



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Комитет по региональной политике
и местному самоуправлению

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ
на тему: «Вопросы правового регулирования организации населенных
пунктов в Российской Федерации»

г. Москва

30 мая 2024 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Важнейшими документами, направленными на обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации, являются документы стратегического планирования, от принятия и реализации которых зависит устойчивость и сбалансированность развития нашего государства в целом, а также его субъектов и муниципалитетов с учетом существующих сегодня геополитических и экономических проблем и вызовов.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) установил правовые основы стратегического планирования в нашей стране. В течение действия данного Федерального закона на всех уровнях власти уже сформировалась практика его применения, а также выявлены недостатки формирования и реализации согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования. При этом за время его действия на всех уровнях публичной власти утверждено значительное количество документов стратегического планирования, разработаны различные методики, методические рекомендации и регламенты формирования документов стратегического планирования.

Кроме того, Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (далее – Основы государственной политики).

Необходимо учитывать, что значительная часть документов стратегического планирования, указанных в Основах государственной политики, была принята и начала реализовываться до утверждения самих Основ.

К ним, в частности, относятся прогноз научно-технологического развития Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, стратегия

пространственного развития Российской Федерации.

Значительная часть положений Основ государственной политики касается формирования согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования на федеральном уровне. При этом в Основах только в общем виде упоминается о создании такой системы на региональном уровне, а в отношении возможности, порядка и условий формирования такой системы на муниципальном уровне вообще не указывается, что, как представляется, не соответствует Закону о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», согласно которому местное самоуправление в Российской Федерации остается самостоятельным уровнем местной публичной власти, но более взаимосвязанным с уровнями государственной власти, входящими в единую систему органов публичной власти в нашей стране.

К основным документам стратегического планирования на федеральном уровне отнесена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, которая должна содержать систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с учетом актуальных геостратегических вызовов. Данная стратегия должна являться также основой для формирования и корректировки перечня государственных программ.

Таким образом, указанная стратегия должна являться не только основополагающим документом в системе документов стратегического планирования, но и тем базовым документом, который определяет основные цели и задачи социально-экономического развития страны, ее субъектов и муниципальных образований на долгосрочную перспективу с учетом их взаимосвязи, а также механизмы реализации указанных основных целей и задач.

Однако, данная Стратегия к данному моменту так и не утверждена. Это существенно затрудняет формирование согласованной и сбалансированной системы стратегических документов на всех уровнях публичной власти.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации реализуется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. В их реализации активно участвуют региональные и муниципальные власти в пределах их компетенции. При этом национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей социально-экономического развития страны, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309.

Подтверждением тому является и тот факт, что в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне, отнесены не только государственные программы Российской Федерации, но и национальные проекты.

Вместе с тем в Федеральном законе № 172-ФЗ не определено понятие «национального проекта», его основные характеристики, в том числе цели, задачи, механизмы реализации, а также место национальных проектов в системе документов стратегического планирования и согласованность данных документов друг с другом. Представляется, что указанные вопросы должны быть урегулированы в Федеральном законе № 172-ФЗ.

Кроме того, в современных условиях принципиально важным представляется переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти.

Согласно пункту 3 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. При этом в силу положений пункта 1 статьи 6 данного Федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится 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 Российской Федерации.

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального управления не только непосредственно связана с полномочиями органов местного самоуправления, но и пределы осуществления данной деятельности, ее цели и задачи определяются содержанием указанных полномочий. Определение механизмов решения основной задачи муниципального управления, которая заключается в обеспечении жизнедеятельности населения муниципальных образований, повышение уровня и качества жизни граждан, также непосредственно зависит от содержания полномочий органов местного самоуправления.

В этой связи необходимо учитывать, что 4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), предусмотренные Законом 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» (далее – Закон № 1-ФКЗ). В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131 – 133 главы 8 Конституции РФ, посвященной организации местного самоуправления. Ряд из них фиксируют уже сложившуюся правоприменительную практику и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), а некоторые же содержат правовые новеллы, которые не только требуют анализа и осмысления, но и законодательного регулирования на федеральном уровне, без которого реализация соответствующих вопросов представляется невозможной.

8 декабря 2020 года подписан Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», который направлен, в том числе, на конкретизацию отдельных положений Закона № 1-ФКЗ (далее –

Федеральный закон № 394-ФЗ).

В положениях части 1 статьи 2 Федерального закона № 394-ФЗ содержится определение понятия «единой системы публичной власти», под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Поправками в статью 133 Конституции РФ введена новелла, которая устанавливает понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

С 1 января 2023 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», устанавливающий, среди прочего, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации 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 федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления.

Данные новеллы позволили, с одной стороны, более четко определить статус органов местного самоуправления в системе государственного устройства и системе органов публичной власти в Российской Федерации, а с другой, – создать правовые основания для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социального-экономического развития муниципальных образований, укрепления федеративных отношений, формирование которых должно осуществляться на всех уровнях публичной власти, в том числе на местном, предназначенном для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан.

В связи с данными изменениями процессы государственного стратегического планирования и муниципального стратегического планирования должны быть четко и детально скоординированы, согласованы и взаимосвязаны между собой, что требует

совершенствование правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации в целом. При этом система муниципального стратегического планирования должна предусматривать ясные, однозначные и понятные цели и задачи устойчивого социально-экономического развития не только отдельного муниципального образования, но и обеспечивать их согласование и взаимосвязь с государственными документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов в целях осуществления устойчивого социально-экономического развития страны в целом и обеспечения ее национальной безопасности.

Однако, в настоящее время в Федеральном законе № 172-ФЗ отсутствуют четкие требования к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых на муниципальном уровне, осуществлению порядка их разработки и реализации. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют конкретных правовых и социально-экономических ориентиров по разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования, определению их содержания для достижения целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В связи с изложенным участники парламентских слушаний полагают, что в Федеральном законе № 172-ФЗ должны быть более четко и системно регламентированы правовые основы муниципального стратегического планирования.

2. Одним из центральных вопросов совершенствования федеративных отношений является решение задач оптимального распределения компетенции и финансовых ресурсов между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти, формируемыми в соответствии с территориальным устройством государства. При этом территориальная организация государства включает несколько различных аспектов, в частности, федеративное и административно-территориальное устройство, судебно-территориальную, военно-территориальную, земельно-правовую и градостроительную организацию.

Следует отметить, что положения Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) и федерального законодательства, регулирующего территориальную организацию публичной власти субрегионального уровня, включая Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), устанавливают правовую основу территориальной организации именно местного самоуправления во взаимосвязи с административно-территориальным делением в субъектах Российской Федерации (далее – субъекты 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.

Административно-территориальное деление формирует механизм

территориальной организации государства, на основе которого осуществляется государственное управление составными частями территорий государства.

