸ (далее также – Федеральный закон № 172-ФЗ) и поставило бы под сомнение легитимность таких общенациональных документов, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации или Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, да и всего федерального законодательного регулирования организации местного самоуправления в части его территориальных основ, и в части пространственного развития страны.

Очевидно, например, что населенные пункты со схожими характеристиками

¹⁴⁸ Российская газета. 2014. 3 июля (№ 146).

(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.

В этой связи представляется, что, исходя из анализа и обобщения научных доктрина, правовых позиций Конституционного Суда РФ и опыта нормотворческой деятельности субъектов РФ, целесообразно вновь рассмотреть возможность законодательного установления на федеральном уровне единых принципов построения территориального устройства регионов страны.

Говорит об этом и, более того, предлагает концепцию соответствующего федерального закона в своем диссертационном исследовании и А.Н. Чертков: «...в условиях отсутствия системности и единства подходов региональных законодателей к правовому регулированию административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации аргументирована концепция федерального закона об основах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, что позволит отражать региональную специфику при обеспечении необходимой унификации и системности такого регулирования»¹⁴⁹.

Как неоднократно подчеркивалось профильным Комитетом Государственной Думы (в текущем созыве – по региональной политике и местному самоуправлению, в VII созыве – по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления¹⁵⁰), а также отдельными авторами, например А.В. Зикеевым¹⁵¹, для унификации исторически сложившихся, но при этом различающихся в регионах подходов к осмыслиению правовой сущности территориального устройства, федеральному законодателю необходимо будет в первую очередь решить следующие задачи:

- разработать понятийный аппарат: закрепить в законе определения

¹⁴⁹ Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 19.

¹⁵⁰ Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в седьмом созыве / Под общ. ред. А.Н. Диденко. М.: Издание Государственной Думы, 2019. С. 221–225.

¹⁵¹ Зикеев В.А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и обновленная конституционная модель местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 62–65.

ключевых терминов, таких как «территориальное устройство», «административно-территориальное устройство», «территориальная единица», «публично-территориальная единица», «административно-территориальная единица», «муниципально-территориальная единица», «населенный пункт» и др.;

- определить типологию единиц: установить виды территориальных, административно-территориальных и муниципальных единиц, и в этом контексте определить понятия «город», «поселок», «сельский населенный пункт», «городская и сельская агломерации», потенциально с их подвидами;

- установить критерии категоризации: сформулировать квалифицирующие признаки (критерии) для отнесения населенных пунктов к категориям сельских или городских;

- регламентировать процедуры: определить порядок создания, реорганизации и ликвидации территориальных и административно-территориальных единиц.

Всестороннее обоснование необходимости принятия федерального закона об общих принципах территориального устройства и соответствие этого подхода конституционным нормам дает в своем диссертационном исследовании А.Н. Максимов¹⁵².

Во-первых, по его мнению, именно такой подход в наибольшей степени отражает единство системы публичной власти в России, позволяет обеспечить соотнесение друг с другом самых разных территориальных единиц государства.

Во-вторых, предлагаемый вариант позволяет максимально учесть правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой к исключительной компетенции субъектов РФ относится их административно-территориальное устройство. Последнее, несмотря на свою самостоятельность, является элементом системы организации территории Российской Федерации в целом. Поэтому логично, что конкретно территориальное устройство субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно, однако его соотношение с территориальным делением Российского государства в целом, в том числе –

¹⁵² Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России ... 209 с.

место отдельных территориальных единиц – определяется федеральным законом.

В-третьих, подобное решение формирует стройную систему федеральных законов, регулирующих различные вопросы территориального устройства страны, включая определение статуса территориальных единиц государства (например, населенных пунктов), относящихся одновременно к нескольким видам территориального деления государства (административно-территориальному, градостроительному, муниципальному).

В таком федеральном законе должны регламентироваться, как представляется А.Н. Максимову, только базовые, системообразующие взаимосвязи территориальных единиц. Тем самым, предмет его регулирования будет ограничиваться общественными отношениями, составляющими предмет конституционного права, т.е. самыми основными отношениями, определяющими устройство государства и общества. При этом он должен содержать ссылки к правовым актам, конкретизирующим его положения – в рамках других отраслей права (муниципального, административного, градостроительного и др.) либо принимаемых на других уровнях публичной власти (законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты)¹⁵³.

Потребность в определенной степени унификации на федеральном уровне понятийного аппарата и процедур осуществления территориальных и административно-территориальных преобразований обусловлена базовыми принципами единства правового, территориального, экономического и статистического пространства страны, а также самим федеративным (в отличие от конфедеративного) характером российского государства.

Как отмечает А.Н. Максимов, в рамках существующей конституционной системы реализация названного предложения вполне возможна. Согласно пункту «б» статьи 71 Конституции Российской Федерации вопросы территории государства относятся к предметам исключительного ведения Федерации. Очевидно, что это вытекает из принципа территориального верховенства. Суверенное государство вправе проводить меры не только по охране своих

¹⁵³ Максимов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России ... С. 138–140.

внешних границ, но и по определению внутренней структуры своей территории. Наличие в составе государства территориальных единиц с автономной системой управления (субъектов федерации, муниципальных образований), не лишает федеральное государство права принятия ключевых решений по упорядочению управления территорией.

Согласно пункту «н» статьи 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление «общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Такая конституционная норма означает, как представляется, необходимость закрепления некоторых общих принципов соотношения друг с другом территориальных пределов действия различных органов государственной власти и местного самоуправления. Это относится к взаимоувязке территориальных пределов работы различных органов: 1) в рамках одной ветви и различных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной); 2) в рамках одного уровня публичной власти или различных его уровней (Российской Федерации, субъектов федерации, муниципальных образований).

Буквальное толкование норм Конституции РФ позволяет сделать вывод, что как раз комплексное правовое регулирование территориального устройства публичной власти (независимо от ее уровня или ветви) соответствует конституционным положениям. Напротив, регламентация только одного из видов территориального деления (например, территориальной организации местного самоуправления) в отрыве от регулирования других его составляющих (например, в части установления принципов административно-территориального устройства) не может рассматриваться как адекватная реализация конституционных установлений. В таком случае, правовые нормы усиливают конфликтность между ветвями, уровнями и конкретными органами публичной власти; усложняют для граждан возможность понять принципы структурирования публичной власти; в конечном счете, снижают эффективность государственного и муниципального

управления¹⁵⁴.

Это положение ярко иллюстрирует действующее федеральное законодательство, которое активно оперирует понятиями «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт» («село»), при этом «стыдливо» уклоняясь от федерального законодательного регулирования самих этих понятий, как бы ссылаясь на доктринальные позиции о том, что это, якобы, не предмет ведения Российской Федерации.

Так, понятие «населенный пункт» используется в 472 действующих федеральных законах, например:

- Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»:

городским округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...;

муниципальным округом является муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В состав территории муниципального округа также могут входить территории городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...;

- Земельный кодекс Российской Федерации¹⁵⁵:

Глава XV. Земли населенных пунктов;

- Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся **населенных пунктов** в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»¹⁵⁶;

- Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»¹⁵⁷:

Раздел II. Требования пожарной безопасности при планировке территории населенных пунктов;

¹⁵⁴ Там же, с. 136–138.

¹⁵⁵ Российская газета. 2001. 30 октября (№ 211–212).

¹⁵⁶ Российская газета. 2011. 20 июля (№ 156).

¹⁵⁷ Российская газета. 2008. 1 августа (№ 163).

- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)¹⁵⁸:

Статья 284.8. ... учредителями которых являются муниципальные образования (за исключением указанных домов и дворцов культуры, клубов, располагающихся в городах, районных центрах (кроме административных центров муниципальных районов, являющихся единственным населенным пунктом муниципального района), поселках городского типа);

- Воздушный кодекс Российской Федерации¹⁵⁹:

Статья 72. Полет воздушного судна над населенными пунктами;

- Лесной кодекс Российской Федерации¹⁶⁰:

Статья 122. Леса, расположенные на землях населенных пунктов;

- Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁶¹:

Статья 12. Положения главы XV Земельного кодекса Российской Федерации применяются в отношении земель населенных пунктов, расположенных в границах территориально обособленного комплекса (инновационного центра «Сколково») ...;

- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁶²:

Статья 32. Вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие ...;

- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁶³:

Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении новых населенных пунктов и их развитии;

- Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁶⁴:

¹⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹⁵⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

¹⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁶¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

¹⁶² Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

¹⁶³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

Статья 3.1. Особенности регулирования земельных и градостроительных отношений в населенных пунктах в составе особо охраняемых природных территорий;

и т.д.

Понятие «город» используется в 2 859 действующих федеральных законах, например:

- уже цитируемый Федеральный закон № 33-ФЗ;
- Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город трудовой доблести»¹⁶⁵;
- Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»¹⁶⁶:

Приложение. Перечень государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации;

и т.д.

Понятие «сельский населенный пункт» используется в 114 действующих федеральных законах, например:

- уже цитируемый Федеральный закон № 33-ФЗ;
- ранее указанный Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»:

Статья 61. Охрана зеленого фонда городских и сельских населенных пунктов;

- уже отмеченный Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая):
... при осуществлении ими розничной торговли через объекты стационарной торговой сети в сельских населенных пунктах, ...;

- ранее указанный Земельный кодекс Российской Федерации:

При выявлении пересечения границ земельных участков с границами муниципальных образований и (или) границами городских либо сельских населенных пунктов ...;

- Бюджетный кодекс Российской Федерации¹⁶⁷:

¹⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 2020. № 9. Ст. 1133.

¹⁶⁶ Российская газета. 2000. 5 января (№ 1–3).

¹⁶⁷ Российская газета. 1998. 12 августа (№ 153–154).

... реконструкцию автомобильных дорог общего пользования ... с твердым покрытием до сельских населенных пунктов...;

- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁶⁸:

... Педагогические работники, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) ...;

- Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹⁶⁹:

... осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции ... в сельских населенных пунктах ...;

- Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹⁷⁰:

... подведомственной исполнительному органу субъекта Российской Федерации, расположенной в сельском населенном пункте, ... с учетом мнения жителей данного сельского населенного пункта ...;

и т.д.

Понятие «село» используется в 44 действующих федеральных законах, например:

- Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷¹:

... указанными в правоустанавливающих (правоудостоверяющих) документах (почтовый индекс, наименование страны (субъект), район, город, населенный пункт (село, поселок и другие), улица (проспект и другие) ...;

- Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении

¹⁶⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть 1). Ст. 7598.

¹⁶⁹ Российская газета. 1999. 19 января (№ 9).

¹⁷⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹⁷¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 24. Ст. 3367.

Федеральной программы развития образования»¹⁷²:

... ресурсного обеспечения системы образования на нормативной основе с учетом специфики регионов (село, удаленные районы и тому подобное) ...;

- Федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»¹⁷³:

... программы подготовки команд молодых специалистов для реализации социальных проектов «Кадры для села» ...;

и т.д.

Не было и официальной отмены действия Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года, вводящего в действие Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, на принципы которого по установлению категорий населенных пунктов и их видов до сих пор опирается как федеральный, так и региональный законодатель.

Исходя из этого, можно заключить, что установление общих принципов территориального устройства на федеральном уровне позволило бы синхронизировать территориальные основы как субъектов РФ, так и муниципальных образований через унификацию подходов в государственном и муниципальном строительстве. Кроме того, это способствовало бы формированию более четкой территориальной базы для укрепления единой системы публичной власти страны в ее территориальных основах. Представляется логичным, что положения о необходимости закрепления данных общих принципов и их основных характеристик в федеральном законодательстве следовало бы отразить в Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, которая, в свою очередь, также широко оперирует понятиями «населенный пункт», «город», «сельский населенный пункт».

Мы полагаем, что логическая координация норм Конституции Российской Федерации, в частности ее статьи 71 (исключительное ведение Российской

¹⁷² Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1639.

¹⁷³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2024. 1 декабря.

Федерации): часть «б» – федеративное устройство и территория Российской Федерации; часть «г» – организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; часть «е» – установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации и статьи 72 (совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации): часть «н» – установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, – позволяет нам сделать вывод, что *принципы территориального устройства Российской Федерации в контексте ее федеративного устройства, а, значит, и принципы формирования территориальных единиц как территориальной основы публично-правовых образований, должны устанавливаться федеральным законом.*

Неясно, почему, опираясь на небесспорную позицию (и в данном исследовании мы показываем, в чем ее неоднозначность) Конституционного Суда РФ по так называемому «Удмуртскому делу» (Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П), принятую в совершенно другую историческую и политico-правовую эпоху, ряд доктринальных комментаторов многие годы говорили о том, что принципы территориального устройства, формирования территориальных единиц и наделения их соответствующим правовым статусом в Российской Федерации являются исключительной компетенцией субъектов РФ.

Мы полагаем на основании вышеизложенного, что нормы Конституции Российской Федерации, как и федеральная законодательная практика, говорят об обратном: принципы территориального и публично-правового устройства федеративного государства устанавливает Российская Федерация, а уже применяет их на своей территории субъект РФ.

На основании проведенного анализа, учитывая стратегическую значимость вопросов территориального устройства для национального развития

и национальной безопасности, можно сделать вывод, что их регулирование должно быть отнесено к сфере федерального нормотворчества, тем более, что ни доктрина, ни Конституция РФ этому не препятствуют.

В качестве еще одного аргумента этому считаем возможным привести позицию И.В. Лексина, хоть он и отстаивает противоположную точку зрения, но дает очень важную и содержательную, как нам кажется в поддержку нашего мнения, оценку происходящим в настоящее время процессам: «С правовой точки зрения требуется не приведение территориального устройства в соответствие с общими доктринальными представлениями о той или иной его модели, а следование легитимным процедурам конституирования территориальных единиц, изменения их конфигурации, установления и изменения их правового статуса. Оптимальным, таким образом, следует считать легитимное территориальное устройство (т.е. фактически сформировавшееся на основании надлежащего использования установленных процедур, адекватно отражающее волю и интересы надлежащих субъектов права)»¹⁷⁴.

Сделаем вывод: назрела необходимость в принятии рамочного федерального закона, устанавливающего общие принципы организации территориального устройства страны. Ключевыми элементами такого закона должны стать, прежде всего: классификация территориальных единиц и их определение; правовые определения базовых понятий (населенный пункт, город, поселок, село, их подвиды); нормативное закрепление ключевых параметров их идентификации и классификации (включая демографические, плотностные, инфраструктурные, функциональные и целевые критерии, в том числе для опорных населенных пунктов); полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в регулировании территориального устройства Российской Федерации и ее субъектов; и, что особенно важно, законодательное утверждение социально-правового соответствия между формально-юридическим статусом населенного пункта и его

¹⁷⁴ Лексин И.В. Территориальное устройство современной России: федеративные и регионалистские черты // Территориальное устройство Российской государства: история и современность. Сборник научных трудов / науч. ред. Д.И. Луковская, Н.В. Дунаева. Санкт-Петербург: Президентская б-ка, 2016. С. 68.

реальными, «материальными» характеристиками.

Те правовые определения для населенного пункта, его видов и подвидов, которые автор формулирует в настоящем исследовании (глава 1), могут стать основой для норм такого закона, основанных на тех подходах, которые мы описали в данном параграфе нашего исследования.

§ 3. Проявление публично-частной и общественной природы местного самоуправления в решении вопросов муниципально-территориального устройства

Правовое содержание территориальных, административно-территориальных и муниципальных единиц и их соотношений, нельзя понять без анализа самого института местного самоуправления в его российской модели, по меньшей мере, в ее основных чертах – соотношении публично-частных и общественных компонентов.

Местное, или территориальное, самоуправление – тот институт, который особым образом соединяет в себе публичную власть и общественное самоуправление. Именно этот феномен отражает известное высказывание А. де Токвиля: «Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»¹⁷⁵.

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.

Это следствие того, что, как отмечает В.Е. Чиркин, «территориальное публично-правовое сообщество и власть, осуществляемое им в пределах,

¹⁷⁵ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. С. 374.

установленных конституцией, т.е. государственной властью, – разные явления»¹⁷⁶. В.Е. Чиркин полагает, что «любая территориальная единица становится муниципальным образованием, когда ее население само избирает органы и должностных лиц общей компетенции для управления местными делами, юридически может иметь и обычно имеет свою собственность, обладает самостоятельностью в решении местных вопросов, муниципальной автономией»¹⁷⁷.

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

Как отмечает Е.И. Колюшин, распад СССР в 1991 году означал не только разрушение социалистического государства и права, но и становление, последующее развитие новой государственности, правовой системы на основе западных ценностей «либерального глобализма». Однако даже самые революционные или контрреволюционные преобразования были не в состоянии полностью отменить внутреннюю конвергенцию в национальном государстве и праве¹⁷⁸.

Далее Е.И. Колюшин справедливо отмечает, что «в итоге развитие государственного (конституционного) права колебалось по синусоиде в огромном диапазоне: от полного отрицания государства как самостоятельной ценности до огосударствления общества с последующим курсом на отмирание государства, заменой этого вектора на укрепление государства как одного из инструментов самоуправления народа... Думается, что в настоящее время в государственном праве России наступает новый период, в котором главным трендом должно быть развитие постлиберального права на основе собственного опыта государственного

¹⁷⁶ Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти ... С. 69.

¹⁷⁷ Там же, с. 155.

¹⁷⁸ Колюшин Е.И. Тренды традиционности и революционности в теории и практике конституционного (государственного) права // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 4.

строительства, развития общества и статуса человека»¹⁷⁹.

Мы отметим – в преамбуле Конституции РФ обозначаются основы, на которых строится российская государственность. К числу данных основ Конституция относит «права и свободы человека, гражданский мир и согласие, исторически сложившееся государственное единство, ... равноправие и самоопределение народов, ... память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость, ... ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями».

Российское законодательство традиционно было ориентировано на данные основы государственности. С исторических времен вопрос о территориальном единстве нашей страны был заявлен не только как вопрос материального единства, но в первую очередь духовно-нравственного единства. Мы всегда старались сохранять авторитет России в международных отношениях посредством укрепления традиционных для российского общества ценностей и идеалов.

Очень четко применительно к теме нашего исследования развивает эту мысль Н.Л. Пешин, который констатирует, что «местное самоуправление – это синтетическое образование, это сфера пересечения интересов государства и собственно гражданского общества. И наличие такой сферы подтверждает тот факт, что гражданское общество, понимаемое как система негосударственных отношений, представляющих собой горизонтальные связи индивидов, социальных групп и коллективов, в которых складываются личностные интересы (частные и групповые), образуются различные ассоциации граждан, формируется духовный мир человека, осознаются необходимость и допустимость вмешательства государства в частную жизнь, не противостоит государству, а взаимодействует с ним в большинстве сфер общественных и социальных отношений, и в первую очередь на уровне местного самоуправления и через его институты»¹⁸⁰. Автор достаточно выпукло обозначает здесь как раз признаки

¹⁷⁹ Колюшин Е.И. Ценности правды в государственном (конституционном) праве России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 9.

¹⁸⁰ Пешин Н.Л. Социальные аспекты функционирования муниципальной власти // Местное право. 2018. № 1. С. 30.

солидарного гражданского общества, которое не может не опираться на традиционные цивилизационные ценности.

Посмотрим, учитывая вышесказанное, как законодатель во всех четырех постсоветских федеральных законах о местном самоуправлении определял сам этот феномен.

Закон от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» трактовал местное самоуправление (при этом оговаривалось, что термины «местное» и «территориальное» самоуправление являются синонимами) как «*систему организации гражданами своей деятельности для самостоятельного решения вопросов местного значения*». Такое решение должно было осуществляться под их собственную ответственность, с учетом интересов населения, его исторических, национально-этнических и других особенностей, и на базе Конституции и законов РСФСР, а также конституций и законов республик в ее составе. В этой дефиниции явно прослеживается акцент именно на общественную, самоорганизационную составляющую самоуправления.