В зависимости от объема территории, ее географических и культурно-исторических особенностей административно-территориальное образование может быть разделено на уровни: государство, регион (провинция) и населенные пункты (территориальные поселения). В соответствии с принципом комплементарности, который предполагает недопущение дефицита легитимной публичной власти на всей территории страны, а также с целью рационализации распределения бюджетных средств, воспрепятствования бесконтрольности и произволу в их распределении, мировая практика сформировала два основных уровня территориального публичного управления в государствах – государственное управление и местное самоуправление.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в федеральном законодательстве не раскрывается содержание понятий «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное образование». В настоящее время данные вопросы являются предметом регулирования регионального законодателя.

Однако нельзя не отметить, что основной целью деления территории на административно-территориальные единицы является создание условий для эффективного государственного управления, сохранения целостности и социально-экономического единства территории государства, поддержания оптимальных отношений между центром государства и его территориальными единицами, направленных на обеспечение максимального удовлетворения потребностей населения, а в ряде случаев – для обеспечения сохранения и развития национальной самобытности народов, традиционно проживающих на определенной территории, гармонизации социально-экономического развития и эффективного осуществления публичной власти на данной территории.

В настоящее время, детализируя положения части 1 статьи 131 Конституции РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень населенных территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации.

Данный перечень состоит из восьми видов муниципальных образований: 1) городское поселение, 2) сельское поселение, 3) городской округ, 4) городской округ с внутригородским делением, 5) муниципальный район, 6) внутригородской район, 7) внутригородская территория города федерального значения, 8) муниципальный округ. При этом городской округ с внутригородским делением и внутригородской район – виды муниципальных образований, введенные позже остальных Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, а муниципальный округ – еще позже Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ.

По данным Минюста России по состоянию на 1 января 2023 года в Российской Федерации насчитывалось 18 351 муниципальное образование, в том числе 1 416 муниципальных районов, 1 200 городских и 14 536 сельских поселений, 317 муниципальных и 593 городских округов. Количество городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов в таких городских округах

и внутригородских муниципальных образований в течение 2022 года не изменилось.

Наименьшее число муниципальных образований расположено в Магаданской области (9), городе Севастополе (10) и Ямало-Ненецком автономном округе (13), наибольшее – в Республике Татарстан (956), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (762).

В Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ), понятие «муниципальное образование» – родовое; наделение населенной территории статусом муниципального образования одного из восьми видов осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения или с согласия населения таких территорий в соответствии с процедурой, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ.

В период земства, советской власти и в ранний постсоветский период местное самоуправление осуществлялось, прежде всего, в границах населенных пунктов, а также иных административно-территориальных единиц – уездах, районах, районах в городах, сельсоветах.

Конституция Российской Федерации 1993 года утвердила этот подход как конституционный – согласно части 1 статьи 131 местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях. В терминах 1993 года понятие «поселение» было синонимом понятия «населенный пункт».

Расхождение между административно-территориальным и муниципальным делением страны проявилось после введения в правовой оборот (Гражданским кодексом Российской Федерации 1994 года) юридической конструкции «муниципальное образование», которая, как показала последующая практика правотворчества и правоприменения, позволила достаточно широко конструировать территории местного самоуправления, тем более, что легального определения этого понятия нет до сих пор (в Федеральном законе № 154-ФЗ оно было: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» – т.е. муниципальное образование – это населенный пункт или иная населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление и имеются необходимые и достаточные инструменты для этого. Однако, Федеральный закон № 154-ФЗ в настоящий момент утратил силу).

В Федеральном законе № 154-ФЗ понятие муниципальное образование было видовым – т.е. и город-миллионник, и район, и село были одинаковыми с точки зрения Закона муниципальными образованиями с одинаковым объемом полномочий. Этот явный правовой дефект был устранен Федеральным законом № 131-ФЗ, в котором муниципальное образование стало родовым понятием, и появилось сначала пять, а затем восемь видов муниципальных образований с разным объемом

полномочий и другими различиями.

Необходимо также учитывать, что наименования видов муниципальных образований, установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, могут не совпадать с соответствующими наименованиями, используемыми в быту или в правовых актах других отраслей права.

Так, в Словаре русского языка С.И.Ожегова слово «поселение» трактуется как «населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает». В этом значении термин «поселение» используется в Федеральном законе от 18 февраля 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», который относит города и другие поселения к географическим объектам наряду с районами и волостями. Однако в Градостроительном кодексе Российской Федерации и Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) термин «поселение» используется только для обозначения соответствующего вида муниципального образования.

В данном случае важно привести в нормативное соответствие весь объем законодательной базы в части четкого определения понятия «поселения» в его значении именно как одного из видов муниципальных образований, а не как административно-территориальной единицы. Одновременно важно нормативно разделить и сами понятия «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица».

Административно-территориальной единицей является населенная территория, очерченная границей, на которой (в пределах которой) осуществляется государственное или (и) муниципальное управление, образованная при административно-территориальном делении субъекта РФ. Муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой населением осуществляется местное самоуправление, при этом муниципальное образование является публично-правовым образованием, статусом которого она наделяется законом субъекта РФ в соответствии с федеральным законом.

Вместе с тем необходимо отметить, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отсутствует однозначное правопонимание относительно указанных понятий, а также их взаимосвязи и различий в формировании и развитии пространственной системы страны. Так, в данной Стратегии в характеристике понятий «городская агломерация», «крупная «городская агломерация, «крупнейшая городская агломерация» используется базовый элемент – совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними (то есть используется дефиниция понятия «административно-территориальная единица»).

Вместе с тем в определении понятий «агропромышленный центр», «минерально-сырьевой центр» и «перспективный центр экономического роста» используется дефиниция понятия, характеризующего муниципальное территориальное деление – «территория одного или нескольких муниципальных образований». В характеристике же понятия «опорный населенный пункт»

одновременно применяются понятия «населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций» и «территории одного или нескольких муниципальных образований».

3. Необходимо учитывать, что одной из конституционных новелл Закона 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» является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции РФ содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции РФ гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Данная юридическая конструкция требует содержательного определения в федеральном законодательстве. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции РФ, так и вообще в законодательстве Российской Федерации. Нет его и в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году и ввел понятие «муниципальное образование» как правовую конструкцию. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение «муниципальному образованию» через перечисление его видов и подробное описание характеристик каждого из них.

Статья 11 Федерального закона № 131-ФЗ содержит критерии установления границ муниципальных образований каждого из видов, которые должны реализовываться в законодательстве субъектов РФ.

При этом статья 11 данного Федерального закона содержит несколько принципиальных положений, на которых основывается территориальная организация местного самоуправления:

- обязательность разграничения на муниципальные образования всей территории субъекта РФ;
- наличие двух уровней местного самоуправления повсеместно, за исключением территорий городских округов (где наличие двух уровней возможно, но не обязательно), муниципальных округов и межселенных территорий;
- независимость границ муниципальных образований от правового статуса расположенных в их пределах земель (формы собственности, целевого назначения и вида использования);
- необходимость учета уровня развития инфраструктуры и градостроительных перспектив населенных пунктов при определении границ муниципальных образований.

Следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ критерии установления границ территорий существенно отличаются для муниципальных образований различных видов.

В основу выделения территорий сельских поселений положены географические (пешеходная доступность, текущие и перспективные границы населенных пунктов), а также демографические (пороговые значения численности жителей населенных пунктов применительно к территориям с различной плотностью населения) критерии. Вместе с тем в Федеральном законе № 131-ФЗ не были определены экономические (наличие финансов и имущества, достаточных для оказания муниципальных услуг) или организационные (работоспособность системы муниципального управления, прежде всего, дееспособность органов местного самоуправления) критерии в качестве юридически значимых для сельских поселений.

Однако практика субъектов РФ по установлению границ данного вида муниципальных образований существенно различалась. Если в одних субъектах РФ сельские поселения создавались в границах, существовавших до октября 1993 года административно-территориальных единиц (сельсоветов, сельских округов и др.), то в других для этих целей при установлении границ учитывались не только формальные критерии, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, но и финансово-экономические возможности территории, их обеспеченность транспортной и социальной инфраструктурой, необходимой для решения вопросов местного значения. В субъектах РФ, применявших такой подход, наблюдалось существенное сокращение числа сельских поселений по сравнению с сельсоветами, в которых местное самоуправление осуществлялось в 1991 – 1993 гг.

В связи с этим представляется, что определить единые для всех субъектов РФ критерии допустимой численности населения в сельских муниципальных образованиях или допустимого количества населенных пунктов, входящих в их состав, затруднено. Поэтому в части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено несколько норм, устанавливающих критерии для определения территорий сельских муниципальных образований (пункты 1, 3, 4, 6 и 11 данной части указанной статьи) и при этом используется формулировка «как правило». Данные нормы следует применять в системной взаимосвязи, но учитывая при этом, что они носят диспозитивный характер.

В Федеральном законе № 131-ФЗ при установлении критериев определения территории городского поселения используется иной подход. В качестве элементов территории городского поселения также обозначаются населенные пункты конкретных видов, однако в данном случае эти виды определяются более узко, чем при характеристике состава территории сельских поселений (используются базовые термины «город», «поселок», а не «городской или сельский населенный пункт»); предельные показатели численности жителей населенных пунктов (даже ориентировочные или факультативные) в данном случае не устанавливаются.

Возможная удаленность территориальных пределов городского поселения соотносится не с пешей доступностью, а с предназначением территорий для развития

социальной, транспортной и иной инфраструктуры города или поселка (причем это предназначение устанавливается генеральным планом городского поселения).

Критерии для установления границ муниципальных районов по отношению к поселениям установлены наиболее гибко: в данном случае требованиями к пределам территории обозначены транспортная доступность до административного центра муниципального района в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав, и необходимость создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера. В состав территории муниципального района входят несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не определены количественные рамки размеров территорий муниципальных районов – нет предельных значений численности населения, площади территории, количества населенных пунктов, числа поселений, которые могут входить в муниципальный район. С учетом того, что районы в качестве территориальной единицы к моменту вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ существовали повсеместно, столь гибкие критерии позволили сохранить преемственность территориальных пределов реализации местной публичной власти на районном уровне.

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ уточнен статус городских округов, которые перестали быть особой разновидностью городских поселений. При этом данным Федеральным законом уточнены критерии установления территориальных пределов городских округов и введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

Указанные изменения в Федеральном законе № 131-ФЗ сделали возможным с учетом специфики отдельных территорий организацию в их пределах одноуровневой системы местного самоуправления не только в городских округах на урбанизированных территориях, но и на неурбанизированных территориях в муниципальных округах.

В настоящее время законом субъекта РФ на его территории могут образовываться муниципальные округа как муниципальные образования, решающие все вопросы местного значения без разделения их территорий на сельские и (или) городские поселения. Иными словами муниципальные округа фактически являются одноуровневыми муниципальными районами. При этом в состав территории муниципального округа должно входить несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения и земли рекреационного назначения. К территориям с низкой плотностью сельского населения, а также к отдаленным и труднодоступным местностям требование о наличии нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов может не применяться, т.е. муниципальный округ на таких территориях может включать как один населенный пункт, так и несколько населенных пунктов, не объединенных общей территорией.

Вместе с тем представляется, что именно на малонаселенных и труднодоступных территориях одноуровневое местное самоуправление наиболее целесообразно.

В отличие от муниципальных округов к формированию состава территорий городских округов Федеральном законом № 131-ФЗ установлены специальные требования и критерии:

- наличие одного или нескольких городов и (или) иных городских населенных пунктов;

- сосредоточение в городских населенных пунктах не менее $\frac{2}{3}$ населения городского округа;

- замещение не менее $\frac{1}{3}$ территории городского округа землями городских населенных пунктов (до $\frac{2}{3}$ территории могут занимать территории развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры округа, а также земли сельских населенных пунктов);

- фиксация плотности населения городского округа на уровне не менее чем в пять раз превышающей среднюю плотность населения в России.

В Федеральном законе № 131-ФЗ используется термин «территории муниципальных образований», в том числе в его статье 10. При этом территорию поселения (уже как муниципального образования) согласно статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ составляют, прежде всего, земли населенных пунктов; основу территории городского поселения (как муниципального образования) составляет один город или один поселок; в состав территории сельского поселения могут входить один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3 000 человек каждый).

При этом положения, определяющие критерии вхождения сельских населенных пунктов в состав сельских поселений, носят диспозитивный характер. Применяемая в нормах пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ формулировка «как правило» означает, что допустимы и другие варианты формирования структуры территории сельского поселения.

Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ положения пункта 6 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ изложены в новой редакции, допускающей 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 включении в состав сельского поселения) следует исходить не только из численности проживающего в нем населения, но и из перспектив его социально-экономического развития.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ, опираясь на конституционные принципы и законодательную традицию, вполне определенно установил, что территориальной основой местного самоуправления являются территориальные

единицы расселения – населенные пункты, и установил в статье 11 исчерпывающий перечень видов населенных пунктов – город, поселок, городской населенный пункт, сельский населенный пункт (Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ ранее добавлял в этот перечень район (уезд)). При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится правового определения указанных понятий.

Однако преимуществом действующих положений Федерального закона № 131-ФЗ является то, что его положения позволяют, с определенными оговорками, органам государственной власти субъектов РФ формировать на своих территориях как одноуровневую систему местного самоуправления (городские округа и муниципальные округа), так и двухуровневую систему местного самоуправления (муниципальные районы и входящие в их состав городские, сельские поселения), а также смешанную систему – одноуровневую и двухуровневую) с учетом социально-экономического, географического положения конкретных субъектов РФ, исторических и иных местных традиций формирования и развития на их территориях местного самоуправления.