Федеральный закон № 154-ФЗ давал следующее определение местного самоуправления: это «*признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и осуществляемая под свою ответственность деятельность населения, направленная на решение вопросов местного значения (непосредственно или через органы местного самоуправления) исходя из интересов населения, а также его исторических и прочих местных традиций*». Далее в Законе устанавливалось, что «*местное самоуправление, являясь выражением народовластия, представляет собой одну из основ конституционного строя России*».

Очевидно, что в этой двухсоставной дефиниции сделана попытка определить властный компонент местного самоуправления, с одной стороны, и компонент общественной самодеятельности, общественного самоуправления, с другой, как сущностное содержание местного самоуправления. Причем акцент сделан именно на общественное самоуправление.

Федеральный закон № 131-ФЗ определил местное самоуправление как

«форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Здесь акцент сделан именно в сторону властной компоненты местного самоуправления, хотя в самом Законе общественному самоуправлению будет посвящена целая отдельная глава.

Федеральный закон № 33-ФЗ определяет местное самоуправление как «признаваемую и гарантированную Конституцией РФ *форму организации граждан в целях осуществления народом своей власти* для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных в соответствии с Конституцией РФ настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ».

И здесь основной акцент сделан именно на аспекте публичной власти.

Как видим, законодатель понимает двухсоставную природу местного самоуправления, но в историко-правовой перспективе не может четко определиться с соотношением этих компонентов. Наиболее близок он был к пониманию природы местного самоуправления, по нашему мнению, в Федеральном законе 1995 года № 154-ФЗ, хотя и в этом определении полной четкости нет.

Подтверждением данного вывода является точка зрения Н.Л. Пешина, согласно которой «дуалистическая форма взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в том или ином виде постоянно присутствовала в Российской Федерации... Правовое оформление эта форма получила в нормах Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ...

Именно при анализе данного Федерального закона в природе российского местного самоуправления четко прослеживаются и черты общественного института (самоорганизация, саморегуляция, самоконтроль), и доминирующие признаки формы публичной власти. На сегодняшний день можно утверждать, что последовательное реформирование местного самоуправления в значительной степени нивелирует в нем указанные черты общественного института»¹⁸¹.

Конституция РФ с поправками, принятыми 4 июля 2020 года, установила единую систему публичной власти, составной частью которой является муниципальная власть. Как мы описали ниже, Конституционный Суд РФ и ранее неоднократно в своих решениях определял муниципальную власть как часть единой публичной власти.

Вместе с тем природа частей этой единой публичной власти в федеративном государстве, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, разная. Главный признак федеральной государственной власти – суверенность. Никакая другая часть единой публичной власти ею не обладает. Публичную власть субъекта федерации В.Е. Чиркин называет «государствоподобной»¹⁸², поскольку она не обладает всей полнотой суверенитета, хотя и в Конституции РФ, и в конституциях и уставах российских субъектов федерации она называется государственной.

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 муниципальной службы и муниципальных служащих.

Однако, как справедливо отмечает Н.Л. Пешин, «государство с целью

¹⁸¹ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 14.

¹⁸² Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти ... С. 75.

повышения степени управляемости территорий встраивает местную власть в государственную», в связи с чем и «лишает» местное самоуправление черт, присущих общественной власти. Можно сделать вывод о том, что в настоящее время налицо формирование тенденции утраты местным самоуправлением «двойственной природы»; в «ближайшем будущем оно может стать исключительно уровнем государственной («единой публичной») власти»¹⁸³. Соответственно, и административно-территориальный компонент в смешанной публично-территориальной единице будет увеличиваться, а муниципальный уменьшаться. В пределе такой эволюции муниципально-территориальная единица превращается в административно-территориальную.

В системе местного самоуправления есть орган местного самоуправления, в котором оба института – публично-властный и общественно-властный (общественного самоуправления) – соединены наиболее проявлено: это представительный орган муниципального образования. Со всем основанием утверждаем, что без этого органа и муниципальная единица, и само местное самоуправление вряд ли могут существовать.

Местное самоуправление есть, как мы уже отмечали, сложный и динамичный комплекс субъект-субъектных и субъект-объектных *отношений*, в то время как само муниципальное образование – сложный и динамичный комплекс субъект-объектных *структур*.

Повторим, ключевыми объектами местного самоуправления являются: населенный пункт (или пункты), вопросы местного значения и власть. Власть же в данном контексте рассматривается тройко: как муниципальная власть, как государственная власть (в части переданных полномочий) и как общественная власть (то есть общественное самоуправление).

Основным субъектом местного самоуправления является население (понимаемое как территориальный публичный коллектив) муниципального образования, учитывая всю сложность его внутренней структуры¹⁸⁴.

¹⁸³ Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления ... С. 14.

¹⁸⁴ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ ... С. 95.

Территориальный публичный коллектив – система местных сообществ и граждан как субъектов местного самоуправления. Местные сообщества, как территориальные, так и функциональные, могут быть как юридически организованы, так и без формальной юридической регистрации: муниципальные общественные палаты, общественные народные советы, ТОС, сельские старосты, социально ориентированные некоммерческие организации, местные отделения политических партий и профсоюзов, молодежные, женские, спортивные организации и др. Как уже было отмечено автором в предыдущих работах, «практика показывает, что без участия региональной государственной власти эффективного развития ТОС на территории региона добиться трудно»¹⁸⁵. То же самое можно сказать и о других видах местных сообществ, поскольку их поступательное и успешное развитие требует активного позитивного вмешательства более организованной структуры.

Общественная власть, или общественное самоуправление, возникает как на основании закона (Гражданский кодекс РФ, Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», «Об общественных организациях», «О некоммерческих организациях» и др.), так и в силу природы общественной самоорганизации, как раз свойственной именно «первичным группам» (по Ч. Кули¹⁸⁶), к которым в большинстве своем принадлежат местные сообщества. Именно в силу таковой природы местных сообществ общественное самоуправление органически присуще местному самоуправлению и является его квалифицирующим признаком: *степень развития общественного самоуправления характеризует степень развития местного самоуправления как такового.*

Большое, даже ключевое значение общественному самоуправлению в структуре местного самоуправления придавал А.И. Солженицын: «самоорганизация населения на местном уровне – это единственная возможность ликвидировать пропасть между властью и народом, реализовать потенциал

¹⁸⁵ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Территориальное общественное самоуправление: актуальная повестка дня // Местное право. 2018. № 4. С. 6.

¹⁸⁶ Кули Ч. Первичные группы ... 573 с.

энергии, сознания и силы народа»¹⁸⁷.

В связи с тем, что общественное самоуправление осуществляется местными сообществами и гражданами, территориальная локация его как раз там, где есть местные сообщества – в населенных пунктах, не являющихся муниципальными единицами, и в поселениях, прежде всего сельских, которые такими единицами являются.

Интересно посмотреть, как развивалась общественное участие (и общественное самоуправление) в структуре местной советской власти, которая как раз входила в единую систему государственной (а, правильнее, публичной) власти и, начиная с 60-х годов прошлого века имела расширяющуюся систему местных сообществ и, соответственно, общественного самоуправления (начиная с комсомола и пионерии, профсоюзов, местных отделений ДОСААФ, Общества охраны природы и других общесоюзных организаций), была в эпоху «развитого социализма» вполне себе местным самоуправлением.

Особо отметим, что местный представительный орган – совет народных депутатов, – был многочисленным и репрезентативным в отношении всего территориального публичного коллектива, который он представлял. Для примера: в соответствии со статьей 16 Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» «численный состав народных депутатов местных Советов составлял: в краевом, областном Совете народных депутатов – до 300 депутатов; в Московском городском Совете народных депутатов – до 500 депутатов; в Московском областном Совете народных депутатов – до 400 депутатов; в Ленинградском городском Совете народных депутатов – до 400 депутатов; в Совете народных депутатов автономной области – до 150 депутатов; в Совете народных депутатов автономного округа – до 150 депутатов; в районном Совете народных депутатов – до 75 депутатов; в городском Совете народных депутатов городов краевого, областного, окружного подчинения – до 200 депутатов; в городском Совете народных депутатов городов районного подчинения – до 50 депутатов;

¹⁸⁷ Солженицын А.И. Публицистика. Ярославль, 1996. С. 583.

в районном в городе Совет народных депутатов – до 100 депутатов; в районных в городах Москве и Ленинграде Советы народных депутатов – до 200 депутатов; в поселковых, сельских Советах народных депутатов – до 50 депутатов»¹⁸⁸.

На 1 июля 1987 года «численность депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР составляла 1 159 748 человек, в том числе в 23 149 сельских Советах – 641 052 депутата»¹⁸⁹.

За период с эпохи Советов народных депутатов до наших дней (*октябрь 2025 года – А.Д.*) количество муниципальных депутатов в Российской Федерации, приходящееся на 1 тысячу жителей, уменьшилось в несколько раз.

Так, по данным о развитии федеративных отношений и местного самоуправления, размещенным на официальном сайте Минюста России, «численность депутатов муниципальных представительных органов на октябрь 2003 года составляла примерно 125 000 человек на 11 733 муниципальных образований. На 1 января 2024 года в 17 049 действующих представительных органах, избранных на прямых выборах, состояло 176,4 тысяч депутатов, в т.ч.: 14,8 тысяч (8,4%) – депутаты представительных органов муниципальных районов; 14,8 тысяч (8,4%) – депутаты представительных органов городских поселений; 123,6 тысяч (70,1%) – депутаты сельских поселений; 7 тысяч (3,9%) – депутаты муниципальных округов; 12,6 тысяч (7,1%) – депутаты городских округов, в том числе: 2,3 тысячи (1,3%) – депутаты городских округов – административных центров субъектов РФ; 0,5 тысяч (0,3%) – депутаты внутригородских районов; 3,2 тысячи (1,8%) – депутаты внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения»¹⁹⁰.

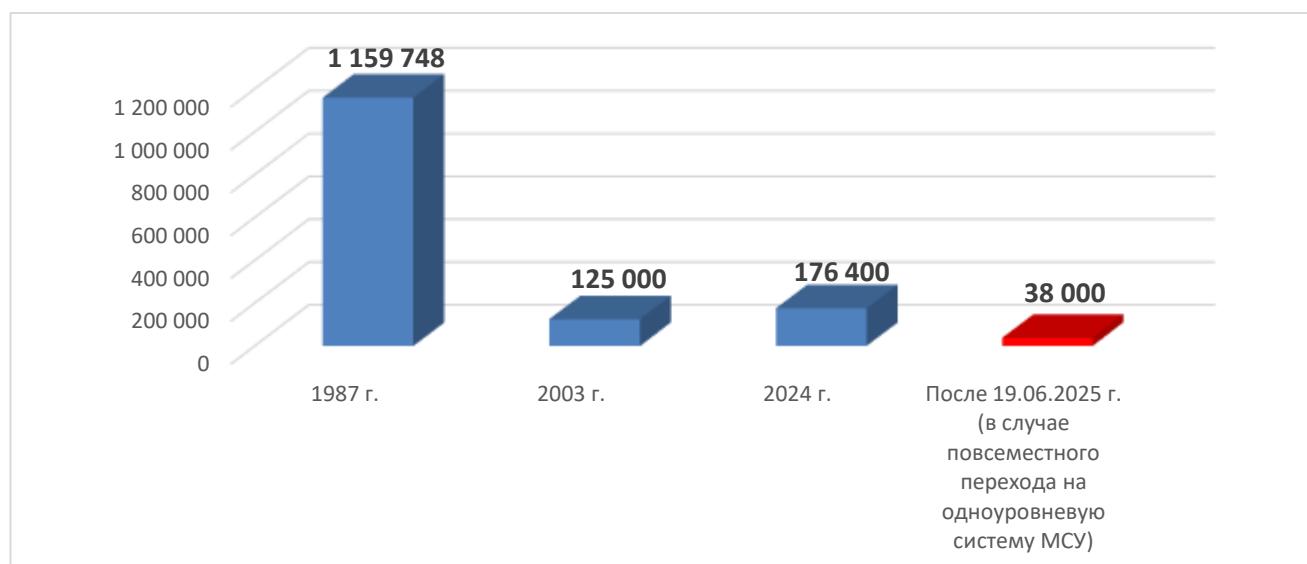
Таким образом, без депутатов сельских и городских поселений у нас останется 38 тысяч муниципальных депутатов на всю страну (*176,4 тысячи – (123,6 тысяч + 14,8 тысяч) = 38 тысяч – А.Д.*) (см. диаграмму 3).

¹⁸⁸ Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306; утратил силу.

¹⁸⁹ Пылин В.В. Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. 2009. № 2. С. 33.

¹⁹⁰ URL: <https://minjust.gov.ru/>.

Диаграмма 3. Соотношение количества муниципальных (местных) депутатов (1987 – 2025 гг.)



Такое уменьшение общественного представительства в местной публичной власти подтверждает мысль о постепенном изменении природы муниципального образования в направлении усиления ее административно-территориальной компоненты.

Правовая природа местной советской власти – тема отдельного исследования. Но на что бы мы обратили внимание – так это ценностно-целевой контекст деятельности местных сообществ в системе местной советской власти. Официально действующая тогда мировоззренческая система «научного коммунизма» как раз и была тем ценностно-целевым контекстом, в котором действовали, не обязательно проявлено, местные сообщества.

Сегодня российское государство рассматривает традиционные ценности как тот ценностно-целевой мировоззренческий концепт, на основе которого должно совершаться современное государственное, муниципальное и общественное строительство. Поэтому их утверждение и защита обеспечивается целой системой мер правового регулирования.

В нормативном плане российские традиционные духовно-нравственные ценности установлены Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации

от 2 июля 2021 г. № 400¹⁹¹, Основами государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809¹⁹² (далее также – Указ № 809).

На сегодняшний день в нашей стране принят, помимо основных, еще ряд указов Президента Российской Федерации, а именно: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646¹⁹³); Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 1124¹⁹⁴); Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года (Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666¹⁹⁵); Основы государственной культурной политики (Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808¹⁹⁶); Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы (Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203¹⁹⁷); Концепция внешней политики Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229¹⁹⁸); О национальных целях развития Российской Федерации до 2030 года и на период до 2036 года (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309¹⁹⁹); Основы государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения (Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2024 г. № 314²⁰⁰).

Ключевым документом, излагающим стратегию защиты духовно-нравственных ценностей в современных реалиях и противодействия деструктивным идеологиям, являются Основы государственной политики

¹⁹¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2021. 3 июля.

¹⁹² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2022. 9 ноября.

¹⁹³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2016. 6 декабря.

¹⁹⁴ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2024. 28 декабря.

¹⁹⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2012. 19 декабря.

¹⁹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2014. 25 декабря.

¹⁹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2017. 10 мая.

¹⁹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2023. 31 марта.

¹⁹⁹ Российская газета. 2024. 11 мая (№ 100).

²⁰⁰ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2024. 8 мая.

по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденные вышеотмеченным Указом № 809.

Официальная дефиниция определяет «традиционные российские духовно-нравственные ценности как нравственные мировоззренческие ориентиры, которые были сформированы многими поколениями многонационального народа России и находят свое выражение в общероссийской духовной, исторической и культурной идентичности».

В соответствии с Указом № 809, система традиционных российских духовно-нравственных ценностей, которые подлежат обязательной защите, включает: «жизнь, права и свободы человека (включая нематериальные блага), патриотизм, любовь к ближнему, семью (основанную на взаимной любви и уважении), полезный труд, память предков и суверенитет». В Указе № 809 также дается характеристика деструктивной идеологии и ее элементов: «культтивирование эгоизма, вседозволенности, безнравственности; отрицание идеалов патриотизма, служения Отечеству, естественного продолжения жизни, ценностей крепкой семьи, брака, многодетности, созидающего труда, позитивного вклада России в мировую историю и культуру; разрушение традиционной семьи через пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений».

Таким образом, традиционные российские духовно-нравственные ценности рассматриваются как комплекс интересов – религиозных, семейных, личных, правовых и общественных. Соответственно, согласно Указу № 809, в деятельности по их защите и утверждению принимают участие религиозные организации традиционных конфессий, органы публичной власти и институты гражданского общества.

В качестве инструментов для реализации такой защиты традиционных ценностей указаны:

- воспитание, образование и работа с молодежью, направленные на обеспечение уважения к традиционным российским духовно-нравственным ценностям;

- деятельность в сферах культуры и науки, опирающаяся на традиционные российские духовно-нравственные ценности и исторический опыт России. Это включает размещение государственного заказа на исследования, создание литературных произведений и информационных продуктов, популяризирующих данные ценности;

- сфера межнациональных и межрелигиозных отношений: укрепление согласия в этих сферах через подчеркивание объединяющей роли традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- средства массовой информации (коммуникации): корректировка информационной политики и контента с учетом приоритета традиционных российских духовно-нравственных ценностей и с целью усиления их значимости в общественном сознании.

Указ № 809 также определяет правовые инструменты, предназначенные для реализации государственной политики по сохранению и укреплению традиционных ценностей. К таким инструментам относятся:

- совершенствование нормативно-правового регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- разработка органами публичной власти (в том числе на муниципальном уровне) документов стратегического планирования, учитывающих цели и задачи государственной политики в сфере сохранения и укрепления традиционных ценностей.

Органам публичной власти на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном (включая органы местного самоуправления) – предписано разработать соответствующие планы мероприятий по реализации положений Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Таким образом, в данный процесс вовлекаются все уровни публичного управления в стране²⁰¹.

К полномочиям органов местного самоуправления, осуществляемых ими

²⁰¹ Диденко А.Н. Утверждение традиционных российских духовно-нравственных ценностей на региональном и местном уровнях // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (58). С. 20–21.

в границах муниципального образования, реализация которых может способствовать укреплению и развитию традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей или лежит в их русле, относятся или могут относиться, в соответствии со статьей 32 Федерального закона № 33-ФЗ, следующие:

- 1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
- 2) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, реализация прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических конфликтов);
- 3) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;
- 4) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга;
- 5) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования;
- 6) оказание поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, организация и проведение мероприятий, направленных на популяризацию науки;
- 7) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики;
- 8) осуществление поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

- 9) установление официальных символов муниципального образования;
- 10) содержание мест захоронения.

Мы видим то обширное поле деятельности для местного самоуправления по утверждению традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, которое должно быть основой их деятельности, причем как публично-властной, так и общественно-самоуправленческой. Основное, что предстоит сделать, как это точно отметил Н.С. Тимофеев, – возвратить в российскую муниципальную жизнь бывшие традиционными для нее ценности соборности, общинности, симфоничности и коллективизма²⁰².

В рассматриваемом контексте заслуживает внимания позиция Е.И. Колюшина, согласно которой каждая конституционная обязанность, так же как и каждое конституционное право человека и гражданина, либо имеет естественно-природное происхождение, либо является результатом столь же естественной, но не природной социальной борьбы в разных формах. В процессе исторического развития наблюдается переплетение этих оснований, вследствие чего как возникают новые основные права и обязанности человека и гражданина, так и наблюдается трансформация содержания и / или территории действия традиционных²⁰³.

Выше мы уже ссылались на исследования Е.Л. Антоновой и В.Г. Туркиной, которые изучали различия между культурой города и деревни в контексте устойчивости к социальному хаосу. Они показали, что «деревенская (сельская) культура, в отличие от городской, формировалась как самоуправляемая система, основанная на общинных и культурных традициях. Деревенский социум был социально, экономически и этнически однородным, что позволяло крестьянам самоорганизовываться на принципах общинного самоуправления. Эти принципы легли в основу культурной традиции и своеобразного консерватизма, обеспечивая устойчивость сельской общины и противостояние внешним изменениям»²⁰⁴. Как показали эти исследователи, местные сообщества, опирающиеся на традиционные

²⁰² Тимофеев Н.С. К государству на земской основе // Местное право. 2025. № 2. С. 18.