По данным Минюста России, в начале 2022 года муниципальные районы (двухуровневые муниципальные образования, состоящие из городских и сельских поселений) существовали в 76 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, разделенных между внутригородскими муниципальными образованиями, а также Удмуртской Республики, Ставропольского края, Калининградской, Магаданской, Московской и Сахалинской областей, состоящих только из муниципальных и городских округов). В связи с преобразованием всех муниципальных районов в муниципальные округа в течение 2022 года на полностью одноуровневую систему территориальной организации местного самоуправления перешли Чувашская Республика, Пермский край, Нижегородская область и Ямало-Ненецкий автономный округ, после чего общее число субъектов РФ, имеющих на своей территории муниципальные районы, составило 72. Муниципальные районы преимущественно составляют сельские поселения при наличии в большинстве из них также городских поселений. Исключение составляют Республика Алтай, Республика Ингушетия, Пермский край, Оренбургская и Тюменская области, в составе муниципальных районов которых отсутствуют городские поселения.

4. Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная публичная власть). Но не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления – это, прежде всего, населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого

и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г.) основы территориальной организации и управления также строились на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой. Данную конструкцию восприняла и Конституция 1993 года. Ее можно и нужно считать исторически сложившейся и конституционно оправданной.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее – Стратегия), основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Участники парламентских слушаний полагают, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня в стране, в случае, когда в конкретных субъектах Российской Федерации поселения имеют перспективы социально-экономического и демографического развития и необходимый для этого финансовый, экономический, социальный и кадровый потенциал.

5. Четкое определение и уяснение того, что такое административно-территориальная единица, важно, прежде всего, для того, чтобы избежать смешения муниципально-территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ, то есть подмены одной процедуры другой, подмены публично-правового образования территориальным образованием, которое таковым не является.

Данная позиция была сформулирована в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2007 г. № 406-О-П, в котором указано, что вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований, с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации – 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 Российской Федерации. Это, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 10 июля 2003 г. № 289-О, 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 Российской Федерации 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.

В вышеназванном решении Конституционного Суда впервые была выражена правовая позиция о недопустимости внесения изменения в территориальную организацию местного самоуправления под видом административно-территориальных преобразований.

6. При этом Законом 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» в положения части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации включено понятие «муниципальные образования» взамен понятия «городские, сельские поселения», а также сделано указание на то, что виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом. С указанного момента понятия административно-территориального и муниципального территориального деления стали более четко различаться и разграничиваться, а осуществление местного самоуправления на основании поселенческой структуры местного самоуправления в нашей стране перестало быть обязательным конституционным требованием.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах РФ. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах РФ взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывал позицию, согласно которой территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением (Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П; Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О). Вместе с тем, говоря об отсутствии жесткой связи территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ и указывая на их самостоятельное значение и собственное юридическое содержание, Конституционный Суд РФ отнюдь

не противопоставлял их друг другу (Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П).

Нельзя не отметить, что территориальные принципы организации местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов РФ непосредственно связаны между собой, поскольку первичной административно-территориальной единицей является населенный пункт, из которого (которых) также состоит территория муниципального образования.

В этой связи участники парламентских слушаний отмечают, что в настоящее время существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов РФ, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т.д.) выходит за пределы установленных границ городов. В свою очередь, нерешенность данной проблемы порождает инфраструктурные проблемы, обусловленные отсутствием слаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к основным полномочиям законодательного органа субъекта РФ относится установление законом субъекта РФ административно-территориального устройства соответствующего субъекта РФ и порядка его изменения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах РФ, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов РФ в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Вместе с тем, следует отметить, что не во всех случаях органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления различают и правильно применяют данные механизмы, что приводит к снижению эффективности

регионального и муниципального управления, формированию объективных и полноценных сведений об адресах объектов адресации (населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры), а также сведений, содержащихся в ОКАТО. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от административно-территориального устройства, определены принципы территориального устройства местного самоуправления.

Полагаем, что на основании анализа и обобщения доктринальных подходов, правовых позиций Конституционного Суда РФ, законотворческой практики субъектов РФ представляется целесообразным вернуться к вопросу о законодательном закреплении на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства субъектов РФ.

Для приведения к общему знаменателю исторически укоренившихся в региональной практике разрозненных подходов к пониманию конституционно-правовой природы административно-территориального устройства федеральному законодателю потребуется в первую очередь:

- определить понятийный аппарат (дать законодательные определения понятиям «административно-территориальное устройство», «административно-территориальная единица», «территориальная единица», «населенный пункт» и т.д.);

- определить виды административно-территориальных и территориальных единиц (районы (административные районы), города областного (краевого, республиканского) значения (подчинения), внутригородские районы городов областного (краевого, республиканского) значения, сельсоветы (сельские округа, волости), населенные пункты (города, поселки, села, станицы, хутора, аулы, кишлаки и т.д.));

- закрепить квалифицирующие признаки (критерии) категоризации населенных пунктов в зависимости от социально-экономических, инфраструктурных и демографических факторов, лежащих в основе деления на сельские населенные пункты и городские населенные пункты, а также позволяющие выделить поселки, возможно, подразделив их на функциональные категории (курортные поселки, рабочие поселки, дачные поселки, поселки городского типа), города, возможно, также подразделив их на функциональные категории (города-заводы, города-курорты, города-форпосты, города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды));

- определить порядок образования, преобразования и упразднения административно-территориальных и территориальных единиц.

Установление на федеральном уровне общих принципов административно-территориального устройства позволит синхронизировать территориальные основы субъектов РФ и муниципальных образований на основе унификации практики государственного и муниципального строительства, а также сформировать территориальную основу для укрепления единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Вместе с тем, учитывая федеративную природу Российской Федерации,

необходимо обеспечить оптимальную дискрецию субъектов РФ в вопросе установления их административно-территориального устройства. Поэтому при выработке единых универсальных принципов территориальной организации публичной власти следует руководствоваться выявленным в правовых позициях Конституционного Суда РФ конституционно-правовым смыслом публичной власти, местного самоуправления и территориальных основ государства.

7. Как и в случае с административно-территориальным устройством, понятие «административно-территориальное образование» отсутствует в качестве нормативно определенной категории на федеральном уровне. Отдельное регулирование данного вопроса осуществлено в части 1 статьи 1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», предусматривающем, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющие органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в порядке, предусмотренном статьей 2 данного Закона, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно пункту 3.3 «ГОСТ Р 56548-2015/ISO/DIS/37101. Национальный стандарт Российской Федерации. Устойчивое развитие административно-территориальных образований. Системы менеджмента. Общие принципы и требования» (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 24 августа 2015 г. № 1187-ст) административно-территориальное образование (АТО) (community) – это внутренняя часть территории субъекта Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, что необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны.

С учетом разнообразия региональных подходов можно выделить следующие 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 – часть 6 статьи 59 Конституции Чеченской Республики);

- административные округа (городские, поселковые и др.) – 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 (глава 3 Устава Иркутской области от 17 апреля 2009 г. № 1; статья 10 Закона Иркутской области от 21 июня 2010 г. № 49-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Иркутской области»);

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

- населенные пункты (городские и сельские);

- другие административно-территориальные единицы.

8. Термин «населенный пункт» употребляется в ряде федеральных законов, в том числе в Земельном и Градостроительном кодексах Российской Федерации, Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О наименованиях географических объектов». Данная терминология встречается и в документах стратегического, территориального планирования.

Вместе с тем в федеральном законодательстве не устанавливается содержание понятия «населенный пункт».

Согласно пункту 1 статьи 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. В силу пункта 2 этой же статьи ЗК РФ указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В силу положений пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных

пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Нормы статьи 83 ЗК РФ устанавливают два признака земель населенного пункта: содержательный – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; территориальный – границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий. Второй признак в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов).

Таким образом, одним из основных признаков, отличающих земельные участки из состава земель населенных пунктов от земельных участков из состава иных категорий земель, является включение соответствующих земельных участков в границы населенного пункта.

Кроме того, требование, предусмотренное в пункте 2 статьи 83 ЗК РФ, о запрете пересечения границами городских, сельских населенных пунктов границ муниципальных образований или выхода за их границы соответствует требованию пункта 12 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения. Данное положение получило закрепление и в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ), согласно части 4 статьи 18 которого установление или изменение границ населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, осуществляется в границах таких поселения, городского округа.

При этом в силу пункта 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым; общественно-деловым; производственным; инженерных и транспортных инфраструктур; рекреационным; сельскохозяйственного использования; специального назначения; военных объектов; иным территориальным зонам.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения (пункты 3 и 4 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ).

В законах субъектов РФ термин «населенный пункт» также определяется по-разному. Например, выделяются следующие признаки:

- наличие сосредоточенной застройки (Московская, Брянская, Владимирская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская, Смоленская области) или жилой застройки (Ивановская область); во Владимирской области дополнительно

подчеркивается, что это часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы, отделяющей земли населенных пунктов от земель иных категорий;

- место проживания людей (Брянская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Рязанская области); законами ряда субъектов РФ допускается не только постоянное, но и временное проживание (Ивановская, Смоленская, Ярославская области); в законе Московской области говорится только о постоянном или преимущественном проживании;

- территория, приспособленная для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха (Липецкая область);

- установленная граница (Костромская, Курская, Рязанская, Ярославская области).

Согласно позиции Министерства экономического развития Российской Федерации, изложенной в письме от 29 октября 2010 г. № Д23-4426, возможность установления прерывающейся и многоконтурной границы населенного пункта действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно пункту 25 статьи 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» допускается включение в границы населенного пункта земельных участков, непосредственно не примыкающих к границам этого населенного пункта. В связи с этим полагаем, что в силу указанных положений этого Федерального закона возможна ситуация, когда одна часть населенного пункта может находиться на определенном расстоянии от другой его части и разделяться землями иных категорий, в частности, землями сельскохозяйственного назначения.

9. Согласно пункту 2 Правил присвоения, изменения и аннулирования адресов (далее – Правила), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2014 г. № 1221, к адресообразующим элементам относится страна, субъект РФ, федеральная территория, муниципальное образование, населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры и идентификационный элемент (элементы) объекта адресации. При этом под уникальным номером адреса объекта адресации в государственном адресном реестре понимается номер записи, который присваивается адресу объекта адресации в государственном адресном реестре.

Положения пункта 3 данных Правил предусматривают, что адрес, присвоенный объекту адресации, должен отвечать требованиям уникальности, то есть один и тот же адрес не может быть присвоен более чем одному объекту адресации, за исключением случаев повторного присвоения одного и того же адреса новому объекту адресации взамен аннулированного адреса объекта адресации, а также присвоения одного и того же адреса земельному участку и расположенному на нем зданию (строению), сооружению. При этом правовую основу адреса обеспечивает соблюдение процедуры присвоения объекту адресации адреса, изменения

и аннулирования такого адреса, а также внесение адреса в государственный адресный реестр.

В силу положений пункта 13 указанных Правил изменение адреса объекта адресации в случае изменения наименований и границ субъектов РФ, федеральных территорий, муниципальных образований и населенных пунктов осуществляется на основании информации Государственного каталога географических названий и государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, предоставляемой оператору федеральной информационной адресной системы в установленном Правительством Российской Федерации порядке межведомственного информационного взаимодействия при ведении государственного адресного реестра.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. № 384 оператором федеральной информационной адресной системы является Федеральная налоговая служба.

Согласно статье 44 Правил структура адреса объекта адресации должна включать в себя, в частности, наименование населенного пункта. При этом необходимо учитывать, что в силу положений пункта 53 указанных Правил в структуре адреса наименования населенных пунктов должны соответствовать соответствующим наименованиям, внесенным в Государственный каталог географических названий.

В настоящее время правовые основы деятельности в области присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов, а также нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов как составной части исторического и культурного наследия народов Российской Федерации определяются Федеральным законом от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

В силу положений статьи 1 Федерального закона № 152-ФЗ под географическими объектами понимаются существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли, к которым относятся, в частности, города, в том числе города федерального значения, и другие населенные пункты, а также районы, административные районы, аймаки, кожууны, национальные районы, улусы, волости, поселковые советы, наслеги, сельские советы, национальные сельские советы, сельские округа, сомоны, станичные округа и другие административно-территориальные образования (административно-территориальные единицы).

Использование в данной статье Федерального закона № 152-ФЗ единого понятия «административно-территориальное образование (административно-территориальная единица)» означает, что федеральный законодатель рассматривает административно-территориальное образование и административно-территориальную единицу в качестве одинаковых по смыслу правовых категорий.

В связи с этим административно-территориальное образование по своему определению не может являться одним из видов административно-территориальной

единицы и наоборот.

Необходимо также учитывать, что согласно положениям абзаца третьего части 2 статьи 7 Федерального закона № 152-ФЗ не допускается присвоение одного и того же наименования нескольким однородным географическим объектам в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы). При этом положения абзаца второго части 3 этой же статьи Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают возможность переименование географического объекта в случаях, если два или более однородных географических объекта в пределах административно-территориального образования (административно-территориальной единицы) имеют одно и то же наименование, что затрудняет осуществление хозяйственной или иной деятельности.

Положения части 2 статьи 10 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривают, что в целях обеспечения единообразного и устойчивого употребления в Российской Федерации наименований географических объектов и сохранения указанных наименований создается Государственный каталог географических названий.

Таким образом, в адресе, присвоенном объекту адресации, наименования населенных пунктов должны соответствовать наименованиям, внесенным в Государственный каталог географических названий, которые должны присваиваться и изменяться в соответствии с требованиями Федерального закона № 152-ФЗ.

10. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия) является одним из важнейших основополагающих документов стратегического планирования в Российской Федерации. Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу. Она направлена, прежде всего, на совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития.

В Послании Федеральному Собранию от 29 февраля 2024 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «Решения в сфере финансовой поддержки регионов, рост экономики должны работать на повышение качества жизни людей, причем во всех субъектах Федерации. Мы уже продлили до 2030 года специальные программы развития таких регионов, как Северный Кавказ и Калининградская область, Донбасс и Новороссия, Крым и Севастополь, Арктика и Дальний Восток. Для 22 дальневосточных городов и агломераций подготовлены мастер-планы развития, и такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике.