²⁰³ Колюшин Е.И. Проблема баланса конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 22.

²⁰⁴ Антонова Е.Л., Туркина В.Г. Экзистенциальные основания культуры деревни и культуры города ... С. 28.

духовно-нравственные и культурно-исторические ценности, устойчивы и целостны.

И нормотворчески, и практически формы и методики работы по сохранению и развитию традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей уже сформированы в регионах и на местах, в том числе через принятие законов субъектов федерации и иных нормативных актов регионального уровня и соответствующих положений в уставах муниципальных образований. Но без активного включения местной власти и местного общественного самоуправления в реальности их трудно реализовать.

Более того, если мы действительно хотим, чтобы мировоззрение, основанное на традиционных ценностях, по-настоящему стало ценностно-целевой основой российского государства-цивилизации и гражданского общества, формирующего себя как солидарное, мы должны формировать его снизу, активно включая в этот процесс региональный и местный уровень публичной власти, региональные и местные сообщества.

Среди значимых механизмов, организующих деятельность как органов публичной власти, так и местных сообществ на основе традиционных ценностей следует выделить координационные советы по сохранению и развитию традиционных российских духовно-нравственных ценностей (далее – советы). Эти советы, действующие при главах субъектов РФ и главах муниципальных образований и предусмотренные Планом мероприятий по реализации в 2024 – 2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей (пункт 20), который был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2024 г. № 1734-р²⁰⁵ (далее – План), могли бы объединять в своих составах как представителей публичной власти, так и представителей бизнеса, традиционных конфессий, региональных и местных сообществ, включая представителей национально-культурных автономий, ученых и экспертов.

Такие советы могут и должны стать координаторами осуществления

²⁰⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2024. 5 июля.

государственной политики по развитию и защите традиционных ценностей на региональном и местном уровнях и объединителями вокруг реализации этих целей как публичных властей, так и различных сообществ.

Данные советы потенциально могут выполнять также функцию координаторов межсекторного взаимодействия. Речь идет о налаживании сотрудничества между органами местного самоуправления, различными местными сообществами, бизнес-структурами, представителями религиозных конфессий, образовательными и научно-экспертными организациями, национально-культурными автономиями. Целью такого взаимодействия должно стать развитие соответствующих территорий и повышение их человеческого потенциала, в том числе демографического потенциала через формирование культуры здоровых, многодетных, многопоколенных семей, на базе традиционных духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей.

Общественная поддержка такой деятельности может быть и в вопросах проведения соответствующих исследований, формированию подходов и рекомендаций по проведению соответствующей образовательной и просветительской работы, в том числе, опять же, среди молодежи и представителей национально-культурных автономий, включая и систему адаптации мигрантов.

Важнейшее направление здесь – формирование системы воспитания, в том числе системы общественного воспитания, гармоничной, здоровой во всей полноте здоровья (духовного, социо-психологического и физического), социально ответственной, созидательной и патриотичной личности, здоровой, многодетной, многопоколенной семьи и солидарного общества.

Советы могут стать координаторами работы по поддержке многодетных семей и пропаганде ценностей семейной жизни, помочи в обретении такими семьями собственного дома, т.е. формирование соответствующим образом выстроенной градостроительной политике в регионе и муниципалитете.

И еще одна ключевая тема: советы могут стать инструментом погружения представителей национально-культурных автономий в ауру русской / российской

цивилизации, смысловым и общественным координатором миграционной политики и адаптации мигрантов.

Говоря в целом о механизме обеспечения утверждения, сохранения и развития традиционных ценностей на региональном и местном уровнях, то он, по мнению М.Г. Смирновой (и мы с этим согласны), «состоит из:

- закрепления традиционных ценностей в нормативных правовых актах;
- создания механизмов охраны и защиты традиционных ценностей;
- создания эффективных условий реализация (как правовых, так и внеправовых) каждой из традиционных ценностей в жизнь»²⁰⁶.

Отметим и важную мысль, высказанную Е.В. Гриценко: «когда законодатель ведет речь о местных интересах (интересах населения), традициях, вопросах местного значения, имеются в виду прежде всего интересы, традиции и вопросы, представляющие важность для населения как местного сообщества, а не простой совокупности граждан»²⁰⁷.

Все перечисленные механизмы, с опорой на местные сообщества и органы публичной власти, должны быть закреплены в нормативных правовых актах регионального и местного уровня, желательно в законах субъектов РФ и уставах муниципальных образований.

Как же должны организовать взаимодействие между собой общественные институты, принимающие участие в этой работе?

План придает определенную роль региональным общественным палатам, рекомендует образовать в их составе соответствующие комиссии (они уже и образованы во всех субъектах федерации). Правда, их задача, как и Общественной палаты Российской Федерации, в соответствии с Планом, вполне локальна: осуществление общественного контроля за реализацией государственной информационной политики.

²⁰⁶ Смирнова М.Г. Механизм обеспечения традиционных ценностей // История государства и права. 2025. № 1. С. 29.

²⁰⁷ Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 318.

Эта информационная политика должна быть направлена на усиление роли традиционных ценностей в общественном сознании и на противодействие распространению деструктивных идеологий. Аналогичную функцию могли бы выполнять и муниципальные общественные палаты, однако на данный момент (*октябрь 2025 года – А.Д.*) они еще не сформировались как единая система и не имеют четкого законодательного определения. При этом мы полагаем, что именно муниципальные общественные палаты, объединяющие в себе широкую палитру территориальных и функциональных местных сообществ, сообществ формирующегося солидарного общества, представителей бизнеса, традиционных конфессий, национально-культурных объединений и экспертных организаций, тот самый «мир миров», о котором пишет Н.С. Тимофеев²⁰⁸, могли бы взять на себя роль муниципальных координационных советов по сохранению и развитию российских цивилизационных ценностей.

²⁰⁸ Тимофеев Н.С. К государству на земской основе ... С. 18.

Глава 3. Проблемы соотношения территориального, муниципально-территориального и административно-территориального устройства в пространственном развитии Российской Федерации

§ 1. Значение территориального устройства в реализации приоритетов пространственного развития страны

Пространственное развитие страны в целом и субъектов РФ в особенности находится в тесной взаимосвязи с процессом оптимизации территориального устройства в целом, и территориальной организации местного самоуправления в частности. Пространственное развитие и территориальное устройство страны складывается из пространственного развития и территориального устройства субъектов РФ.

Представляется необходимым, чтобы в документах стратегического планирования нашли отражение конкретные механизмы, позволяющие системно и всесторонне подходить к решению вопросов, касающихся поселенческой структуры нашей страны и обеспечения ее гармоничного устойчивого развития. Следует охватывать не только крупные и крупнейшие города и связанные с ними агломерационные образования, но также малые и средние города и поселки, учитывать специфику поселенческой структуры сельских территорий. Необходим комплексный подход, реализация которого позволит обеспечить создание устойчивой, сбалансированной системы населенных пунктов и расселения на всей территории Российской Федерации, что более подробно освещается в ранее опубликованном исследовании автора²⁰⁹.

Следовательно, для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности любого государства, его устойчивого и гармоничного социально-экономического развития необходимо наличие выверенных документов стратегического планирования, к которым относится

²⁰⁹ 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.

и стратегия пространственного развития. 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, проживающему в муниципальных образованиях и населенных пунктах, независимо от их географического положения, о чем более подробно рассуждает автор совместно с И.В. Бабичевым в коллективной монографии «Муниципальный конституционализм: законодательство, правоприменение, судебные гарантии»²¹⁰. Таким образом, в стратегии пространственного развития должно быть уделено особое внимание муниципалитетам, населенным пунктам и их агломерациям и соотношению этих территориальных единиц.

Правовая база стратегического планирования в нашей стране закреплена на федеральном уровне ранее уже отмеченным нами Законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». За время действия этого законодательного акта сформировалась определенная практика его применения и выявлены определенные недостатки в процессах формирования и последующей реализации согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования. Однако это не помешало разработке и утверждению на всех уровнях публичной власти различных документов стратегического планирования; методик и методических рекомендаций и установлению регламентов формирования документов в сфере стратегического планирования.

В соответствии с положениями Федерального закона № 172-ФЗ, стратегия пространственного развития Российской Федерации является одним

²¹⁰ Диденко А.Н., Бабичев И.В. Об актуальных вопросах развития местного самоуправления (в контексте муниципального конституционализма) // Муниципальный конституционализм: законодательство, правоприменение, судебные гарантии. Глава 1, § 1.2 / под общ. научной ред. профессора Н.С. Бондаря; Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 16. Ростов-на-Дону: Спутник науки, 2025. С. 65–85.

из важнейших, основополагающих документов в системе стратегического планирования в Российской Федерации. Согласно нормам данного закона, под стратегией пространственного развития понимается документ стратегического планирования, определяющий ключевые приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и одновременно направленный на поддержание общей устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. При этом формирование самой системы расселения и общей территориальной организации страны должно быть ориентировано на содействие достижению национальных целей и обеспечение национальной безопасности.

Принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы осуществления государственной политики в области регионального развития также определены и в таком документе, как Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13²¹¹.

Актуальность изучаемого вопроса напрямую связана и с утверждением 28 декабря 2024 года новой Стратегии пространственного развития на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, пришедшей на смену ранее действовавшей Стратегии пространственного развития, рассчитанной на период до 2025 года (далее также – Стратегия пространственного развития на период до 2025 года), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р²¹².

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что непосредственной работе над проектом Стратегии пространственного развития на период до 2025 года предшествовал подготовительный этап, связанный с определением ее концептуальных основ, в результате которого была утверждена Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года²¹³. Именно на базе этой концепции впоследствии и формировался

²¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2017. 16 января.

²¹² Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019. 15 февраля; утратил силу.

²¹³ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв.

проект самой упомянутой стратегии. Аналогичная работа проводилась и в отношении проекта новой редакции Стратегии пространственного развития, охватывающей период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.

Вместе с тем, как представляется, в концепции новой Стратегии пространственного развития на период до 2030 года должны были быть предусмотрены не только цели, задачи и механизмы ее реализации, но и конкретные целевые показатели, достижение которых должно быть обеспечено за счет реализации указанной стратегии, а также конкретное финансово-экономическое обоснование реальности решения данных вопросов, в том числе источники доходов для обеспечения их решения. Однако, по факту, этого реализовано не было.

Следует отметить, что положения Конституции РФ и федерального законодательства, регулирующего территориальную организацию публичной власти субрегионального уровня, включая Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон № 33-ФЗ, устанавливают правовую основу территориальной организации именно местного самоуправления во взаимосвязи с территориальным и административно-территориальным делением в субъектах РФ. В связи с этим одной из основных сфер общественных отношений, регулируемых нормами российского конституционного и муниципального права, являются отношения, связанные с муниципальным территориальным и административно-территориальным делением.

Полномочием органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования в соответствии с нормами Федерального закона № 172-ФЗ является определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ.

Внесение поправок к Конституции РФ (оформленные Законом № 1-ФКЗ)

и принятие в 2021 году Федерального закона № 414-ФЗ позволили достичь двух важных результатов: стало возможным более четко определить статус органов местного самоуправления, а также создать необходимые правовые основания для налаживания наиболее эффективного взаимодействия и сотрудничества между всеми уровнями публичной власти.

Важнейшим нововведением Закона № 1-ФКЗ является, безусловно, формальное закрепление непосредственно в тексте Конституции РФ (ч. 3 ст. 132) положения, утверждающего принцип единства публичной власти. В связи с данным конституционным нововведением следует отметить такой важный момент. Идея о единстве публичной власти в Российской Федерации, которая состоит из государственной власти с ее двумя уровнями – федеральным и региональным, а также муниципальной власти, равно как и тезис о том, что местное самоуправление представляет собой наиболее приближенный к населению территориальный уровень публичной власти, – все это было сформулировано и неоднократно излагалось в многочисленных постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ задолго до внесения соответствующих поправок в Конституцию. В качестве конкретных примеров можно привести Постановление от 31 июля 1995 г. № 10-П²¹⁴ (в тексте которого впервые в практике Конституционного Суда появляется сам термин «публичная власть») и Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П (это ранее уже отмеченное нами т.н. «Удмуртское дело», – именно в нем впервые понятие «публичная власть» применяется к характеристике местного самоуправления и его органов), а также Постановления от 15 января 1998 г. № 3-П²¹⁵, от 10 июня 1998 г. № 17-П²¹⁶, от 2 апреля 2002 г. № 7-П²¹⁷, от 11 ноября 2003 г. № 16-П²¹⁸, от 3 февраля 2009 г. № 2-П²¹⁹, от 20 декабря 2010 г. № 22-П²²⁰, от 29 марта 2011 г.

²¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Вестник КС РФ. 1995. № 5.

²¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // Вестник КС РФ. 1998. № 2.

²¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // Вестник КС РФ. 1998. № 5.

²¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Вестник КС РФ. 2002. № 3.

²¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Вестник КС РФ. 2003. № 6.

²¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 февраля 2009 г. № 2-П // Вестник КС РФ. 2009. № 1.

²²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П // Вестник КС РФ. 2011. № 1.

№ 2-П²²¹, от 11 апреля 2011 г. № 4-П²²², от 18 мая 2011 г. № 9-П (*отмечалось ранее в работе – А.Д.*), от 26 мая 2011 г. № 10-П²²³, от 7 июля 2011 г. № 15-П²²⁴, от 30 марта 2012 г. № 9-П²²⁵, от 18 июля 2012 г. № 19-П²²⁶, от 24 декабря 2012 г. № 32-П²²⁷, от 14 мая 2013 г. № 9-П²²⁸, от 27 июня 2013 г. № 15-П²²⁹, от 24 декабря 2013 г. № 30-П²³⁰, от 15 апреля 2014 г. № 11-П²³¹, от 13 октября 2015 г. № 26-П²³², от 1 декабря 2015 г. № 30-П²³³, от 5 июля 2016 г. № 15-П²³⁴, от 5 июля 2017 г. № 18-П²³⁵, от 17 апреля 2018 г. № 15-П²³⁶, от 22 мая 2018 г. № 19-П²³⁷, от 2 июля 2018 г. № 27-П²³⁸, от 18 июля 2018 г. № 33-П²³⁹, от 3 июля 2019 г. № 26-П²⁴⁰, от 18 июля 2019 г. № 29-П²⁴¹, от 4 июня 2020 г. № 27-П²⁴², от 9 июля 2020 г. № 34-П²⁴³, от 23 июля 2020 г. № 39-П²⁴⁴; в Определениях от 6 марта 2008 г. № 214-О-П²⁴⁵, от 5 марта 2009 г. № 375-О-О²⁴⁶, от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О²⁴⁷, от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О²⁴⁸, от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О²⁴⁹, от 18 октября 2012 г.

²²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П // Вестник КС РФ. 2011. № 3.

²²² Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2011 г. № 4-П // Вестник КС РФ. 2011. № 3.

²²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 мая 2011 г. № 10-П // Вестник КС РФ. 2011. № 4.

²²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П // Вестник КС РФ. 2011. № 5.

²²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П // Вестник КС РФ. 2012. № 3.

²²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

²²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Вестник КС РФ. 2013. № 3.

²²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник КС РФ. 2013. № 5.

²²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П // Вестник КС РФ. 2013. № 6.

²³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2013 г. № 30-П // Вестник КС РФ. 2014. № 2.

²³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П // Вестник КС РФ. 2014. № 4.

²³² Постановление Конституционного Суда РФ от 13 октября 2015 г. № 26-П // Вестник КС РФ. 2016. № 1.

²³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник КС РФ. 2016. № 2.

²³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П // Вестник КС РФ. 2016. № 6.

²³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П // Вестник КС РФ. 2017. № 5.

²³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 апреля 2018 г. № 15-П // Вестник КС РФ. 2018. № 4.

²³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 мая 2018 г. № 19-П // Вестник КС РФ. 2018. № 5.

²³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 2018 г. № 27-П // Вестник КС РФ. 2018. № 6.

²³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П // Вестник КС РФ. 2018. № 6.

²⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П // Вестник КС РФ. 2019. № 5.

²⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2019 г. № 29-П // Вестник КС РФ. 2019. № 5.

²⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 4 июня 2020 г. № 27-П // Вестник КС РФ. 2020. № 4.

²⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 34-П // Вестник КС РФ. 2020. № 5.

²⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июля 2020 г. № 39-П // Вестник КС РФ. 2020. № 5.

²⁴⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник КС РФ. 2008. № 5.

²⁴⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник КС РФ. 2009. № 5.

²⁴⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О // Российская газета. 2010. 24 декабря (№ 291).

²⁴⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁴⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник КС РФ. 2012. № 5.

№ 1994-О²⁵⁰, от 5 марта 2013 г. № 436-О²⁵¹, от 2 июля 2013 г. № 1054-О²⁵², от 10 октября 2013 г. № 1591-О²⁵³, от 18 сентября 2014 г. № 1818-О²⁵⁴, от 9 декабря 2014 г. № 2744-О²⁵⁵, от 9 февраля 2016 г. № 337-О²⁵⁶, от 9 ноября 2017 г. № 2516-О²⁵⁷, от 5 декабря 2019 г. № 3273-О²⁵⁸, от 5 декабря 2019 г. № 3274-О²⁵⁹, а также в обзорах по этой теме в коллективной монографии С.А. Авакьяна, С.Н. Шевердяева, И.П. Кененовой, И.А. Старостиной, А.И. Ковлера, А.М. Арбузкина, Н.Л. Пешина, Д.Г. Шустрова и А.А. Троицкой «Современные проблемы организации публичной власти»²⁶⁰ и статье И.В. Бабичева «Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новел»²⁶¹.

С 1 января 2023 года Федеральный закон № 414-ФЗ вступил в силу в полном объеме, установив в развитие конституционных положений, среди прочего, что органы государственной власти субъекта РФ участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Положениями Федерального закона № 414-ФЗ также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных

²⁵⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 1994-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁵¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 436-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁵² Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1054-О // Вестник КС РФ. 2014. № 2.

²⁵³ Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник КС РФ. 2014. № 3.

²⁵⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 г. № 1818-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁵⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2744-О // Вестник КС РФ. 2015. № 2.

²⁵⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 9 февраля 2016 г. № 337-О // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

²⁵⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О // Вестник КС РФ. 2018. № 1.

²⁵⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3273-О // Вестник КС РФ. 2020. № 1.

²⁵⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3274-О // Вестник КС РФ. 2020. № 1.

²⁶⁰ Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

²⁶¹ Бабичев И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новел // Местное право. 2020. № 6. С. 3–12.

федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Происходящие трансформации подтолкнули к настоящей потребности в тщательной и детализированной синхронизации процессов стратегического планирования, особенно стратегического территориального планирования, на государственном и муниципальном уровнях. Необходимо обеспечить их гармонизацию и взаимную интеграцию, что, в свою очередь, актуализирует задачу по дальнейшему развитию и совершенствованию нормативно-правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации как целостной системы.

Важно, чтобы система муниципального стратегического планирования не только устанавливалась четко определенные и недвусмысленные цели и задачи для сбалансированного социально-экономического развития конкретной муниципальной единицы, но и гарантировала их сопряжение и взаимную увязку с положениями государственных стратегических документов федерального и субъектного уровней. Это ключевое условие для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития регионов и страны в целом, способствующее укреплению национальной безопасности.

Однако в Федеральном законе № 172-ФЗ не содержится конкретных требований к содержательной части документов стратегического планирования в муниципалитетах, нет четкой регламентации процедуры их формирования и механизмов практической реализации.