Сейчас мы должны сделать следующий шаг. Предлагаю определить перечень еще более 200 крупных и малых городов. Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой мастер-план, а в целом программа развития должна охватить порядка 2 тысяч населенных пунктов, включая села и поселки. Здесь также должны сработать решения по поддержке субъектов Федерации, о которых сегодня

сказал, включая инфраструктурные кредиты».

При проработке проектов различных документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии, государственных программ и национальных проектов Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению неоднократно указывал на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

При этом в Стратегии основными направлениями пространственного развития Российской Федерации 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.

Вместе с тем следует отметить, что в положениях Стратегии, помимо городских агломераций, развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание, в том числе вопросам обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в частности, путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг.

В структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т.д., в первую очередь, малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны,

и обезлюживания пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Иными словами, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципальных образований, примыкающих к ее «ядру» (центру), необходимо помнить и о малых и средних городах, а также сельских территориях, расположенных вне агломераций. В связи с этим, наравне с развитием агломерационных процессов, требуется разработка необходимых мер поддержки и развития указанных муниципальных образований, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Еще раз обратил на это внимание и Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 1 сентября 2023 года на открытом уроке «Разговор о важном» в образовательном центре «Сенеж». В частности, он рассказал, что в руководстве страны идет дискуссия о подходах к развитию территорий, сам он считает, что регионы надо развивать равномерно, чтобы не допустить депопуляции ни в одном из них. При этом есть разные видения этого процесса: одни предлагают развивать крупные городские агломерации, другие – усилить поддержку сельских районов.

Участникам парламентских слушаний крайне важной представляется позиция Президента России, которую он озвучил следующим образом: «Для нашей страны, с такой огромной территорией и относительно небольшим для такой территории населением, важно, чтобы у нас отдельные регионы не обезлюдели, чтобы не было депопуляции территории. Для этого нужно равномерно развивать эти территории».

Таким образом представляется, что в настоящее время в Стратегии не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию не только крупных и крупнейших городских агломераций, но также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав.

В связи с этим участники парламентских слушаний полагают, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы. Тем более, что Президент России еще 27 апреля 2018 года на встрече с Советом законодателей Федерального Собрания Российской Федерации в Санкт-Петербурге 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 населёнными пунктами. С тем, чтобы пространство между населёнными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но всё-таки, – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие».

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления – как

в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в Стратегии единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Представляется, что в Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

Следовательно, принципиально важно сохранить и развивать поселенческий уровень как базовый элемент пространственного развития страны и базовый элемент территориальной основы местного самоуправления.

11. Следует отметить, что Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в Стратегии отмечается, что крупные городские агломерации, крупнейшие городские, а также иные агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

В Стратегии введены понятия «крупной городской агломерации», «крупнейшей городской агломерации», иной «городской агломерации». Под ними понимаются совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Конкретный перечень таких агломераций также определен в рассматриваемой Стратегии. При этом численность населения крупнейшей городской агломерации должна составлять более 1 млн. человек, а крупной – от 500 тыс. до 1 млн. человек.

Безусловно, современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют обо всё более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Подобные группы поселений вокруг центра – метрополии, «ядра» (а возможно, и нескольких центров) получили в экономико-географической литературе наименование городских агломераций или городов-мегаполисов.

Городские агломерации оказывают (в определенных пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего

предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и т.д.

В интернациональном масштабе общеупотребимым можно считать понимание городской агломерации как урбанизированной территории с определенными центрами притяжения («ядрами») и прилегающей зоной, определенной протяженности и с определенной минимальной численностью населения («корона»). В то же время, следует констатировать, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Следует отметить, что вопросам нормативно-правового, финансового и организационного регулирования института городских агломераций, особенностям их создания, проблемам в сфере организации и деятельности городских агломераций, направлениям совершенствования и возможностям дальнейшего применения данного института в Российской Федерации, а также вопросам совершенствования межмуниципального сотрудничества и административно-территориального устройства в Российской Федерации, в том числе как инструментов создания и функционирования городских агломераций, был посвящен «круглый стол» на тему: «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проведенный в Государственной Думе Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва 15 февраля 2019 года.

В рекомендациях указанного «круглого стола» его участниками было отмечено, что процесс агломерирования в Российской Федерации имеет положительный, но при этом еще не до конца раскрытый и эффективно используемый потенциал для комплексного и устойчивого социально-экономического развития территорий, реализации которого в Российской Федерации препятствует ряд правовых, организационных и институциональных проблем, характерных и для настоящего времени.

Во-первых, на сегодняшний день многие городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия на федеральном уровне необходимой законодательной и методической базы, что приводит к разрастанию городской застройки («ядра» агломерации) в ущерб комфорту и качеству жизни населения, прежде всего проживающего в «короне» (периферии) агломерации, без учета особенностей системы расселения населения разных территорий, экономических и социальных аспектов развития территорий, возникновению транспортных, жилищно-коммунальных и экологических проблем.

Во-вторых, существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов РФ, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры выходит за пределы установленных границ

городов.

В-третьих, на федеральном уровне законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций с участием в них двух и более муниципальных образований разного вида, возможную организационно-правовую форму которых еще предстоит детально проработать и урегулировать, в том числе в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации.

Кроме того, помимо городских агломераций, указанных в Стратегии, в государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма КРСТ), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696, используется понятие «сельские агломерации». При этом под «сельскими агломерациями» понимаются примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города. Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек. При этом под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.

В тоже время к настоящему моменту конкретные сроки разработки Правительством Российской Федерации законопроекта о городских и сельских агломерациях и внесения его в Государственную Думу не определены.

Вместе с тем следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях». Тексты данных законопроектов размещены в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 4 сентября 2020 года.

Однако, по мнению участников парламентских слушаний, в указанных законопроектах так и не удалось четко определить правовой статус агломераций, их признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, порядок создания и функционирования агломераций, а также механизмы государственной поддержки их социально-экономического развития.

Вместе с тем полагаем, что на сегодняшний день назрела необходимость федерального законодательного регулирования процессов скоординированного социально-экономического развития всех видов агломераций (городских и сельских) и муниципальных образований, входящих в их состав, а также законодательного введения понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», установления

порядка их организации и функционирования, а также системы управления данными агломерациями, механизмов их государственной поддержки.

12. В настоящее время 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.

Кроме того, в современных условиях для достижения цели пространственного развития Российской Федерации необходимо решить, в частности, задачи по сокращению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорения темпов экономического роста и технологического развития, и по обеспечению национальной безопасности страны, в том числе за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципалитетов, которым должна быть оказана приоритетная государственная поддержка.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающий 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 Российской Федерации);
- 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 Российской Федерации).

При этом перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта РФ должен определяться высшим исполнительным органом субъекта РФ или исполнительным органом субъекта РФ, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта РФ.

В данной программе устанавливаются и новые понятия – «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты».

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации

под сельскими территориями понимаются только территория сельского поселения и межселенная территория, а понятия «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях» не используются.

Представляется, что в Госпрограмме КРСТ в целях формирования состава территорий сельских агломераций также не удалось четко и в полной мере разграничить понятия и структуру административно-территориального устройства в субъектах РФ и муниципального территориального деления.

Так, например, из положений Госпрограммы КРСТ не ясно, чем отличаются рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений и рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов, отнесенные к сельским территориям, от поселков городского типа и (или) малых городов, граничащих с сельскими территориями, но входящие при этом в состав сельских агломераций. Не совсем понятно, как соотносятся между собой понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», какое количество их может быть включено в состав сельских агломераций. Сама территориальная структура сельских агломераций также недостаточно понятна – это совокупность населенных пунктов или муниципальных образований, граничащих друг с другом?

Если рассматривать сельские агломерации только как совокупность населенных пунктов (а не муниципальных образований, в которые входят данные населенные пункты), то непонятны принципы осуществления государственного и муниципального управления сельскими агломерациями в их системной взаимосвязи, механизмы и порядок их государственной поддержки в отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы и механизмы по управлению данными агломерациями, в которые входят упомянутые населенные пункты.

Представляется, что перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться предусмотренная в Бюджетном кодексе Российской Федерации возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования 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.

Вместе с тем, возникает вопрос, – на сколько данный и другие подобные механизмы соотносятся с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части правомерности осуществления муниципалитетами одного вида компетенционных и финансовых полномочий в отношении муниципальных образований другого вида (особенно между «сельскими» и «городскими» муниципалитетами).

13. Одним из важнейших условий социально-экономического развития сельских территорий является развитие на них газификации (распределительных газовых сетей) и водоснабжения (локальных водопроводов), реализация проектов

комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к населенным пунктам и объектам производства.

В сельской местности уже появилось более 2,5 тыс. новых и отремонтированных поликлиник, детских садов, школ, домов культуры, спортивных и других социальных объектов, а также сотни объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. В текущем году планируется продолжить работу по обеспечению сельских территорий такими объектами.

Во исполнение вышеуказанных стратегических документов в Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р, включена инициатива социально-экономического развития: «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Согласно данной инициативе ключевым стратегическим приоритетом развития сельских территорий 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 тыс. человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. В данных рекомендациях установлено понятие «опорный населенный пункт», под которым понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется 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.

При этом под прилегающей территорией понимается территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

В методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий к основным элементам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур, необходимых для признания населенных пунктов опорными населенными пунктами, отнесены:

- объекты системы газоснабжения (для газифицированных территорий);
- объекты систем централизованного и (или) автономного теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- объекты, обеспечивающие широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- медицинские организации, оказывающие, в том числе, первичную врачебную медико-санитарную помощь;
- дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования;
- профессиональные образовательные организации;
- учреждения культуры (например, сельский клуб, дом культуры, кинотеатр, концертный зал);
- учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги (например, выдача справок, регистрация имущества, регистрация актов гражданского состояния и другие, в том числе в электронной форме);
- организации, оказывающие финансовые услуги (финансовые организации);
- организации в сфере розничной торговли и бытовых услуг.

В соответствии с данными методическими рекомендациями регионами определено 1 787 опорных населенных пунктов в 80 субъектах РФ.

В рамках реализации инициативы, начиная с 2025 года, предусмотрена трансформация подходов к развитию сельских территорий и сельских агломераций за счет синхронизации всех мер государственной поддержки в рамках государственных программ Российской Федерации на реализацию мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ДПР).

Такие планы будут разрабатываться муниципалитетами совместно с субъектами РФ на шестилетний период и будут включать мероприятия по развитию инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения в опорных населенных пунктах, мероприятия по обеспечению информационно-телекоммуникационными услугами, а также по обеспечению транспортной связности прилегающих территорий с опорным населенным пунктом.

Новый подход к комплексному межотраслевому финансированию мероприятий ДПР позволит обеспечить ускоренное инфраструктурное развитие сельских территорий и сельских агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственный каркас страны.

Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»,

который в ближайшее время будет направлен в установленном порядке на межведомственное согласование.

Вместе с тем в федеральном законодательстве и документах стратегического планирования Российской Федерации, предусматривающих меры и мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, указанные объекты не перечислены и необходимость их наличия или создания в опорных населенных пунктах сельских территорий в качестве исчерпывающего перечня не упоминается.

Полагаем, что следует проработать вопрос об установлении в федеральном законодательстве и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», а также иных стратегических документах, непосредственно взаимосвязанных с данной Программой, необходимость создания указанных основных элементов социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур сельских территорий, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, а также определить исчерпывающий минимальный перечень указанных элементов, наличие которых должно быть создано в каждом населенном пункте.

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.

Кроме того, участники парламентских слушаний обращают внимание на проблемы социально-экономической асимметрии, характерной для нашей страны, и заключающейся в неравномерном экономическом и социальном, а также инфраструктурном развитии разных регионов, в том числе, связанной с различными природно-климатическими и географическими условиями.

Данные обстоятельства влияют на возможности достижения некоторыми субъектами РФ определенных установленных уровней, требований, планок и критериев, что, по мнению участников парламентских слушаний, требует соответствующей нормативной корректировки, направленной на учет данных особенностей, влияющих, среди прочего, на отбор субъектов РФ, претендующих на бюджетные инвестиции, позволяющие развивать сельские территории, в том числе через развитие АПК, так как его производительность напрямую зависит от климатической зоны, в которой он находится.

14. На заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, состоявшемся 15 декабря 2022 года, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было поставлено шесть ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год, решение которых позволит успешно продвигаться к достижению национальных целей, установленных до 2030 года.

Одной из таких задач, поставленных Президентом, является укрепление технологического суверенитета.

Обеспечение роста российской экономики и деловой инициативы, промышленных и инфраструктурных возможностей, научно-технологического потенциала страны – всё это должно создавать мощные стимулы по обеспечению социально-экономического развития нашего государства.

В современных условиях при необходимости стратегического укрепления науки, экономики и военно-промышленного комплекса России возрастает роль территорий с высокой концентрацией стратегических интеллектуальных, инновационных, промышленных ресурсов и особым статусом.

Практика также показывает, что на таких территориях чаще всего происходит интеграция науки, производства и внедрение новейших образцов и технологий в промышленный оборот, реализуются совместные проекты, объединяющие научный и производственный потенциал различных организаций и концентрирующие ресурсы на приоритетных направлениях науки и техники.

При определенной и целенаправленной государственной поддержке такие территории располагают возможностями опережающего развития за счет активизации инновационной деятельности, создания и выпуска наукоемкой продукции, осуществления научной, научно-технической деятельности. Кроме того, использование инновационных преимуществ указанных территорий является фактором экономического роста и повышения конкурентоспособности государства в целом.