Исходя из вышеизложенного, представляется насущной задача по установлению более ясной и комплексной регламентации юридических основ муниципального стратегического планирования в рамках Федерального закона № 172-ФЗ. Одновременно было бы логичным и целесообразным инкорпорировать основополагающие принципы формирования этих нормативных рамок в Стратегию пространственного развития на период до 2030 года. К сожалению, на практике данная возможность не была реализована.

Федеральным законом № 131-ФЗ, как уже отмечалось, было установлено

восемь видов муниципальных образований: городское поселение, сельское поселение, городской округ, городской округ с внутригородским делением, муниципальный район, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения и муниципальный округ. В Федеральном законе № 33-ФЗ три основных вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения. При этом в качестве специфики организации местного самоуправления в отдельных субъектах РФ он допускает сохранение сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов.

Согласно информации Минюста России, на 1 января 2025 года на территории страны функционировало 16 265 муниципальных образований, что меньше показателя 2024 года на 1 445 ед. (в 2024 году – 17 710). В их структуру на 1 января 2025 года входили: 1 176 муниципальных районов (годом ранее – 1 336), 976 городских поселений (годом ранее – 1 133), 12 612 сельских поселений (годом ранее – 13 871), а также 790 муниципальных округов (годом ранее – 480) и 444 городских округа (годом ранее – 601). Также указывается, что численность городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в их составе и внутригородских муниципальных образований на 1 января 2025 года также претерпела изменения в сторону их уменьшения, чего не наблюдалось вплоть до 2024 года, оставаясь с 2015 года стабильной (*см. таблицу 1*).

В территориальном разрезе минимальное количество муниципальных образований на указанную дату было зафиксировано в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Ямало-Ненецком автономном округе (13). Напротив, регионами с наибольшим числом муниципальных структур являлись Республика Татарстан (956), Республика Башкортостан (895) и Республика Дагестан (762).

Таким образом, на протяжении 2021 – 2024 годов прослеживалась (и сохраняется в настоящий момент) тенденция укрупнения муниципальных образований и сокращения их общей численности. Так, в частности, в 2021 году количество муниципальных образований уменьшилось на 716, в 2022 году –

на 1 117, в 2023 году – на 641, в 2024 году – на 1 445²⁶².

Таблица 1. Количество муниципальных образований в РФ (2010 – 2025 гг.)²⁶³

По состоянию на 01.01.	всего	Муниципальные образования (кол-во)								
		в том числе по типам								
		поселения			всего	в том числе		городские округа с делением	внутригородские районы	внутригородские территории
		городские	муниципальные округа	муниципальные районы		городские	сельские			
2010 года ²⁶⁴	24 161	507	-	1 810	21 608	1 745	19 863	-	-	236
2015 года	22 911	535	-	1 821	20 280	1 640	18 640	1	7	267
2016 года	22 401	561	-	1 787	19 764	1 590	18 174	3	19	267
2017 года	22 329	565	-	1 784	19 691	1 588	18 103	3	19	267
2018 года	21 930	588	-	1 759	19 294	1 539	17 755	3	19	267
2019 года	21 452	613	-	1 731	18 819	1 488	17 331	3	19	267
2020 года	20 819	632	39	1 667	18 192	1 392	16 800	3	19	267
2021 года	20 184	627	113	1 593	17 562	1 327	16 235	3	19	267
2022 года	19 468	609	192	1 531	16 847	1 298	15 549	3	19	267
2023 года	18 351	593	317	1 416	15 736	1 200	14 536	3	19	267
2024 года	17 710	601	480	1 336	15 004	1 133	13 871	3	19	267
2025 года	16 265	444	790	1 176	13 588	976	12 612	2	12	253

Для наглядного сравнения приводим таблицу, отражающую количественный состав населенных пунктов в нашей стране, на период 2002, 2010 и 2021 годов (см. таблицу 2).

Таблица 2. Количество населенных пунктов в РФ (2002, 2010, 2021 гг.)

По состоянию на:	всего	Населенные пункты (кол-во)				
		городские населенные пункты			сельские населенные пункты (в т.ч. без населения)	
		всего	в том числе	города	поселки	
2002 год ²⁶⁵	158 229	2 940	1 098	1 842		155 289 (13 086)
2010 год ²⁶⁶	155 510	2 386	1 100	1 286		153 124 (19 416)
2021 год ²⁶⁷	155 454	2 297	1 118	1 179		153 157 (24 751)

²⁶² URL: <https://minjust.gov.ru/>.

²⁶³ Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

²⁶⁴ На основании данных, размещенных в Бюллетенях «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.

²⁶⁵ По итогам всероссийской переписи населения 2002 года. Территория, число районов, населённых пунктов и сельских администраций по субъектам РФ // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.

²⁶⁶ Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. 6. Группировка городских населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации. 7. Группировка сельских населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.

²⁶⁷ Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Таблицы 10 и 11 // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.

Наблюдаемые процессы отчетливо демонстрируют то, о чем мы говорили выше: переход от двухуровневой модели территориального устройства местного самоуправления, где на верхнем уровне – смешанная публично-территориальная единица (муниципальный округ, городской округ с внутригородским делением), а на нижнем уровне – «чистая» муниципальная единица (поселение, внутригородской район). Численность населенных пунктов при этом – основы конструирования муниципальных единиц – уменьшается в отношении сельских населенных пунктов и поселков, но остается в целом стабильной в отношении городов.

Существенным достоинством норм Федерального закона № 131-ФЗ, сохранявших юридическую силу до 19 июня 2025 года, являлась предоставляемая ими возможность (хотя и с некоторыми ограничениями) для органов государственной власти субъектов РФ конструировать на подведомственных территориях различные модели организации местного самоуправления. Это позволяло региональным властям формировать как одноуровневую систему (включающую городские и муниципальные округа), так и двухуровневую (состоящую из муниципальных районов и входящих в них городских и сельских поселений), либо использовать смешанный подход, сочетающий оба типа организации. Выбор конкретной модели основывался на учете специфических социально-экономических условий, географического расположения региона, а также сложившихся исторических и прочих местных традиций становления и эволюции самоуправления на данных территориях. В результате непростых обсуждений и согласований на последнем этапе законотворческого процесса сохранилась похожая норма и в редакции принятого Федерального закона № 33-ФЗ.

По нашему мнению, именно для малонаселенных и труднодоступных территорий модель одноуровневой организации местного самоуправления представляется наиболее рациональной и оправданной, о чем отмечалось еще в июле 2010 года в рекомендациях Совета по местному самоуправлению при

Председателе Государственной Думы (далее – Совет) по итогам выездного заседания в г. Анадырь Чукотского автономного округа на тему «Особенности организации, практика и проблемы осуществления местного самоуправления в малонаселенных, удаленных и труднодоступных местностях», размещенных на официальном сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению²⁶⁸, где отмечалось, что в ряде субъектов РФ территориальная организация местного самоуправления, в том числе поселений, расположенных в малонаселенных, удаленных и труднодоступных местностях, установлена без учета социально-экономического потенциала соответствующих территорий.

В частности, делался акцент на то, что существуют поселения, практически лишенные собственной доходной базы. Данное обстоятельство стимулирует трансформацию сложившейся территориальной организации местного самоуправления, проявляющуюся, прежде всего, в объединении малочисленных поселений. Советом был проанализирован комплекс предложений по оптимизации территориальной структуры местного самоуправления. Среди них были как варианты предложения по укрупнению муниципальных образований, так и более кардинальные идеи, например, переход к одноуровневой модели местного самоуправления на малонаселенных территориях.

На тот момент существовали две основные противоположные концепции. Первая предлагала сохранить в качестве базовых муниципальных единиц только муниципальные районы и городские округа. Вторая, напротив, настаивала на сохранении исключительно поселенческого уровня как муниципальной единицы. В рамках первой концепции предполагалось, что глава района возглавит единую местную администрацию, а администрации поселений войдут в ее структуру как отделы или управления. К этому же подходу примыкала идея присвоения статуса «общины» удаленным малонаселенным пунктам, где вместо администрации вводился бы институт старост, подотчетных непосредственно району.

²⁶⁸ URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/novosti/15c35895-60b3-4205-9583-71a4010ecaee>.

Еще один вариант предполагал сохранение действовавших тогда принципов территориальной организации, но с предоставлением права упразднять в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях поселения с числом жителей ниже установленного порога (например, 1 000 или 500 человек), передавая функции управления этими территориями районной администрации.

В итоге констатировалось, что принятие радикальных решений по территориальной реорганизации на том этапе (речь идет о 2010 году) является преждевременным. Однако сами идеи признавались требующими дальнейшего анализа и осмыслиения накопленного опыта функционирования местного самоуправления.

Особо подчеркивалось, что любое территориальное разграничение на муниципальные образования в субъектах РФ должно осуществляться с обязательным учетом позиции населения и на основе объективной оценки способности органов местного самоуправления на соответствующей территории результативно заниматься вопросами местного значения и предоставлять качественные муниципальные услуги.

В то же время, как указывалось далее в рекомендациях, при проведении такого разграничения необходимо принимать во внимание исторические и иные местные особенности осуществления самоуправления на конкретных территориях. Оценке подлежат не только формальные показатели (численность и плотность населения, административно-территориальная структура, транспортная доступность), но и комплекс других, более весомых факторов. К числу таких факторов отнесены распределение природных богатств, география размещения производственных сил, демографические тенденции, миграционные процессы и другие подобные аспекты.

Отрадно, что идеи, высказанные 15 лет назад, нашли свое воплощение в Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, положения которой к основным направлениям и задачам пространственного развития Российской Федерации отнесли, среди прочего, сокращение уровня

межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, в том числе за счет перехода к одноуровневой системе муниципального устройства на территориях с низкой плотностью населения при сохранении в случае необходимости в бывших центрах сельских и городских поселений территориальных отделов администрации городского или муниципального округа, а также необходимой социальной инфраструктуры.

Представляется, что в целом от формирования в субъектах РФ оптимальной и сбалансированной территориальной системы местного самоуправления, а, значит, и внутрирегиональной системы расселения, зависит уровень, качество и оперативность предоставления населению муниципальных услуг, равномерность развития инфраструктуры на всей территории муниципального образования, эффективность решения жизненно важных проблем населения в разных населенных пунктах муниципального образования.

Как свидетельствует практика, сама по себе централизация всех бюджетных средств ликвидированных поселений в бюджете укрупненного муниципального образования (городского или муниципального округа) не выступает гарантией улучшения качества жизни и обеспечения необходимыми услугами населения на территориях этих бывших поселений.

В тех случаях, когда городские или сельские поселения обладают значительным потенциалом для социально-экономического и демографического роста, и особенно при наличии на их территории развитой социальной, транспортной и иной инфраструктуры, позволяющей их органам местного самоуправления самостоятельно обеспечивать основные потребности жителей, необходимо сохранять за ними статус самостоятельных муниципальных образований в виде городских или сельских поселений – либо, в соответствии с новым Федеральным законом № 33-ФЗ, городских или муниципальных округов.

В этой связи следовало бы предусмотреть ориентировочные базовые критерии формирования одноуровневой, двухуровневой или смешанной территориальной системы местного самоуправления в субъектах РФ, тем более

что такие возможности допускает Федеральный закон № 33-ФЗ.

Следует также упомянуть, что согласно предыдущей редакции Стратегии пространственного развития на период до 2025 года одним из ключевых векторов пространственного развития страны было обозначено улучшение условий проживания населения именно в малых и средних городах, в сельских населенных пунктах, которое достигается через повышение уровня их социально-экономического благосостояния.

Представляется важным, чтобы данный приоритет был учтен и в ходе дальнейшего формирования территориальной организации местного самоуправления, в том числе нашел отражение в действующей Стратегии пространственного развития на период до 2030 года. В частности, это касается определения принципов и разработки механизмов государственной поддержки развития малых и средних городов, сельских населенных пунктов, особенно тех, которые не являются частью городских агломераций и не отнесены к категории опорных населенных пунктов.

Кроме того, во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.1 Перечня поручений от 1 марта 2020 г. № Пр-354), должен быть разработан проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года²⁶⁹ (далее также – проект Основ).

По нашему убеждению, подготовка проекта Основ государственной политики в области развития местного самоуправления должна базироваться на всестороннем анализе предшествующего опыта становления правовых и социально-экономических институтов местного самоуправления, в том числе муниципально-территориальных единиц, формирующих в своей системной совокупности модель российского местного самоуправления. Должны быть проанализированы территориальные, организационные, компетенционные

²⁶⁹ Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (утв. Президентом Российской Федерации 1 марта 2020 г. № Пр-354) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

и финансово-экономические основы местного самоуправления, место муниципально-территориальных единиц в пространственном развитии страны, а также вопросы взаимодействия с государственной властью, межмуниципального сотрудничества, ответственности местных органов и должностных лиц.

Должно быть изучено развитие институтов солидарного гражданского общества как элементов системы местного самоуправления и формы взаимодействия с ними органов местного самоуправления. В более широком плане, следует рассмотреть механизмы межсекторного партнерства всех субъектов, участвующих в развитии местной инфраструктуры и наращивании человеческого потенциала (включая демографическую и миграционную политику) – местных сообществ, бизнеса (малого, среднего, крупного, каждый со своей миссией), региональных и местных властей, экспертных и научных кругов.

Таким образом, предполагается, что Основы государственной политики в области развития местного самоуправления станут ключевым стратегическим и концептуальным документом, определяющим вектор развития местного самоуправления и его место в пространственном развитии Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Однако данный документ до настоящего времени так и не разработан.

§ 2. Агломерации как особые территориальные единицы в пространственном развитии страны

Президент Российской Федерации В.В. Путин в свое время отметил, что «вопрос развития агломераций побеждает другой подход, который заключается в том, чтобы пространственное развитие страны было связано прежде всего с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населенными

пунктами. С тем, чтобы пространство между населенными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но все-таки, – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие»²⁷⁰.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года основными направлениями пространственного развития Российской Федерации были обозначены, в частности, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях.

Городские и сельские агломерации являются отдельной формой современной территориальной единицы. Встает вопрос об их соотношении с другими территориальными единицами: административно-территориальными и муниципальными, а также с населенными пунктами, о чем подробно отмечалось в первом параграфе первой главы настоящего исследования. В решении этого вопроса суть юридического конструирования как городской, так и сельской агломерации.

Начнем с городской агломерации. Возможно два подхода в юридическом конструировании городской агломерации: 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. Такие виды муниципальных образований были введены Федеральным законом

²⁷⁰ URL: <http://special.kremlin.ru/catalog/persons/213/events/57376/>.

от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷¹ – 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.

С нашей точки зрения, это хорошая юридическая конструкция для городской агломерации, пространство которой в этом случае полностью заполнено муниципальными образованиями, с максимальным сохранением местного самоуправления в границах такой городской агломерации, а значит и широкого участия граждан и местных сообществ в делах обширной урбанизированной территории, которой, собственно, и является городская агломерация.

Такая муниципальная единица – городской округ с внутригородским делением – предусматривалась Федеральным законом № 131-ФЗ, но не предусмотрена новым Федеральным законом № 33-ФЗ.

При одноуровневой системе конструирования городской агломерации как муниципальной единицы мы должны будем сформировать городской округ в границах агломерации. Такой городской округ внутри себя будет состоять из конгломерата населенных пунктов (а не муниципалитетов) – городов, поселков, сельских населенных пунктов, в которых нет местного самоуправления. Очевидно, что такой «мега-округ» по своей сути скорее административно-

²⁷¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2014. 27 мая.

территориальная, чем муниципальная единица.

Можно предложить юридическую конструкцию городской агломерации как административно-территориальной единицы (субрегиональный уровень государственной власти) – это второй подход: 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, в том числе координационного характера, осуществляют государственная власть субъекта РФ.

Стратегия пространственного развития на период до 2030 года дала определение городской агломерации, и даже понятие «ядра» городской агломерации. Это не законодательное определение, юридический статус этого документа – нормативный акт Правительства, тем не менее, – это легальное определение, принятое актом федеральной государственной власти.

Городская агломерация, гласит это определение, – форма расселения, включающая одно или несколько ядер городской агломерации и прилегающую территорию, на которой расположены населенные пункты в пределах не более чем 1,5-часовой транспортной доступности до ядра городской агломерации, объединенные интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. «Ядро городской агломерации» – это город с численностью населения более 250 тысяч человек (за исключением городов Московской области, а также Пятигорска, Кисловодска и Ессентуков, которые сразу объявлены ядрами городской агломерации).

Как видим, это определение не решает ту правовую задачу, о которой мы говорили выше: административно-территориальное и муниципальное конструирование и соотношение этих конструкций в процессе городского агломерирования. Однако дает территориальное (точнее даже, экономо-

географическое) описание этого явления, через призму таких понятий как «прилегающая территория» и «населенный пункт».

Стратегия пространственного развития на период до 2025 года определила понятия «крупной», «крупнейшей» и «иной» городских агломераций. Под агломерацией понимался комплекс компактно расположенных населенных пунктов и прилегающих территорий, характеризующийся совместным использованием инфраструктуры и наличием интенсивных экономических (включая трудовые) и социальных взаимосвязей. Население крупнейшей агломерации должно было превышать 1 млн человек, а крупной – находиться в диапазоне от 500 тысяч до 1 млн человек. Подтверждалась растущая роль крупных городов. В них концентрируются ресурсы для роста, они являются центрами притяжения для окружающих поселений, населенных пунктов и территорий, формируя с ними единую, многофункциональную систему, связанную производственными, инфраструктурными, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями.

В международной практике под городской агломерацией обычно понимают урбанизированную территорию, включающую центры притяжения («ядра») и прилегающую к ним зону («корону») с определенными параметрами протяженности и минимально необходимой численностью населения. Однако следует констатировать, что в российском законодательстве на данный момент так и не выработаны подобные формализованные и унифицированные критерии для идентификации таких территорий и систем расселения. Это приводит к значительной правовой неопределенности самого понятия «городская агломерация» в российском праве.

Вопросы нормативно-правового, финансового и организационного обеспечения института агломераций, их формирования и функционирования, а также развития межмуниципального сотрудничества и адаптации административно-территориального устройства для конструирования агломераций стали предметом обсуждения на «круглом столе» «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального

сотрудничества», организованном Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва 15 февраля 2019 года²⁷².

В рекомендациях данного «круглого стола» было отмечено, что, несмотря на значительный положительный потенциал агломерационных процессов для комплексного и устойчивого социально-экономического развития территорий, его эффективному использованию в России препятствует комплекс сохраняющих актуальность правовых, организационных и институциональных проблем.

Во-первых, констатировалось, что отсутствие на федеральном уровне необходимой законодательной и методической основы приводит к стихийному развитию многих городских агломераций. Это выражается в неконтролируемом разрастании центральных зон («ядер») в ущерб качеству жизни и комфорту населения, особенно на периферии («короне»), без должного учета специфики местных систем расселения или социально-экономических факторов, и провоцирует обострение транспортных, жилищно-коммунальных и экологических проблем.

Во-вторых, была указана проблема отсутствия должного федерального регулирования вопросов административно-территориального деления субъектов РФ. Одним из следствий этого является частое несоответствие формальных административных границ крупных и крупнейших городов реальной зоне застройки, когда развитие городской инфраструктуры фактически перешагивает установленные городские пределы.

В-третьих, была выявлена недостаточность федеральной нормативной базы для межмуниципального сотрудничества, особенно хозяйственного: отсутствие установленного порядка для заключения и выполнения межмуниципальных договоров, для учреждения и организации работы совместных хозяйственных структур (межмуниципальных хозяйственных организаций), создаваемых с участием нескольких муниципальных образований разного вида. Отмечается, что организационно-правовая форма межмуниципальных организаций нуждается

²⁷² URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.

в разработке и последующей законодательной легитимации, включая интеграцию в гражданское законодательство.

Понятие сельской агломерации было введено государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696²⁷³ (далее также – Госпрограмма КРСТ). В ней сельские агломерации определяются как примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города. Эти населенные пункты должны быть объединены устойчивыми экономическими, транспортными, культурными и иными связями. Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в сельскую агломерацию, не должно превышать 30 тысяч жителей.

Формально примыкание сельских территорий определяется через наличие смежных границ у муниципальных образований, к которым эти территории относятся. Составление же конкретных списков сельских агломераций, сельских населенных пунктов и рабочих поселков в регионе является задачей региональных исполнительных властей. Хотя такой подход и дает некое территориальное определение сельской агломерации через набор базовых понятий, использование административных границ муниципальных образований как критерия смежности сельских территорий критикуется как не решающее проблему по существу и даже способное ее усложнить.

Согласно планам, до 2030 года в России должно появиться 1,8 тысяч сельских агломераций. Достаточно полный обзор нормативной базы по теме сельских агломераций приведен в руководстве С.В. Нарутто и Е.С. Шугриной²⁷⁴.

Ядрами сельских агломераций должны стать опорные населенные пункты, понятие которых введено распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» в проекте «Города

²⁷³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2019. 6 июня.

²⁷⁴ Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти ... С. 337–350.

больших возможностей и возрождение малых форм расселения»²⁷⁵. На базе опорных населенных пунктов должно обеспечиваться ускоренное развитие инфраструктуры, реализация гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуги в сфере культуры и реализация иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.

Критерии отнесения населенного пункта к опорному были установлены вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р, в соответствии с которым к опорному населенному пункту предъявляется ряд конкретных требований, включая:

- а) нахождение вне границ городских агломераций, определенных нормативными актами региона;
- б) наличие земель для перспективного развития и застройки, предусмотренных документами территориального планирования;
- в) расположение на расстоянии более 50 км по дорогам общего пользования от крупного населенного пункта (свыше 50 тысяч жителей, включая его 5-километровую зону транспортной доступности);
- г) численность населения самого опорного населенного пункта (либо опорного населенного пункта и населенных пунктов в 5-километровом радиусе доступности по дорогам) должна быть в пределах от 3 001 до 50 000 человек;
- д) суммарная численность жителей населенных пунктов на прилегающих к опорному населенному пункту территориях не должна превышать численность населения самого опорного населенного пункта;
- е) демографические показатели: за пять лет, предшествующих году утверждения перечня опорных населенных пунктов региональными властями, убыль населения в опорных населенных пунктах не должна превышать 5%;
- ж) наличие круглогодичного автомобильного сообщения по дорогам общего пользования с административным центром субъекта РФ;
- з) условие, связанное с тем, что более 50% населения опорного населенного пункта (или опорного населенного пункта и его 5-километровой зоны) имеют

²⁷⁵ Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 2021. 7 октября.

доступ к объектам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур.

В Единый перечень опорных населенных пунктов Российской Федерации, утвержденный протоколом Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 16 декабря 2024 г. № 143пр (далее также – Единый перечень опорных населенных пунктов РФ), вошли 2 160 населенных пунктов, которым будет оказана приоритетная поддержка их развития²⁷⁶.

Как и в случае с городскими агломерациями, сельская агломерация – территориальная единица. В этой связи необходимо понять, как эта территориальная единица соотносится с публично-территориальными единицами. И здесь, по нашему мнению, возможно два подхода.

Первый подход: 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, что численность его населения укладывается в установленные рамки (не менее 3 тысяч и не более 50 тысяч жителей). Если же центр района не соответствует этому демографическому критерию, то в качестве опорного должен быть выбран иной населенный пункт, отвечающий требованиям. Не исключено, что этот выбранный опорный пункт может впоследствии стать и новым административным центром района. Важно также отметить, что населенный пункт с численностью жителей свыше 50 тысяч (условно – средний город) в данной системе не может оставаться в составе района, а должен быть преобразован в самостоятельный городской округ.

В условиях одноуровневой системы местного самоуправления считаем, что

²⁷⁶ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 января 2025 г. № 2711/ВД/Д27и // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

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 как наименее рациональный и создающий большие трудности в управлении. Тем не менее, судя по всему, именно он находит отражение в формирующемся конструировании сельской агломерации.

На практике, как отмечают С.В. Нарутто и Е.С. Шугрина, большинство сельских агломераций – это фактически территории муниципальных районов, объединяющих городские и сельские поселения, т.е. три вида муниципальных образований. Например, 12 муниципальных районов Республики Калмыкия являются «по совместительству» и сельскими агломерациями. В Республике Тыва также сельские агломерации представлены муниципальными районами с районными центрами, наделенными статусом опорных населенных пунктов. Вместе с тем, на практике встречаются случаи, когда под видом «сельских агломераций» фактически фигурируют иные образования. Существуют примеры, когда сельскими агломерациями названы объединения, состоящие исключительно из городов. Так, в Тамбовской области статус сельских агломераций присвоен городам Жердевка, Кирсанов, Котовск и Уварово; похожая ситуация наблюдается в Хабаровском крае и Воронежской области, где в официальный перечень сельских агломераций включены только девять малых городов (с населением от 5,9 до 27,9 тысяч человек) без каких-либо сельских населенных пунктов²⁷⁷.

Кроме того, С.В. Нарутто и Е.С. Шугрина обращают внимание на существование «сельских агломераций», в состав которых входят целые

²⁷⁷ Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти ... С. 343–344.

городские округа, что сложно соотнести с понятием малого города. Примерами служат утвержденные агломерации в Карачаево-Черкесии (одна из которых – городской округ из 2 городов и 5 поселков) и Адыгее (где одна из трех – городской округ Адыгейск с прилегающими аулом и хутором). В Магаданской области была создана агломерация на базе Сусуманского городского округа, объединившая город и несколько сельских населенных пунктов. По мнению авторов цитируемой работы, с которым следует согласиться, такие структуры правильнее называть «сельско-городскими агломерациями», однако необходимо признать, что данный тип агломераций также не имеет формального закрепления в федеральном законодательстве²⁷⁸.

Стратегия пространственного развития на период до 2030 года понятие «сельская агломерация» не использует – оперирует понятием «сельской территории», под которой понимается только территория сельского поселения и межселенная территория.

Как отмечает А.И. Алтухов, поскольку в перспективе развитие сельских агломераций охватит значительную часть населенных пунктов, включая поселки городского типа и рабочие поселки, и затронет свыше 27% населения страны, то в целях оптимизации сельского расселения необходимо все планируемые мероприятия увязать с действующим набором законодательных и нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней, более полно учитывать социально-экономические интересы прежде всего сельского населения²⁷⁹.

В письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 апреля 2025 г. № 15463-СС/Д27н, направленном в Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, отмечается, что понятие «агломерация» в большинстве стран не рассматривается в законодательном поле с точки зрения административно-территориального деления, а учитывается в рамках стратегического планирования и территориального управления пространственным развитием. Для решения

²⁷⁸ Там же.

²⁷⁹ Алтухов А.И. Сельские агломерации страны: состояние, проблемы и возможности их решения // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2024. № 6. С. 10.

вопросов по координации территориального планирования муниципальных образований, входящих в агломерацию, в Градостроительный кодекс Российской Федерации в 2023 году внесены изменения, позволяющие подготавливать единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования для нескольких муниципальных образований, формирующих агломерацию. Отмечается также, что сущность понятия «сельская агломерация» отражена в Стратегии пространственного развития на период до 2025 года через понятия «опорный населенный пункт» и «прилегающая территория» к опорному населенному пункту, и что понятие «сельская агломерация» не содержит дополнительных аспектов, которые не покрываются указанными понятиями²⁸⁰.

Мы не во всем можем согласиться с представленной позицией. По нашему мнению, агломерации, как городская, так и сельская, – территориальные единицы (с чем косвенно соглашается и Министерство экономического развития Российской Федерации), а поэтому нуждаются в своем классификационном и правовом оформлении: либо как собственно территориальные единицы, либо как административно-территориальные или муниципальные единицы.

Создается впечатление, что Минэкономразвития России склоняется к тому, чтобы оставить агломерации собственно территориальными единицами без четкой законодательной регламентации. Если это так, то, представляется, что такая позиция должна быть заявлена публично и аргументированно.

Надо иметь в виду, что в соответствии с принципом адекватной социально-правовой репрезентации юридическое конструирование и соответствующее ему правовое регулирование таких феноменов, как «городская агломерация» и «сельская агломерация» для целей их комплексного, устойчивого и целостного развития должно осуществляться таким образом, чтобы правовые понятия «городская агломерация» и «сельская агломерация» соответствовали социальной реальности с ее особенностями и вызовами.

Определения «городской агломерации» были даны видными

²⁸⁰ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 апреля 2025 г. № 15463-СС/Д27 и // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

отечественными географами-урбанистами. Так, Г.М. Лаппо определял городскую агломерацию как «компактную пространственную группировку населенных пунктов, объединенных многообразными интенсивными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему»²⁸¹; В.Я. Любовный – как «скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в одно целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями»²⁸². Отметим, что определение сельской агломерации – аналогично определению городской; разница в качестве населенных пунктов – они сельские, хотя среди них могут быть единичные поселки и малые города, и качестве связей между ними.

Р.А. Попов подчеркивает, что квалифицирующим признаком агломераций, как городской, так и сельской, является территориальная близость населенных пунктов, их компактность и наличие связей между ними. Компактность, в свою очередь, может проявляться различными способами – через плотность населения и / или застройки или через отсутствие «разрывов» в застройке²⁸³.

Признаки эти, хотя и формируют состав, но неравнозначны. Ключевой признак – наличие связей; именно они делают населенную местность агломерацией. Остальные признаки необходимы, но недостаточны: вполне можно представить компактную совокупность территориально сближенных и плотно застроенных населенных пунктов, связи между которыми по каким-то причинам недостаточно интенсивны (плохое транспортное сообщение, наличие физических барьеров и т.п.). В таком случае уместно говорить о «потенциальной агломерации», поскольку настояще системное единство пока не возникло.

Р.А. Попов называет этот подход (который, отметим, идет в русле системно-структурного метода правового анализа) функционально-морфологическим²⁸⁴ (другое название – морфо-функциональный); причем функционально

²⁸¹ Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР. М., 1978. С. 17–18.

²⁸² Любовный В.Я. Городские агломерации в России: проблемы развития и регулирования // Сборник трудов Академических чтений «Проблемы развития агломераций в России». М., 2009. С. 23.

²⁸³ Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития / А.С. Пузанов, канд. геогр. наук (научная редакция), Р.А. Попов, канд. геогр. наук, Т.Д. Полиди, канд. экон. наук, А.Я. Гершович. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. С. 9.

²⁸⁴ Там же, с. 10.

составляющей является связность, а морфологической – населенные пункты, их территориальная сближенность и компактность (плотность).

Заметим, что понятие «муниципального образования» вполне корректно описывается через функционально-морфологический подход (т.е. системно-структурный): по общему правилу, муниципальное образование – это населенные пункты, сближенные и связанные между собой, прежде всего компетенционными вопросами местного значения и властью. В этом смысле между «агломерацией» и «муниципальным образованием» прослеживается явная морфо-функциональная (системно-структурная) связь: и агломерация, и муниципальное образование суть территориальные единицы.

Необходимо также повториться, что агломерация состоит из ядра (иногда нескольких) – центра и периферии (спутниковой зоны). Ядро выделяется внутри агломерации по морфологическим критериям – чаще всего, по плотности застройки или наличию / отсутствию в ней разрывов. Именно на ядро замыкается большинство внутриагломерационных связей.

Периферия агломерации при этом неоднородна: внутри нее можно различать несколько концентрических зон, т.н. поясов, для каждого из которых характерна своя степень интенсивности взаимосвязей с ядром, убывающая от пояса к поясу по мере удаления от ядра. В наиболее удаленном от ядра поясе эта интенсивность минимальна, и внешняя граница (условная) этого пояса, за которой связи прекращаются или получают пренебрежимо низкую выраженность, является одновременно границей агломерации. Г.М. Лаппо отмечал, что «там, где связи сходят на нет, вернее, там, где их величина не достигает определенного минимума, проходит внешняя граница агломерации, отделяющая ее от остальной территории»²⁸⁵.

Одним из механизмов совершенствования деятельности городских агломераций может явиться предусмотренная в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования

²⁸⁵ Лаппо Г.М. Развитие городских агломераций в СССР ... С. 25.

через «горизонтальные субсидии» в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления для совместного решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества.

Говоря о сельских территориях, согласно вышеуказанной инициативе «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», включенной в Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р, ключевым стратегическим приоритетом их развития станет опережающее развитие опорных населенных пунктов, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Данная инициатива, включенная в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», направлена на формирование сети опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (сельских агломераций) с населением до 50 тысяч человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Начиная с 2025 года, в рамках новой инициативы осуществляется трансформация подходов к развитию села и сельских агломераций. Основной инструмент – синхронизация всего комплекса мер государственной поддержки в рамках федеральных госпрограмм. Цель такой синхронизации – концентрация ресурсов на выполнении конкретных мероприятий, предусмотренных долгосрочными планами социально-экономического развития (далее также – ДПР) опорных населенных пунктов и соседних с ними территорий.

Указанные долгосрочные планы предполагается разрабатывать совместными усилиями муниципалитетов и властей субъектов РФ на шестилетний срок. В их содержание войдут мероприятия по развитию инфраструктуры, необходимой для реализации социальных гарантий

(в образовании, здравоохранении, культуре) и удовлетворения других потребностей жителей опорных населенных пунктов. Планы также будут предусматривать меры по обеспечению населения информационно-телекоммуникационными услугами и по улучшению транспортной доступности между опорными населенными пунктами и прилегающими территориями. Новый подход к финансированию ДПР, основанный на комплексности и межотраслевом взаимодействии, как ожидается, позволит ускорить инфраструктурное развитие сельских территорий и агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственную структуру страны.

В действующем федеральном законодательстве и стратегических документах, направленных на комплексное развитие сельских территорий, отсутствует как исчерпывающий перечень необходимых инфраструктурных объектов, так и упоминание об обязательности их создания или наличия в опорных населенных пунктах и на прилегающих территориях. Поэтому представляется целесообразным проработать вопрос о законодательном закреплении – на уровне федеральных законов, государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» и взаимосвязанных с ней стратегических документов – самой необходимости создания базовых элементов социальной, транспортной, инженерной и информационно-коммуникационной инфраструктуры на селе. Предлагается определить исчерпывающий минимальный набор таких инфраструктурных элементов, наличие которого должно быть гарантировано в каждом населенном пункте (школа, врачебная амбулатория, почта, банк, культурно-информационно-досуговый центр, участковый полицейский и пр.).

Единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры должно строиться не только исходя из отраслевых принципов их локации, но и с учетом текущего и перспективного уровня занятости населения, демографических прогнозов, потребности населения в соответствующих услугах, транспортной доступности объектов

и сопутствующей инфраструктуры, а также инвестиционной активности территорий.

§ 3. Особенности статуса населенных пунктов с целевыми функциями и их роль в пространственном развитии страны

В настоящее время существует целая палитра населенных пунктов разных видов и подвидов (малые, средние, большие и крупные города, поселки, сельские населенные пункты), которые обладают определенными *целевыми функциями и характеристиками*, и территории, как они называются в нормативных актах, которые, надо полагать, являются системами таких населенных пунктов.

И здесь на первое место мы бы поставили такой вид населенных пунктов с целевой функцией, как опорные населенные пункты.

Тем же документом – Перечнем поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 30 марта 2024 г. № Пр-616²⁸⁶ – Правительству Российской Федерации было поручено также составить перечень из не менее чем 200 крупных и малых городов и городских агломераций и обеспечить для них разработку, утверждение и реализацию мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития.

Вместе с тем, согласно Единому перечню опорных населенных пунктов РФ в его состав входит 1 042 города, 576 поселков и 542 сельских населенных пунктов (общее количество составляет 2 160), а их соотношение с критериями (целевыми задачами), на основании которых населенные пункты включены в указанный перечень, можно представить в виде таблицы (см. таблицу 3).

²⁸⁶ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 г. № Пр-616) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Таблица 3. Опорные населенные пункты по видам населенных пунктов и их целевому назначению

по целевому назначению:	Опорные населенные пункты:			
	всего	город	поселок	село (сельский НП)
Имеет статус административного центра субъекта РФ	23	23	-	-
Является ядром городской агломерации (численность населения города свыше 250 тысяч человек)	76	76	-	-
Входит в состав городской агломерации и численность населения превышает 5% от численности населения ядра агломерации	38	32	5	1
Входит в состав городской агломерации и численность населения превышает 1% от численности населения ядра агломерации	5	5	-	-
Входит в состав городской агломерации и численность населения превышает 100 тысяч человек	11	11	-	-
Входит в состав городской агломерации и реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории	35	19	8	8
Входит в состав городской агломерации и обеспечивает национальную безопасность	16	12	2	2
Входит в состав городской агломерации и основная функция населенного пункта состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры	4	4	-	-
Является крупнейшим по численности населения населенным пунктом в городском округе, которому присвоен статус наукограда	9	8	1	-
Является крупнейшим по численности населения населенным пунктом в составе ЗАТО	36	20	16	-
Является крупнейшим по численности населения населенным пунктом в приграничном муниципальном образовании, обеспечивающим безопасность государственной границы	67	35	21	11
Является населенным пунктом, который является основным центром предоставления социальных услуг для одного или нескольких муниципальных образований, определенный высшим должностным лицом субъекта РФ	1 548	605	466	477
Реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику территории	183	117	35	31
Основная функция населенного пункта состоит в обслуживании критически важной инфраструктуры	58	47	11	-
Является иным населенным пунктом, обеспечивающим национальную безопасность	51	29	12	10
Итого:	2 160	1 042	576	542

Как видим из таблицы 3, города из всех видов 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.

Но основная целевая функция во всех видах опорных населенных пунктов –

быть центром предоставления социальных услуг для одного и даже нескольких муниципальных образований: таковой целевой функцией наделены 605 городов (из 1 042), 466 поселков (из 576) и 477 сел (из 542).

С учетом проведенного анализа представляется необходимым решить следующие вопросы, в том числе в рамках Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, в части:

- принятия дополнительных мер по опережающему развитию территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в том числе через развитие опорных населенных пунктов;

- разработки программ развития опорных населенных пунктов в контексте национального проекта «Инфраструктура для жизни». Для этого предусмотреть приоритетное использование бюджетных кредитов на инфраструктурные проекты и средств, высвобождаемых за счет списания двух третей задолженности регионов по бюджетным кредитам из федерального бюджета;

- формирования списка из не менее чем 200 крупных и малых городов и городских агломераций, с одновременной разработкой для них мастер-планов и комплексных планов социально-экономического развития. Каждый план должен содержать четкий график работ по годам и конкретные источники финансирования;

- закрепления в основных направлениях пространственного развития страны положений, направленных на социально-экономическое развитие тех муниципальных образований, которые не входят в состав агломераций и не относятся к опорным населенным пунктам;

- разработки правовой классификации населенных пунктов, определяющей опорные населенные пункты с учетом их целевых функций, а также определяемых их вкладом в достижение приоритетов пространственного развития. Также необходимо определить ключевые задачи по поддержке их стабильного функционирования и дальнейшего роста.

Кроме того, полагаем, что в Стратегии пространственного развития на период до 2030 года необходимо было предусмотреть механизмы взаимосвязи общих принципов формирования системы территориального, административно-территориального и муниципального устройства в субъектах РФ с пространственным развитием нашей страны.

Важной категорией территорией с целевыми функциями являются *сельские территории и находящиеся на них сельские населенные пункты, поселки и малые города*. В Госпрограмме КРСТ указано, что сельские территории Российской Федерации являются ключевым ресурсом страны, важность которого стремительно растет в условиях усиления процессов глобализации при одновременном увеличении значения природных и территориальных ресурсов для развития страны.

В связи с этим представляется, что требуется совершенствование мероприятий по сохранению населения на сельских территориях, в том числе по развитию альтернативных форм занятости на сельских территориях, стимулированию внутренней и внешней миграции, повышению уровня доходов сельского населения, развитию инфраструктуры.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающей перечень *видов сельских территорий*, к которым относятся:

- сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района;
- сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов РФ);
- сельские населенные пункты, входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя;
- рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений;
- рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов РФ).

В указанной программе впервые появляется и новый целевой подвид населенных пунктов: «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты».

Обращает внимание, что виды сельских территорий в Госпрограмме КРСТ определяются как через виды населенных пунктов (сельские населенные пункты, рабочие поселки), так и через муниципальные образования (сельское поселение, муниципальный район).

Одновременно наблюдается расхождение с терминологией действующих и предыдущих стратегических документов. В ранее действовавшей Стратегии пространственного развития на период до 2025 года под сельскими территориями понимались исключительно территории сельских поселений и межселенные территории, а в новой Стратегии пространственного развития на период до 2030 года термин «сельская территория» вообще не применяется. Понятия же «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях» как в прошлой, так и в действующей редакциях Стратегии пространственного развития отсутствовали.

Таким образом, как справедливо указывается в рекомендациях парламентских слушаний на тему «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации» «при попытке определить состав территорий сельских агломераций в рамках Госпрограммы КРСТ не удалось провести четкое разграничение между понятиями и структурами территориального и административно-территориального устройства субъектов РФ и муниципального территориального деления.

К примеру, Госпрограмма КРСТ не определяет различия между рабочими поселками со статусом городских поселений и рабочими поселками (в составе различных муниципальных образований), которые отнесены к сельским территориям; между поселками и / или малыми городами, которые граничат с сельскими территориями, но при этом включены в сельские агломерации.

Не вполне ясно и то, как соотносятся понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», а также сколько

таких точек / пунктов может входить в состав одной сельской агломерации. Недостаточно четко определена и сама территориальная основа сельских агломераций: представляют ли они собой совокупность соседствующих населенных пунктов или же смежных муниципальных образований?

В случае, если рассматривать сельские агломерации исключительно как объединения населенных пунктов (а не муниципальных образований), то возникают серьезные вопросы относительно принципов государственного и муниципального управления такими агломерациями как единым комплексом. Остаются неясными механизмы и процедуры оказания им государственной поддержки при отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы и инструменты управления этими конгломератами населенных пунктов.

Полагаем, что наряду с признанием необходимости законодательного урегулирования данных аспектов, требуется разработать и закрепить четкие, недвусмысленные 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»²⁸⁷.

Создание системы опорных населенных пунктов и сельских агломераций (сельских территорий) должно позволить в определенной мере сбалансировать размещение населения и производительных сил на территории России, но это не решит всех проблем, связанных с расселением населения на территории Российской Федерации. Значительная часть населения все равно будет находиться

²⁸⁷ Парламентские слушания на тему: «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации» (г. Москва, Малый зал Государственной Думы, 30 мая 2024 года). Итоговый документ (рекомендации) // Местное право. 2024. № 5. С. 76.

вне пределов городских и сельских агломераций, а также опорных населенных пунктов. Представляется, что создание комфортных условий проживания и рабочих мест для указанной части населения должно постоянно находиться в поле зрения государства.

По нашему мнению, наиболее значимым фактором социально-экономического развития сельских территорий является их инфраструктурное обеспечение. Кроме того, необходимо учитывать особенности социально-экономической асимметрии страны, выражющейся в существенной неравномерности экономического, социального и инфраструктурного развития регионов. Эта неравномерность отчасти обусловлена различиями в природно-климатических и географических условиях.

Указанные факторы влияют на способность отдельных субъектов РФ достигать определенных, единых для всех, нормативных уровней, требований и критериев. Это, в свою очередь, диктует необходимость внесения соответствующих корректировок в нормативно-правовую базу, чтобы обеспечить учет этих региональных особенностей. Подобный учет особенно важен, в частности, при отборе регионов для получения бюджетных инвестиций на развитие сельских территорий, в том числе через поддержку агропромышленного комплекса (АПК), поскольку продуктивность последнего напрямую зависит от климатических условий местности.

В современных условиях, когда возникает необходимость стратегического усиления научного, экономического и оборонно-промышленного потенциала России, повышается значимость *населенных пунктов и территорий, отличающихся высокой концентрацией стратегических интеллектуальных, инновационных, промышленных ресурсов.*

Практический опыт также свидетельствует, что именно на таких территориях зачастую происходит тесная интеграция науки и производства, внедрение передовых разработок и технологий в промышленность. Здесь же реализуются совместные проекты, объединяющие научный и производственный потенциал различных организаций и позволяющие

концентрировать ресурсы на наиболее важных направлениях научно-технического прогресса.

При условии оказания целенаправленной государственной поддержки, такие территории обладают потенциалом для ускоренного развития за счет стимулирования инноваций, создания и производства наукоемкой продукции, а также активной научной и научно-технической работы. Кроме того, эффективное использование инновационного потенциала данных территорий становится фактором экономического роста и повышения глобальной конкурентоспособности государства.

Говоря о других видах территорий с целевыми функциями, следует отметить, что согласно обновленной норме статьи 131 Конституции РФ федеральным законом могут быть установлены специфические особенности реализации публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов РФ, а также *на иных территориях*.

Федеральный закон № 131-ФЗ в своей главе 11 содержал развернутый список населенных пунктов и территорий, для которых были установлены особые порядки осуществления публичной власти, связанные, прежде всего, с их целевыми функциями: города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, приграничные территории, муниципальные образования, относящиеся к территориям северного завоза, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, инновационный центр «Сколково», территории инновационных научно-технологических центров, территории опережающего развития, территория свободного порта Владивосток, территории Арктической зоны Российской Федерации, а также территория Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации.

Федеральный закон № 33-ФЗ в главе 10 расширил данный перечень, дополнив его такими видами как: территории административных центров (столиц) субъектов РФ; территории с низкой плотностью сельского населения;

отдаленные и труднодоступные местности; муниципальные образования, в которых сохраняется двухуровневая система организации местного самоуправления (ст. 86).

Особо отметим категории муниципальных образований и территорий, для которых применяются федеральные законодательные нормы, устанавливающие ряд специфических правил организации местного самоуправления и осуществления отдельных полномочий по решению вопросов местного значения, также обусловленные их целевыми функциями. К ним, в частности, относятся:

- районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402²⁸⁸ (1 144 муниципалитета);

- муниципальные образования Арктической зоны Российской Федерации – Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»²⁸⁹ (131 муниципальное образование);

- приграничные территории – Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»²⁹⁰ (892 муниципалитета в 37 субъектах РФ);

- инновационный центр «Сколково» – Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»²⁹¹ (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ) (часть муниципального округа Можайский в городе Москве);

- территории опережающего развития – Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»²⁹² (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ)

²⁸⁸ Российская газета. 2000. 31 мая (№ 104).

²⁸⁹ Российская газета. 2020. 16 июля (№ 155).

²⁹⁰ Российская газета. 1993. 4 мая (№ 84).

²⁹¹ Российская газета. 2010. 30 сентября (№ 220).

²⁹² Российская газета. 2014. 31 декабря (№ 299).

(110 территорий, в том числе: 84 – созданные на территориях моногородов; 1 – созданный на территории моногорода, который включен в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации, и расположенный на территории Дальневосточного федерального округа; 8 – созданные на территориях ЗАТО; 17 – иные ТОР);

- инновационные научно-технологические центры – Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁹³ (далее – Федеральный закон № 216-ФЗ) (13 центров);

- закрытые административно-территориальные образования – Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (38 муниципальных образований);

- наукограды – Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»²⁹⁴ (11 муниципальных образований);

- монопрофильные муниципальные образования (моногорода) – постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения»²⁹⁵ (326 муниципальных образований).

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, состоявшемся 8 февраля 2023 года, прозвучали предложения о необходимости усовершенствовать систему управления *территориями с высокой концентрацией научной деятельности*. Обсуждалась также актуализация статуса наукоградов и других подобных населенных пунктов, задействованных в реализации научно-технологических проектов мирового

²⁹³ Российская газета. 2017. 4 августа (№ 172).

²⁹⁴ Российская газета. 1999. 14 апреля (№ 71).

²⁹⁵ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4425.

уровня («мегасайенс»), с целью повышения качества их городской среды и планировки.

В перечне поручений, сформированном по итогам данного заседания, Правительству Российской Федерации было дано указание «принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом»²⁹⁶. Предписывается осуществлять эти меры в рамках действующих программ благоустройства городов и проектов создания комфортной городской среды. Очевидно, что выполнение данного поручения потребует реализации широкого спектра мероприятий, нацеленных на всестороннее развитие научно-технологических населенных пунктов и территорий.

Нормами Федерального закона № 244-ФЗ для обеспечения надлежащего функционирования инфраструктуры и поддержания жизнедеятельности на территории центра «Сколково», на его управляющую компанию возложен определенный круг задач, включающий: организацию строительства и эксплуатации автомобильных дорог, систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, обеспечение населения топливом, организацию сбора и вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также за благоустройство и озеленение территории данного центра. Инновационный центр «Сколково» определяется как единство двух составляющих: инфраструктуры его территории и механизмов взаимодействия участников проекта, в том числе посредством использования данной инфраструктуры.

Федеральный закон № 473-ФЗ определяет правовые основы функционирования *территорий опережающего развития* (ТОР) в Российской Федерации, регламентирует меры государственной поддержки и порядок ведения деятельности на таких территориях. Согласно данному закону, под ТОР понимается часть территории субъекта РФ (включая ЗАТО), где решением Правительства Российской Федерации введен специальный правовой режим для осуществления предпринимательской и иных видов деятельности с целью

²⁹⁶ URL: <https://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70973>.

создания благоприятных условий для:

- привлечения инвестиций;
- обеспечения ускоренного социально-экономического развития;
- создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Географически ТОР может располагаться как на территории одного муниципального образования, так и охватывать территории нескольких муниципальных образований, но обязательно в пределах одного субъекта РФ.

Согласно статье 2 Федерального закона № 216-ФЗ *инновационный научно-технологический центр* (далее также – ИНТЦ) определяется как совокупность организаций, чья основная деятельность направлена на научно-технологические разработки, и иных структур, обеспечивающих функционирование центра. Территория ИНТЦ представляет собой комплекс земельных участков (или их частей), где действует особый правовой режим для ведения деятельности в определенных сферах. Территория ИНТЦ может находиться в пределах одного или нескольких субъектов РФ.

Обратим внимание, что указанные территории являются ярким примером специальных публично-территориальных единиц.

Как отмечалось ранее, на данный момент (*октябрь 2025 года – А.Д.*) официальным статусом *наукограда* обладают 11 муниципальных образований, расположенных на территории 5 субъектов РФ. Значительная их часть сосредоточена в Московской области: это Дубна, Жуковский, Королев, Серпухов (включивший Протвино и Пущино), Реутов, Фрязино, Черноголовка.

Вместе с тем, помимо официально определенных наукоградов, в России существует целый ряд городов с сопоставимым научно-технологическим потенциалом. Эти населённые пункты, формально не имеющие статуса наукограда, можно было бы обозначить как «города с высоким уровнем научно-технологического потенциала».

Не менее важным является и вопрос поддержки *монопрофильных муниципальных образований – моногородов* – еще одного целевого подвида

муниципалитетов и / или населенных пунктов (городов). Развитие моногородов является важным фактором обеспечения социально-экономической и политической стабильности в нашей стране. Актуальность этой задачи подтверждается Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года, где была подчеркнута необходимость конкретных мер в отношении моногородов: «... представить предложения по комплексному развитию моногородов, по реализации здесь инвестиционных проектов с предложениями по источникам финансирования, по снятию напряжения на рынке труда и адресному содействию малому и среднему бизнесу»²⁹⁷.

Специфика экономического развития России порождает ряд типичных трудностей для монопрофильных муниципальных образований. К основным проблемам относятся:

- ориентация крупного российского бизнеса на сиюминутную прибыль в ущерб социальным обязательствам на территории своего присутствия. Вложения в развитие территорий воспринимаются многими руководителями как бремя, которое государство необоснованно на них возлагает, и которое необходимо постоянно «оптимизировать» – то есть, минимизировать;

- основная доля налоговых поступлений, включая налоги с прибыли градообразующих предприятий, аккумулируется на федеральном уровне. В результате у регионов и муниципалитетов остается недостаточный объем налоговых средств, собранных на их территории, что не позволяет большинству из них эффективно решать социальные задачи и обеспечивать полноценное социально-экономическое развитие;

- сохраняется практика регистрации юридических адресов системообразующих предприятий в Москве или региональных центрах. Это приводит к эрозии налоговой базы моногородов, которые лишаются даже тех ограниченных поступлений, которые могли бы направляться в их местные

²⁹⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. 2013. 13 декабря (№ 282).

бюджеты.

Социально-экономическое положение моногородов оказалось под ударом и после ужесточения западных санкций в феврале 2022 года. Наиболее серьезные последствия ожидали те из них, где градообразующие предприятия либо уже прекратили работу, либо существенно свернули свою деятельность. Масштаб влияния санкций на каждый конкретный моногород определяется отраслевой специализацией и региональной спецификой его ключевого предприятия. Практически каждый третий моногород в России почувствовал на себе прямое действие санкций. Они ударили по 134 главным предприятиям, обеспечивающим работой более полмиллиона человек. Сложности не обошли стороной и другие предприятия, столкнувшиеся с косвенными ограничениями. Последствия очевидны: из-за невозможности продавать товары за рубеж и закупать новое оборудование фабрики и заводы сворачивают производство, снижают заработную плату и сокращают сотрудников, что ставит под угрозу существование не только самих предприятий, но и этих городов.

С учетом изложенного, для дальнейшего правового совершенствования статуса и социально-экономического развития территорий / муниципальных образований / населенных пунктов, обладающих целевыми функциями, на наш взгляд необходимо изучить возможность:

- внесения изменений в федеральное законодательство с целью легального закрепления понятий таких подвидов городов, как «города-заводы», «города-курорты», «города-форпосты», «города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды)». Необходимо также конкретизировать их правовой статус и определить принципы их создания и функционирования. Одновременно следует определить статус, принципы создания и функционирования «новых экспериментальных населенных пунктов», под которыми в Стратегии пространственного развития на период до 2030 года понимаются вновь создаваемые поселения (населенные пункты) для апробации новых подходов в демографии, жилищном строительстве, экономическом, научно-технологическом и ином развитии;

- совершенствования на федеральном уровне правового статуса уже действующих территорий / населенных пунктов / муниципальных образований инновационного развития (включая наукограды), определение дополнительных механизмов их государственной поддержки, а также рассмотрение возможности создания новых типов таких субъектов с предоставлением им особого статуса;
- наделения населенных пунктов / муниципальных образований, имеющих фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала, статусом наукоградов;
- разработки и утверждение федеральной стратегии, направленной на социально-экономическое развитие ЗАТО, а также принятие дополнительных мер их финансовой и другой поддержки, в том числе с учетом обстоятельств, связанных с проведением специальной военной операции;
- определения и нормативного закрепления взаимосвязанных полномочий и ответственности федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления моногородов в сфере улучшения социально-экономической ситуации на этих территориях. Также предлагается повысить роль и ответственность всех уровней публичного управления (федерального, регионального и местного) за решение проблем развития моногородов, а не возлагать ее преимущественно на местные власти;
- принятия отдельной государственной программы Российской Федерации «О развитии моногородов», содержащей комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации основных государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития моногородов, к которым должно быть отнесено, в первую очередь, приближение уровня развития экономики и социальной сферы моногородов к обычным муниципальным образованиям, имеющим многопрофильные производства, уменьшение количества моногородов в связи с оказанием им мер государственной поддержки и снижения их зависимости от градообразующих

предприятий;

- обеспечения четкой синхронизации мероприятий по развитию моногородов с приоритетными государственными программами Российской Федерации и федеральными национальными проектами, а также с государственными программами субъектов РФ, программами субъектов естественных монополий в отношении монопрофильных муниципальных образований;

- анализа и распространения положительного опыта развития отдельных моногородов, а также разработка государственных механизмов для тиражирования успешных практик в других монопрофильных муниципальных образованиях;

- уточнения правового статуса закрытых военных городков, определение их положения в системе территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ;

- обеспечения согласованности положений Стратегии пространственного развития на период до 2030 года, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2036 года, а также утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р системы опорных населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации²⁹⁸;

- сохранения обязательств, связанных со статусом наукограда, на переходный период – с момента завершения реорганизации территории муниципального образования и до момента принятия решения о присвоении (подтверждении) статуса наукограда;

- разработки отдельного пакета мер по развитию и поддержке малых и средних городов, выполняющих критически важную функцию центров («опорных пунктов») развития для окружающих сельских территорий, будучи при этом городскими территориями, адекватных их роли в устойчивости соответствующего региона;

- ревизии Стратегии пространственного развития на период до 2030 года

²⁹⁸ Собрание законодательства РФ. 2023. № 50. Ст. 9095.

с целью системной интеграции социально-экономического пространства страны для преодоления нарастающего разрыва между т.н. «полюсами роста», крупнейшими городскими агломерациями, а также т.н. «периферией», обезлюдевающими малыми городами и сельскими территориями, особенно в Сибири, на Дальнем Востоке и в Арктике.

Из всего изложенного в данном параграфе, можно сделать вывод, что формирование достаточно большого количества целевых территорий / населенных пунктов / муниципальных образований, с особенностями организации местного самоуправления, особенно появление большого пула опорных населенных пунктов (2 160), 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.

Представляется, что целевые территории и населенные пункты в значительной степени внemuниципальны 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.

Ёмко это ситуацию описывает высказывание Н.С. Тимофеева: «Государственная политика размещения и вложения огромных средств затрудняет создать сбалансированный механизм государственно-муниципального интереса. Наше же развитие в значительной степени пока опирается не на повышение роли местных сообществ, а на централизацию государственных инноваций «федеральных территорий», «территорий опережающего развития», «городов-портов»... и так далее»²⁹⁹.

Проанализировав целевые муниципальные образования, населенные пункты и территории, можно сделать вывод, что актуальная задача в сфере правового

²⁹⁹ Тимофеев Н.С. К государству на земской основе ... С. 24.

регулирования таких муниципалитетов и населенных пунктов сегодня состоит не столько в конструировании для них совершенно новых специальных правовых режимов, сколько в совершенствовании уже существующих правовых форм таких территорий, населенных пунктов и муниципальных образований, а также инструментов и механизмов их государственной поддержки. Важно также создать эффективные механизмы взаимодействия таких целевых субъектов друг с другом и с органами государственной власти, субъектами хозяйственной деятельности для полноценной реализации их преимуществ и снижения связанных с ними рисков.

Заключение

Настоящее диссертационное исследование посвящено комплексному правовому анализу сложной и многогранной проблемы территориального устройства субъектов РФ, территориальной организации публичной власти на субрегиональном и местном уровнях в Российской Федерации в контексте ее пространственного развития. В центре внимания находилось исследование территориальных единиц, их юридических конструкций и правового статуса: правового и фактического состояния населенных пунктов и их видов, включая целевые населенные пункты и территории, муниципальных единиц (муниципальных образований) и административно-территориальных единиц, агломераций (городских, сельских) в их прочной связи с задачами пространственного развития страны и функционирования единой системы публичной власти, формирующейся после конституционной реформы 2020 года.

Актуальность данной проблематики обусловлена не только необходимостью теоретического осмыслиения происходящих трансформаций, но и острой практической потребностью в выработке эффективных и сбалансированных подходов к управлению территориями, населенными пунктами, административно-территориальными и муниципальными единицами в условиях современных геополитических, экономических и социальных вызовов.

Целью работы явилось выявление теоретических и практических аспектов юридического конструирования населенных пунктов и их видов, муниципальных образований, территориальных и административно-территориальных единиц, их соотнесенности между собой, установление их роли в территориальной организации и системе пространственного развития России, а также функционирования единой системы публичной власти с учетом особенностей местного самоуправления.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд **ключевых выводов и результатов**, обладающих научной новизной и практической

значимостью:

1. Дано понимание территориального устройства государства как целостной системы, при этом территориальные единицы являются основными элементами такой системы на разных ее уровнях. Поэтому понимание правового содержания и юридических конструкций территориальных единиц и их видов на разных уровнях территориального устройства государства дает нам понимание территориального устройства государства как в целом, так и по его уровням, с одной стороны, и возможность эффективного правового регулирования этого устройства, с другой.

Дана классификация территориальных единиц субъекта РФ.

2. **Населенный пункт** как первичная ячейка расселения и жизнедеятельности является *естественной* основой территориальной организации, и при этом территориальной единицей, лежащей в основе конструирования всех других территориальных единиц. Однако его правовой статус остается неопределенным. Предложенная в работе юридическая конструкция и типология (город, поселок, сельский населенный пункт – село) на основе интегральных критериев позволяют внести ясность в понятийный аппарат и создать основу для адекватного юридического конструирования муниципальных образований, административно-территориальных единиц и агломераций.

3. Проблема **рассогласования правового статуса и фактического состояния** населенных пунктов носит в России массовый характер. Существование сотен «юридических городов» и «поселков», не соответствующих своему статусу по объективным параметрам, искажает картину расселения, затрудняет планирование и распределение ресурсов. Одновременно происходит обезлюживание малых сельских населенных пунктов, разрушающее социальную ткань и пространственный каркас страны. Необходимо принятие системных мер по приведению статуса в соответствие с реальностью или, что более конструктивно, по целенаправленному развитию деградирующих территорий и населенных пунктов.

4. Юридические конструкции муниципальных единиц зависимы от своих моделей местного самоуправления и связаны с ними. Правовая конструкция **«муниципального образования»** следовательно связана с актуальной российской моделью местного самоуправления и зависит от нее, обладает как достоинствами (участие в гражданском обороте, четкая фиксация субъекта права), так и недостатками, к основным из которых относится существенный отрыв от поселенческой структуры, основой для которой являются населенные пункты, особенно при создании городских и муниципальных округов, что может приводить к «размыvанию» местного самоуправления в публично-властном и общественно-самоуправленческом составляющих, снижению его доступности для граждан и игнорированию интересов местных сообществ.

5. **Территориальная организация местного самоуправления** требует дифференцированного подхода. Жесткое навязывание единой модели (например, повсеместный переход на одноуровневые округа) представляется неоправданным и несущим большие риски. Для большинства территорий, особенно с развитой сетью населенных пунктов, и для управления агломерациями, оптимальными являются **двухуровневые модели** (муниципальный район / поселения; городской округ с внутригородским делением / внутригородской район), сохраняющие самоуправление на базовом уровне. Одноуровневые округа могут быть эффективны в специфических условиях (низкая плотность населения, удаленные и труднодоступные территории), но их создание должно быть тщательно обосновано с точки зрения необходимого и достаточного количества населенных пунктов в их составе и сопровождаться механизмами обеспечения интересов населения на местах (например, через территориальные отделы администрации, старост, развитие территориального общественного самоуправления).

6. **Пространственное развитие и агломерационные процессы** нуждаются в четком правовом регулировании. Требует законодательного закрепления определение понятий «городская и сельская агломерации», определение их видов, критерии и порядок формирования как муниципальных или как административно-территориальных единиц и механизмы управления (органы публичной власти,

координационные советы и иные специальные органы, межмуниципальные соглашения).

7. Требует правового оформления и статус «опорных населенных пунктов» и их взаимосвязь с муниципальным делением и сельскими агломерациями. Крайне важно обеспечить **сбалансированность** пространственного развития, не допуская чрезмерной концентрации ресурсов – людских и материальных – в крупнейших агломерациях за счет деградации остальной территории страны, для чего выстроить неразрывную связь стратегии пространственного развития с оптимальной организацией территориального, административно-территориального и муниципально-территориального устройства субъектов РФ.

8. Территории / муниципальные образования / населенные пункты с целевыми функциями и особенностями организации местного самоуправления (геостратегические, инновационные, ЗАТО, наукограды, территории опережающего развития, моногорода) играют ключевую роль в обеспечении национальной безопасности и технологического суверенитета. Их правовой статус требует дальнейшего совершенствования, унификации (где это возможно) и интеграции в общую систему пространственного развития, территориального устройства, местного самоуправления и стратегического планирования, имея в виду при этом, что территории с целевыми функциями являются специальными публично-правовыми образованиями. Особое внимание следует уделить поддержке моногородов, особенно в условиях санкционного давления.

9. Успешное местное самоуправление невозможно без синергии **публичной власти и общественного самоуправления**. Необходимо создавать правовые и организационные условия для активного участия граждан и институционализированных местных сообществ (прежде всего в территориальном общественном самоуправлении, социально ориентированных некоммерческих организациях, общественных палатах / советах, институте старост) в решении вопросов местного значения, общественном контроле за деятельностью органов местного самоуправления, реализации социально

значимых инициатив.

10. Традиционные российские цивилизационные ценности, понимаемые как основа общенациональной идентичности и нравственные ориентиры, могут стать важным ресурсом для консолидации местных сообществ, основой общественного самоуправления и повышения социальной ответственности власти и бизнеса на местах. Координационные советы по утверждению и защите традиционных ценностей, как на региональном, так и на местном уровнях, могут сыграть позитивную роль в процессах общественной консолидации при условии их реальной включенности в процесс принятия решений и процессы межсекторного взаимодействия, а также взаимодействия с формирующимся на этой основе солидарным гражданским обществом.

11. Одним из ключевых выводов диссертации является настоятельная необходимость федерального законодательного регулирования общих принципов организации территориального устройства в Российской Федерации, в том числе с использованием тех правовых определений населенного пункта и его видов, представлений о территориальных, административно-территориальных, муниципальных единицах и их соотношениях, об агломерациях и их видах, о целевых населенных пунктах и территориях, которые предложены в настоящем диссертационном исследовании. Такой закон должен заложить единые правовые основы для всей системы территориальной организации страны, устранив существующие пробелы и противоречия, обеспечить правовую определенность и предсказуемость для органов публичной власти, граждан, их сообществ и бизнеса, создать прочную базу для эффективного пространственного развития, планирования и управления.

Теоретическое значение проведенного исследования состоит в углублении понимания правовой природы территориального устройства субъектов РФ в контексте их пространственного развития, разработке и уточнении понятий территориальных единиц и их видов (населенный пункт, публично-территориальные единицы (административно-территориальные, муниципальные и специальные единицы), агломерация и ее виды), юридической конструкции

населенных пунктов и их видов, всестороннем анализе понятия «муниципальное образование» и его юридической конструкции, анализе соотношения различных территориальных единиц (административно-территориальных, муниципальных, населенных пунктов, агломераций) в территориальном устройстве субъектов РФ в контексте их пространственного развития, выявлении влияния традиционных цивилизационных факторов на формирование местного самоуправления вообще и общественного самоуправления в частности, влияния публичной власти и местного общественного самоуправления на формирование солидарного гражданского общества как необходимого фактора гармоничного устойчивого развития муниципальных образований, регионов и страны в целом.

Практическая значимость работы заключается в формулировании конкретных **рекомендаций** по совершенствованию нормативной базы, законодательства и государственной политики:

- нормативные и законодательные: правовые определения понятий «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт», «муниципальное образование»; принятие федерального закона об общих принципах территориального устройства в Российской Федерации; внесение изменений в Федеральный закон № 33-ФЗ, Градостроительный, Земельный, Бюджетный кодексы для урегулирования правового статуса муниципальных образований, административно-территориальных единиц, населенных пунктов и их видов, агломераций, опорных населенных пунктов, территорий / муниципальных образований / населенных пунктов с целевыми функциями и особенностями организации местного самоуправления; укрепление общественного самоуправленческого компонента в российской модели местного самоуправления, интеграция механизмов утверждения, сохранения и защиты традиционных российских цивилизационных ценностей в деятельность региональной и местной публичной власти и общественного самоуправления;

- политические и стратегические: обеспечить реальную сбалансированность территориального устройства и пространственного развития, реализуя программы поддержки малых и средних городов, сельских территорий;

при формировании муниципальных единиц опираться на поселенческую (населенные пункты) основу и необходимость сохранения доступности, эффективности и представительности местного самоуправления; разработать и реализовать федеральные стратегии и программы по развитию ЗАТО, моногородов, наукоградов, населенных пунктов Арктики и Дальнего Востока; активнее использовать механизмы межмуниципального сотрудничества и возможности административно-территориального регулирования для организации и функционирования агломераций; интегрировать вопросы утверждения, сохранения и развития российских традиционных цивилизационных ценностей в региональную и муниципальную общественную практику;

- институциональные: оптимизировать взаимодействие между уровнями публичной власти в вопросах территориального устройства, пространственного развития, территориального планирования и управления; развивать институты общественного участия и общественного контроля на местном уровне; создать эффективные механизмы управления населенными пунктами с целевыми функциями и агломерациями, вписанными в территориальное устройство субъектов РФ; совершенствовать систему статистического учета и мониторинга территориального устройства и пространственного развития.

Ограничения и перспективы дальнейших исследований. Настоящая работа фокусировалась преимущественно на правовых аспектах территориальной организации и пространственного развития субъектов РФ, хотя и с привлечением данных из смежных наук. Дальнейшие исследования могли бы углубить экономический анализ эффективности различных моделей территориального устройства и пространственного развития, провести более детальные сравнительно-правовые исследования с зарубежными странами со схожими проблемами и правовыми подходами (например, Канада, Австралия, Бразилия, европейские страны), осуществить масштабные социологические исследования восприятия муниципальных реформ населением и степени вовлеченности местных сообществ в местное самоуправление.

Особый интерес представляет мониторинг и оценка последствий внедрения

одноуровневой системы местного самоуправления (муниципальных и городских округов) в различных регионах России, а также анализ правоприменительной практики нового Федерального закона № 33-ФЗ. Требуют дальнейшей проработки правовые механизмы управления городскими и сельскими агломерациями, населенными пунктами и территориями с целевыми функциями, а также юридические аспекты внедрения цифровых технологий в управление территориями.

В **завершение** следует подчеркнуть, что построение гармоничной, устойчивой и эффективной системы территориальной организации публичной власти и местного самоуправления в субъектах РФ, пространственной организации страны и системы расселения является одной из базовых задач для современной России. Это не только вопрос административной целесообразности, но и важнейшее условие для реализации конституционных принципов правового и социального государства, обеспечения единства страны, сохранения ее уникального цивилизационного кода и создания достойных условий жизни для всех граждан, независимо от места их проживания. Предложенные в диссертации подходы и рекомендации направлены на содействие достижению этих стратегических целей через формирование более гармоничной, сбалансированной и юридически выверенной модели управления российским пространством.

Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, «важно развивать территории равномерно, чтобы страна «не обезлюдела», и именно комплексный, осмысленный подход к территориальной организации и пространственному развитию является ключом к решению этой задачи»³⁰⁰.

³⁰⁰ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/72171>.

Список использованных правовых актов и литературы**Правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов власти**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2020. – 4 июля.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 1. – с. 13; – утратил силу.
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. – 2020. – 16 марта. – № 55.
4. Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. / Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466; № 15. – Ст. 1695; утратил силу для России.
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 30 октября. – № 211–212.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 12 августа. – № 153–154.

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 19. – Ст. 2069; – утратил силу.
11. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 12. – Ст. 1383.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. – 1994. – 8 декабря. – № 238–239.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2025. – 20 марта.
14. О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов: Федеральный закон от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2024. – 1 декабря.
15. О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы: Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ // Российская газета. – 2023. – 2 марта. – № 45.
16. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Российская газета. – 2021. – 27 декабря. – № 294.
17. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 16 июля. – № 155.
18. О почетном звании Российской Федерации «Город трудовой доблести»: Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 9. – Ст. 1133.
19. Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ // Российская газета. – 2017. – 4 августа. – № 172.

20. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ // Российская газета. – 2017. – 5 апреля. – № 71.
21. О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 140-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 24. – Ст. 3367.
22. О территориях опережающего развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 31 декабря. – № 299.
23. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 3 июля. – № 146.
24. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2014. – 27 мая.
25. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (часть 1). – Ст. 7598.
26. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
27. О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Федеральный закон от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ // Российская

газета. – 2011. – 20 июля. – № 156.

28. Об инновационном центре «Сколково»: Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 30 сентября. – № 220.
29. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 1 августа. – № 163.
30. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ // Российская газета. – 2004. – 30 декабря. – № 290.
31. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября. – № 202; – утрачивает силу с 1 января 2027 года.
32. О Всероссийской переписи населения: Федеральный закон от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 29 января. – № 17.
33. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
34. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.
35. Об утверждении Федеральной программы развития образования: Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1639.
36. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; – утратил силу.
37. О статусе наукограда Российской Федерации: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ // Российская газета. – 1999. – 14 апреля. – № 71.
38. О наименованиях географических объектов: Федеральный закон

- от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5718.
39. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.
40. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ // Российская газета. – 1999. – 19 января. – № 9.
41. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 1 сентября. – № 170; – утратил силу.
42. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
43. О ветеранах: Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ // Российская газета. – 2000. – 5 января. – № 1–3.
44. О Государственной границе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 // Российская газета. – 1993. – 4 мая. – № 84.
45. О закрытом административно-территориальном образовании: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. – 1992. – 26 августа. – № 190.
46. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Закон Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 // Российская газета. – 1992. – 16 мая. – № 111; – утратил силу.
47. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 18 июля. – № 29. – Ст. 1010; – утратил силу.

48. О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1306; – утратил силу.
49. Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 1124 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2024. – 28 декабря.
50. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области исторического просвещения: Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2024 г. № 314 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2024. – 8 мая.
51. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // Российская газета. – 2024. – 11 мая. – № 100.
52. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2023. – 31 марта.
53. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2022. – 9 ноября.
54. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2021. – 3 июля.
55. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 // Официальный интернет-портал правовой информации

<http://pravo.gov.ru>. – 2017. – 10 мая.

56. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2017. – 16 января.
57. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2016. – 6 декабря.
58. Об утверждении Основ государственной культурной политики: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2014. – 25 декабря.
59. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2012. – 19 декабря.
60. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. – 2013. – 13 декабря. – № 282.
61. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 г. № Пр-616) [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
62. Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию, состоявшегося 8 февраля 2023 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <https://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70973>.
63. Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (утв. Президентом Российской Федерации 1 марта 2020 г. № Пр-354) [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система

«КонсультантПлюс».

64. Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции): Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 // Российская газета. – 2000. – 31 мая. – № 104.
65. Об организации Всероссийской переписи населения 2020 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1608 // Российская газета. – 2019. – 19 декабря. – № 286.
66. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2019. – 6 июня.
67. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4425.
68. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2025. – 6 января.
69. Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2024 – 2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июля 2024 г. № 1734-р //

Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2024. – 5 июля.

70. Об утверждении перечня опорных населенных пунктов (муниципальных образований) Арктической зоны Российской Федерации: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2023 г. № 3377-р // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 50. – Ст. 9095.
71. Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2022. – 26 декабря.
72. Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2021. – 7 октября.
73. О формах бланков переписных листов Всероссийской переписи населения 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 2648-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2019. – 13 ноября.
74. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. – 2019. – 15 февраля; – утратил силу.
75. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком 22 мая 2017 г. № 3414п-П16) // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

76. О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1982. – № 34. – Ст. 1271.
77. Основные методологические и организационные положения Всероссийской переписи населения 2020 года: приказ Росстата от 9 сентября 2021 г. № 549 [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»; – утратил силу.
78. ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (утв. Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413) [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
79. Устав Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 г. № 9/5-ЗС) // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2009. – 14 мая. – № 9.
80. Устав (Основной Закон) Челябинской области (подписан Губернатором Челябинской области 9 июня 2006 г.) // Южноуральская панорама. – 2006. – 16 июня. – № 114–115.
81. Устав Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З (принят постановлением ЗС НО от 22 декабря 2005 г. № 1809-III) // Правовая среда. – 2006. – 18 января. – № 3 (676); – приложение к газете «Нижегородские новости». – 2006. – 18 января. – № 7 (3419).
82. Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ (принят постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31 марта 2005 г. № 282-ОСД) // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2005. – 22 апреля. – № 16.
83. Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23 марта 2003 г.) // Вести Республики. – 2003. – 29 марта. – № 18.
84. Конституция Республики Тыва (принята на референдуме Республики Тыва 6 мая 2001 г.) // Тувинская правда. – 2001. – 15 мая.
85. Устав Смоленской области (принят Смоленской областной Думой 26 апреля

2001 г.) // Рабочий путь. – 2001. – 24 мая. – № 116–117.

86. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом РА от 7 июня 1997 г. № 21-4) // Звезда Алтая. – 2007. – 1 июня. – № 127–128.
87. Устав (Основной Закон) Омской области (принят Постановлением ЗС Омской области от 26 декабря 1995 г. № 193) // Омский вестник. – 1995. – 27 декабря. – № 249.
88. Конституция Республики Мордовия (принята Конституционным Собранием РМ 21 сентября 1995 г.) // Известия Мордовии. – 2011. – 16 марта. – № 36–11.
89. Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. № 14-КЗ (принят Думой Приморского края 12 сентября 1995 г.) // Издание «Устав Приморского края». – 1995. – 16 октября.
90. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (принята сессией ЗС (Хасэ) – Парламента РА 10 марта 1995 г.) // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. – 1995. – Март. – № 16.
91. Конституция Карачаево-Черкесской Республики (принята Народным Собранием КЧР 5 марта 1996 г.) // Сборник Законов и Постановлений КЧР 1995–1999 гг. – Часть I.
92. Конституция Республики Хакасия (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25 мая 1995 г.) // Вестник Хакасии. – 2005. – 14 ноября. – № 56.
93. Устав Новгородской области от 3 сентября 1994 г. № 2-ОЗ (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 31 августа 1994 г. № 65-ОД) // Новгородские ведомости. – 2001. – 27 марта. – № 43.
94. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 // Республика Башкортостан. – 2002. – 6 декабря. – № 236–237 (25216–25217).
95. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. // Республика Татарстан. – 2002. – 30 апреля. – № 87–88.
96. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 4 апреля 1992 г. № 908-XII) // Якутские ведомости. – 1992. – 26 апреля. – № 7.

97. Об административно-территориальном устройстве Иркутской области: Закон Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ // Ведомости ЗС Иркутской области. – 2010. – 22 июня. – № 21. – Том 1.
98. Об административно-территориальном устройстве Калининградской области: Закон Калининградской области от 10 июня 2010 г. № 463 // Калининградская правда (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»). – 2010. – 26 июня. – № 112.
99. Об административно-территориальном устройстве Томской области: Закон Томской области от 26 июня 1997 г. № 469 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). – 1997. – № 20; – утратил силу.

Материалы судебной практики

100. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. № 39-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 5.
101. По делу о проверке конституционности части второй статьи 313 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования город Мурманск: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2020 г. № 34-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 5.
102. По делу о проверке конституционности статьи 3.4 Закона Самарской области «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия и обеспечении отдельных условий реализации прав граждан на проведение публичных мероприятий в Самарской области» в связи с жалобой граждан

Н.П. Барановой, А.Г. Круглова и Д.И. Сталина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2020 г. № 27-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 4.

103. По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 29-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 5.
104. По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 г. № 26-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 5.
105. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 6.
106. По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2018 г. № 27-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 6.
107. По делу о проверке конституционности абзацев второго, третьего, десятого и двенадцатого подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с запросом Ленинского районного суда города Санкт-Петербурга: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № 19-П // Вестник

Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 5.

108. По делу о проверке конституционности положений подпункта «а» пункта 2 статьи 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобой гражданина П.А. Спиридонова и запросом Бугульминского городского суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2018 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 4.
109. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2017. – № 5.
110. По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2016 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 6.
111. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 2.
112. По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации

муниципального образования «Североуральский городской округ»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. № 26-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 1.

113. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 4.
114. По делу о проверке конституционности статей 4, 5 и пункта 5 статьи 14 Федерального закона «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» в связи с запросами Правительства Волгоградской области и Правительства Сахалинской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 30-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.
115. По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 6.
116. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 5.

117. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2013. – № 3.
118. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.
119. По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2012. – № 3.
120. По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области»

в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 5.

121. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», статьи 28 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», пункта 1 статьи 33 и статьи 51 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 4.
122. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 4.
123. По делу о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой граждан А.С. Епанечникова и Е.Ю. Епанечниковой: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2011 г. № 4-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 3.
124. По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта

2011 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 3.

125. По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 1.
126. По делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 части 2 статьи 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2009 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.
127. По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.
128. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Вестник

Конституционного Суда РФ. – 2002. – № 3.

129. По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 5.
130. По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 2.
131. 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: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 6.
132. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 1.
133. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-

ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1995. – № 5.

134. По жалобе гражданина Субботина К.С., Жилищно-строительного кооператива № 70 и Ассоциации содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 10 части 1 статьи 16.2 и пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 г. № 3274-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 1.
135. По жалобе граждан Касимова И.Н., Мухаметзяновой Н.Ф. и Хадеева А.Э., а также товарищества собственников жилья «Мирный» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2019 г. № 3273-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2020. – № 1.

136. По жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 2516-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 1.
137. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Ковалевой О.А. и Парфентьевой Т.Ю. на нарушение их конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 3 статьи 16, пунктами 4 и 6 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пунктом 2 статьи 3 и пунктом 6 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. № 337-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
138. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Колодежного Д.В. и Передельского Д.А. на нарушение их конституционных прав статьей 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2014 г. № 2744-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2015. – № 2.
139. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Куланова В.Г. на нарушение его конституционных прав пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2014 г. № 1818-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
140. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Родниковский муниципальный район»

Ивановской области на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 24 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 1591-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 3.

141. Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Кабинета Министров Республики Татарстан и Вахитовского районного суда города Казани о проверке конституционности пункта 10 части 1 статьи 16 и части 9 статьи 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1054-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2014. – № 2.
142. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «АРЗ-3» на нарушение конституционных прав и свобод положениями подпункта 7 пункта 1 статьи 1 и пункта 1 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 436-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
143. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «АктивТоргСервис» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 4 части 1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 1994-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
144. По жалобе гражданина Шапошникова А.В. на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О // Вестник Конституционного

Суда РФ. – № 5.

145. По жалобе гражданина Родионова Н.А. на нарушение его конституционных прав положениями части 6 статьи 2, части 2.1 статьи 3, статьи 13 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае», пункта 3 статьи 32, пункта 2.1 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 2 статьи 3, пункта 5.1 статьи 25 Федерального закона «О политических партиях»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1808-О-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
146. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Ю.Н. на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2010 г. № 1483-О-О // Российская газета. – 2010. – 24 декабря. – № 291.
147. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 5.
148. По жалобе гражданина Севашева А.В. на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.
149. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Клюшкина А.П., Михеева Э.А., Новиковой Т.Ф. и Шкутника В.А. на нарушение

их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 406-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.

150. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 2003 г. № 289-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.
151. По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области от 16 июля 1997 года «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2000 г. № 195-О [Электронный ресурс] / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Специальная литература

152. Авакян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. В 2-х т. / С.А. Авакян. – Т. 2. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 936 с.
153. Авакян, С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицкий, Н.С. Тимофеев; отв. ред. С.А. Авакян. – М.: Проспект, 2009. – 544 с.
154. Авакян, С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты / С.А. Авакян // Вестник Тюменского гос. ун-та. – 2009. – № 2. – С. 5–12.

155. Алексеев, И.А. Местное сообщество – основа муниципальной демократии / И.А. Алексеев, Н.С. Шипулин // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2018. – № 1. – С. 5–9.
156. Алексеев, С.С. Тайна права. Его понимание, назначение, социальная ценность / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 2001. – 161 с.
157. Алтухов, А.И. Сельские агломерации страны: состояние, проблемы и возможности их решения / А.И. Алтухов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2024. – № 6. – С. 2–11.
158. Анимица, Е.Г. Градоведение: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 08.01.03 «Национальная экономика» / Е.Г. Анимица, Н.Ю. Власова. – Изд. 4-е, перераб. и доп. – Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. экономического ун-та, 2010. – 433 с.
159. Антонова, Е.Л. Экзистенциальные основания культуры деревни и культуры города как устойчивой и неустойчивой систем противостояния социальному хаосу / Е.Л. Антонова, В.Г. Туркина // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 8–1 (22). С. 27–29.
160. Атлас сервисно-инфраструктурных решений для городов [Электронный ресурс] / Агентство стратегических инициатив (АСИ). – Режим доступа: <https://asi.ru/cities/atlas/>.
161. Бабичев, И.В. Концепция цивилизационного мировоззренческого канона / И.В. Бабичев // Изборский клуб. – 2024. – № 5 (123). – С. 60–71.
162. Бабичев, И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новел / И.В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 6. – С. 3–12.
163. Бабичев, И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.
164. Бабичев, И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального

- публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ / И.В. Бабичев // Местное право. – 2012. – № 3. – С. 3–14.
165. Бабичев, И.В. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и пути их решения / И.В. Бабичев, Е.С. Шугрина, А.В. Мадьярова // Местное право. – 2018. – № 3. – С. 3–14.
166. Баженова, О.И. К проблеме реализации конституционного поселенческо-территориального принципа организации местного самоуправления. В защиту поселенческого начала (по результатам анализа практики «преобразования» муниципальных районов в городские округа) / О.И. Баженова // Местное право. – 2019. – № 4. – С. 28–53 .
167. Баженова, О.И. Местное сообщество как субъект местного самоуправления: между социальным и конституционно-правовым / О.И. Баженова // Местное право. – 2024. – № 4. – С. 3–14.
168. Баженова, О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Баженова Ольга Ивановна. – М., 2009. – 278 с.
169. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. – М.: Юристъ, 2001. – 254 с.
170. Богданова, Н.А. Целостность и структура науки конституционного права / Н.А. Богданова // Российский юридический журнал. – 2001. – № 2. – С. 10–19.
171. Большая Российская энциклопедия: в 35 т. / Отв. ред. С.Л. Кравец; пред. науч.-ред. совета Ю.С. Осипов. – Т. 27. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2014. – 767 с.
172. Большая Советская энциклопедия, 3-е изд. [Электронный ресурс] / Большая Российская энциклопедия, Википедия. – Режим доступа: http://ru.m.wikipedia.org/wiki/Большая_российская_энциклопедия.
173. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь.

- М.: Норма: ИНФРА-М, 2009. – 591 с.
174. Бюллетени «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Формирование местного самоуправления в Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). – 2006 – 2013. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453.
175. Васильев, В.И. Муниципальное право России: Учебник / В.И. Васильев. – М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. – 848 с.
176. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л.А. Велихов. – М.: Наука, 1996. – 269 с.
177. Водарский, Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты) / Я.Е. Водарский. – М.: ИРИ РАН, 2006. – 415 с.
178. Всероссийская перепись населения [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстата). – Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom1_Chislennost_i_razmeshchenie_naseleniya.
179. Всероссийская перепись населения 2002 года. Территория, число районов, населённых пунктов и сельских администраций по субъектам РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.
180. Встреча с Советом законодателей, 27 апреля 2018 года, Санкт-Петербург / Стенографический отчет о встрече с Советом законодателей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://special.kremlin.ru/catalog/persons/213/events/57376/>.
181. Гордиенко, А.А. Территориальное общественное самоуправление в местном сообществе: Монография / А.А. Гордиенко. – Новосибирск, 2005. – 228 с.
182. Городские агломерации в современной России: проблемы и перспективы развития / А.С. Пузанов, канд. геогр. наук (научная редакция), Р.А. Попов,

- канд. геогр. наук, Т.Д. Полиди, канд. экон. наук, А.Я. Гершович. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. – 192 с.
183. Гриценко, Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России / Е.В. Гриценко. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. – 443 с.
184. Декларация Федерального народного совета «Онтология Гармонии, Добра и Высокой мечты для России и мира» [Электронный ресурс] / Сайт Федерального народного совета (ФНС). – Режим доступа: <http://fnsdobre.ru>.
185. Дементьев, А.Н. Территориальная организация местного самоуправления: тенденции, критерии, перспективы / А.Н. Дементьев, О.А. Дементьева, В.Н. Бондарь. – М.: Норма, 2021. – 360 с.
186. Диденко, А.Н. Актуальные вопросы законодательного совершенствования территориальной организации местного самоуправления / А.Н. Диденко // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 57–60.
187. Диденко, А.Н. К вопросу о правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) / А.Н. Диденко // Конституционное и муниципальное право. – 2025. – № 1. – С. 16–25.
188. Диденко, А.Н. Местное самоуправление сегодня и в среднесрочной перспективе / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. – 2020. – № 4. – С. 3–28.
189. Диденко, А.Н. Муниципальное образование как юридическая конструкция / А.Н. Диденко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2025. – № 1. – С. 146–168.
190. Диденко, А.Н. Населенные пункты и муниципальные образования в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 года и в перспективе до 2036 года / А.Н. Диденко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2025. – № 9. – С. 13–16.
191. Диденко, А.Н. Правовая природа и правовое регулирование местных сообществ: опыт регионов и муниципалитетов / А.Н. Диденко // Местное право. – 2022. – № 5. – С. 3–16.

192. Диденко, А.Н. Территориальное общественное самоуправление: актуальная повестка дня / А.Н. Диденко, И.В. Бабичев // Местное право. – 2018. – № 4. – С. 3–8.
193. Диденко, А.Н. Утверждение традиционных российских духовно-нравственных ценностей на региональном и местном уровнях / А.Н. Диденко // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2024. – № 3 (58). – С. 19–32.
194. Диденко, А.Н. Эволюция российской модели территориальных и муниципальных единиц и их соотношений в историческом аспекте / А.Н. Диденко, А.В. Павлов, Т.Р. Тагиев // Местное право. – 2025. – № 3. – С. 3–28.
195. Доклады Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодных мониторингов организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации в 2015 – 2024 годах // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.
196. Зикеев, В.А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации и обновленная конституционная модель местного самоуправления / В.А. Зикеев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 10. – С. 62–65.
197. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. 6. Группировка городских населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации. 7. Группировка сельских населенных пунктов по численности населения по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/56580>.
198. Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Таблицы 10 и 11 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). – Режим доступа:

[https://rosstat.gov.ru/folder/56580.](https://rosstat.gov.ru/folder/56580)

199. Колюшин, Е.И. Проблема баланса конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина / Е.И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2025. – № 2. – С. 19–25.
200. Колюшин, Е.И. Тренды традиционности и революционности в теории и практике конституционного (государственного) права / Е.И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 3–8.
201. Колюшин, Е.И. Ценности правды в государственном (конституционном) праве России / Е.И. Колюшин // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 2. – С. 8–14.
202. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 1040 с.
203. Кули, Ч. Первичные группы / Ч. Кули // Американская социологическая мысль / Под ред. В.И. Добренькова. – М., 1994. – 573 с.
204. Лаппо, Г.М. Развитие городских агломераций в СССР / Г.М. Лаппо. – М., 1978. – 152 с.
205. Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России / Л.Е. Лаптева. – М.: ИГПАН, 1993. – 132 с.
206. Ларичев, А.А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях / А.А. Ларичев. – М.: Проспект, 2017. – 336 с.
207. Лексин, И.В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке / И.В. Лексин // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 29–34.
208. Лексин, И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы / И.В. Лексин. – М.: ЛЕНАНД, 2014. – 432 с.
209. Любовный, В.Я. Городские агломерации в России: проблемы развития и регулирования / В.Я. Любовный // Сборник трудов Академических чтений «Проблемы развития агломераций в России». – М., 2009. – С. 17–33.
210. Максимов, А.Н. Проблемы правового регулирования административно-

территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации / А.Н. Максимов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – С. 34–40.

211. Максимов, А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в России: проблемы совершенствования правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Максимов Андрей Николаевич. – М., 2010. – 209 с.
212. Максимова, О.Ю. Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социолого-управленческий аспект / О.Ю. Максимова // Местное право. – 2012. – № 5. – С. 41–46.
213. Малютин, Н.С. Административно-территориальное устройство в РФ / Н.С. Малютин // СПС КонсультантПлюс. – 2025.
214. Мехонцева, Д.М. О законе целесообразного и оптимального самоуправления и управления / Д.М. Мехонцева, Л.Б. Кухар. – Красноярск: ИПЦ КГТУ, 2000. – 200 с.
215. Муниципальное право: учебник / В.А. Виноградов, А.С. Кошель, А.А. Ларичев и др.; под редакцией В.А. Виноградова. – М.: Ай Пи Ар Медиа, 2024. – 524 с.
216. Муниципальный конституционализм: законодательство, правоприменение, судебные гарантии / Н.С. Бондарь, О.И. Баженова, Т.П. Георгиева [и др.]: коллективная монография / под общ. научной ред. профессора Н.С. Бондаря; Серия «Библиотека судебного конституционализма». – Вып. 16. – Ростов-на-Дону: Спутник науки, 2025. – 291 с.
217. Нарутто, С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для магистратуры / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 400 с.
218. Огарков, С.А. Основные фонды села: территориально-трудовой аспект [Электронный ресурс] / Сетевой научно-методический электронный @АгроЖурнал. – 2008. – № 8. – 1 электрон. опт. диск (CD-R).

219. Открытый урок «Разговор о важном», 1 сентября 2023 года, Московская область, Солнечногорск [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/72171/>.
220. Парламентские слушания на тему: «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации» (г. Москва, Малый зал Государственной Думы, 30 мая 2024 года). Итоговый документ (рекомендации) // Местное право. – 2024. – № 5. – С. 55–90.
221. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. – М.: Статут, 2007. – 461 с.
222. Пешин, Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: новая (старая) модель соотношения государственной и муниципальной формы публичной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 10–15.
223. Пешин, Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации / Н.Л. Пешин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2011. – 462 с.
224. Пешин, Н.Л. Особенности организации муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы / Н.Л. Пешин // Местное право. – 2019. – № 1. – С. 5–26.
225. Пешин, Н.Л. Социальные аспекты функционирования муниципальной власти / Н.Л. Пешин // Местное право. – 2018. – № 1. – С. 25–30.
226. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 25 апреля 2025 г. № 15463-СС/Д27и // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.
227. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 января 2025 г. № 2711/ВД/Д27и // Архив Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.
228. Пылин, В.В. Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения / В.В. Пылин // Управленческое

консультирование. – 2009. – № 2. – С. 25–38.

229. Развитие федеративных отношений и местного самоуправления [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minjust.gov.ru/>.
230. Рекомендации заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Особенности организации, практика и проблемы осуществления местного самоуправления в малонаселенных, отдаленных и труднодоступных местностях» (Чукотский автономный округ, г. Анадырь, 6 июля 2010 года) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – Раздел «Новости». – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/novosti/15c35895-60b3-4205-9583-71a4010ecaee>.
231. Рекомендации и материалы «круглых столов» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – Раздел «Мероприятия». – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.
232. Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в седьмом созыве / Под общ. ред. А.Н. Диденко. – М.: Издание Государственной Думы, 2019. – 320 с.
233. Сергеев, Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: Монография / Д.Б. Сергеев. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. – 268 с.
234. Смейле, Ю.В. Функциональная типология крупных городов СССР (исторический аспект) / Ю.В. Смейле // Вестник РГЭУ «РИНХ». – 2007. – № 1. – С. 185–191.
235. Смирнова, М.Г. Механизм обеспечения традиционных ценностей / М.Г. Смирнова // История государства и права. – 2025. – № 1. – С. 27–31.
236. Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная

- монография / С.А. Авакьян, С.Н. Шевердяев, И.П. Кененова, И.А. Старостина, А.И. Ковлер, А.М. Арбузкин, Н.Л. Пешин, Д.Г. Шустров, А.А. Троицкая; рук. авторского колл. и отв. редактор – д.ю.н., профессор С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
237. Солженицын, А.И. Публицистика / А.И. Солженицын. – Ярославль, 1996. – 720 с.
238. Стародубровская, И.В. Территориальная организация: факторы, определяющие выбор / И.В. Стародубровская // Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М., 2005. – С. 14–23.
239. Таболин, В.В. К вопросу о правовой теории города / В.В. Таболин // История государства и права. – 2010. – № 3. – С. 41–46.
240. Таболин, В.В. Правовая теория современного российского города: монография / В.В. Таболин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2021. – 358 с.
241. Таболин, В.В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов / В.В. Таболин // Градостроительное право. – 2018. – № 1. – С. 9–11.
242. Территориальное устройство Российского государства: история и современность. Сборник научных трудов / науч. ред. Д.И. Луковская, Н.В. Дунаева. – Санкт-Петербург: Президентская б-ка, 2016. 290 с.
243. Территория в публичном праве / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. – М.: Норма, Инфра-М, 2013. – 320 с.
244. Тимофеев, Н.С. К государству на земской основе / Н.С. Тимофеев // Местное право. – 2025. – № 2. С. 15–28.
245. Тимофеев, Н.С. Новое законодательство об административно-территориальном устройстве советских республик / Н.С. Тимофеев // Вестник Московского университета. Серия Право. – 1987. – № 6. – С. 63–72.
246. Тимофеев, Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации / Н.С. Тимофеев. – М.: Издательство МГУ, 2007.

– 128 с.

247. Токвиль, Алексис де. Демократия в Америке: пер. с фр. / Алексис де Токвиль; предисл. Г.Дж. Ласки [с. 5–22; коммент. В.Т. Олейника]. – М: Прогресс, 1992. – 559 с.
248. Урюпинская правда [Электронный ресурс] / Газета Урюпинская правда. – Режим доступа: <https://www.uryupinka.ru>.
249. Чертков, А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Чертков Александр Николаевич. – М., 2012. – 50 с.
250. Чертков, А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект / А.Н. Чертков. – Брянск, 2011. – 472 с.
251. Чертков, А.Н. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство: учебное пособие / А.Н. Чертков. – М.: ИИУ МГОУ, 2020. – 215 с.
252. Чиркин, В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2005. – 174 с.
253. Чиркин, В.Е. Территориальная организация публичной власти / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2024. – 208 с.
254. Шугрина, Е.С. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации / Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова // Местное право. – 2018. – № 3. – С. 15–50.
255. Шугрина, Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. – М., 2010. – 336 с.