Одной из новелл конституционной реформы 2020 года стала корректировка положений статьи 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.

Обширный перечень территорий, на которых имеются особенности осуществления публичной власти, приведен в главе 11 Федерального закона № 131-ФЗ. К таковым, в частности, относятся города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, инновационный центр «Сколково» и научно-технологические инновационные центры, территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, территории, относящиеся к Арктической зоне.

Среди территорий, на которых публичная власть осуществляется с особенностями, выделяются, в том числе, федеральные территории, обозначенные в части 1 статьи 67 Конституции РФ. Данные территории могут быть созданы в соответствии с федеральным законом. При этом в настоящее время в России создана только одна такая территория – федеральная территория «Сириус».

Важно отметить, что принятый во исполнение новых конституционных

положений Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» определяет саму названную федеральную территорию следующим образом: имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Несмотря на то, что федеральная территория не является субъектом Федерации, она обладает, вне всякого сомнения, конституционно-правовой правосубъектностью, так как имеет собственную систему органов публичной власти, наделенных собственной компетенцией, бюджет, позволяющий реализовать полномочия указанных органов, в ее границах применимы институты непосредственной демократии, при помощи которых население имеет возможность реализовать себя в качестве источника публичной власти.

Таким образом, на примере федеральной территории «Сириус» хорошо видно, что уникальность ее статуса в первую очередь связана с созданием особых органов публичной власти (сформированных на паритетных началах с участием федерального центра, органов власти Краснодарского края и непосредственно населения федеральной территории), обладающих особой компетенцией. Именно поэтому пример федеральной территории «Сириус» является хорошей иллюстрацией нового организационно-правового инструмента поддержки развития территории.

Вместе с тем федеральная территория «Сириус» не является особым субъектом Российской Федерации или, в отличие от ЗАТО и наукоградов, – муниципальным образованием, обладающим особым статусом, поэтому представляется, что публично-правовой статус указанной федеральной территории нуждается в дополнительной правовой проработке и изучении, а также в случае необходимости конкретизации в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы формирования единой системы публичной власти и публично-правовых образований в Российской Федерации.

Нормами статьи 5 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее – Закон о «Сколково») в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории центра и жизнедеятельности на его территории определен перечень действий, осуществляемых управляющей компанией (в частности, организация строительства и эксплуатации автомобильных дорог, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжение населения топливом, организация сбора, вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории

центра).

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона о «Сколково» инновационный центр «Сколково» представляет собой совокупность инфраструктуры территории инновационного центра «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. При этом под управляющей компанией понимается российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта (пункт 5 статьи 2 названного Закона).

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» определяет правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) в Российской Федерации, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях. При этом под ТОСЭР понимается часть территории субъекта РФ, включая ЗАТО, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий:

- для привлечения инвестиций;
- обеспечения ускоренного социально-экономического развития;
- создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

ТОСЭР создается на 70 лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования ТОСЭР может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации. Данная территория создается либо на территории муниципального образования, либо на территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта РФ.

Согласно статье 2 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» инновационный научно-технологический центр – совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории. При этом под территорией инновационного научно-технологического центра понимается совокупность земельных участков (частей земельных участков) с особым правовым режимом осуществления деятельности в установленных в соответствии с Законом об инновационных центрах областях, предназначенных для реализации проекта и включенных в границы территории инновационного научно-технологического центра в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

Территория инновационного научно-технологического центра может

располагаться на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации.

В целях осуществления функций по управлению инновационным научно-технологическим центром создается управляющая компания. Управляющей компанией является российская организация, созданная в организационно-правовой форме акционерного общества, учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта либо Правительство Российской Федерации, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, на территории которого будет расположен инновационный научно-технологический центр. При этом на одну управляющую компанию могут быть возложены функции по управлению несколькими инновационными научно-технологическими центрами.

В настоящее время официальный статус наукограда имеет 12 муниципальных образований, расположенных в 5 субъектах РФ. Большинство из них находится на территории Московской области: Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Фрязино, Черноголовка.

Вместе с тем реальный состав территорий с высоким научно-технологическим, интеллектуальным потенциалом не сводится только к наукоградом, имеющим официальный статус, а включает и иные территории, в том числе соотносимые по своим показателям с требованиями, предъявляемыми при решении вопроса присвоения статуса наукограда.

На заседании Совета по науке и образованию при Президенте Российской Федерации, состоявшемся 8 февраля 2023 года, были высказаны предложения о необходимости совершенствования управления территориями с повышенной концентрацией науки, об актуализации статуса наукоградов и иных подобных территорий, вовлеченных в реализацию научно-технологических проектов мирового уровня (мегасайенс), в целях повышения качества урбанистики. В перечне поручений по итогам данного заседания содержится поручение Правительству Российской Федерации «принять дополнительные меры по инфраструктурному развитию территорий с высоким научно-технологическим потенциалом в рамках реализации программ благоустройства городов и проектов по созданию комфортной городской среды»). Очевидно, что реализация данного поручения должна предусматривать принятие широкого комплекса мер, направленных на развитие научно-технологических территорий.

Также важен вопрос поддержки монопрофильных муниципальных образований (моногородов), учитывая, что решение проблем развития моногородов является, среди прочего, и фактором социально-экономической и политической стабильности в стране, что подтверждает и Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года, где было сказано о необходимости «...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».

В настоящее время существующие на территории Российской Федерации монопрофильные муниципальные образования имеют ряд специфических проблем, которые сформировались в связи с особенностями экономического развития нашей страны. К данным проблемам, в частности, относятся:

а) номинальный подход отечественного бизнеса к решению социальных проблем на территориях, на которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность. Руководство и учредители большинства градообразующих организации рассматривают хозяйственную деятельность данных организаций только как увеличение их финансовой прибыли. Развитие общественной инфраструктуры моногородов считается для них излишними издержками, возложенными государством на градообразующие предприятия, которые, по их мнению, необходимо стремиться постоянно снижать;

б) особенности российской межбюджетной политики государства сводятся к тому, что большая часть налоговых доходов, в том числе от прибыли градообразующих организаций, направляется в федеральный бюджет, оставляя субъектам Российской Федерации и муниципалитетам недостаточные суммы налоговых поступлений, взимаемых с соответствующих территорий, которых не хватает для решения социальных проблем и социально-экономического развития большинства субъектов Российской Федерации и муниципалитетов;

в) градообразующие организации, как правило, регистрируют свой юридический адрес в Москве или, по крайней мере, в столицах (административных) центрах субъектов Российской Федерации, что лишает бюджеты моногородов и той небольшой доли налоговых доходов, которые могли бы быть ими получены от хозяйственной деятельности данных организаций в соответствующие местные бюджеты;

г) в Российской Федерации оказывается недостаточная финансовая поддержка социально-экономического развития моногородов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, помимо специфических проблем, на развитие моногородов оказывают негативное влияние и классические трудности, которые характерны для муниципалитетов такого типа в любой стране. Например, высокий уровень безработицы, минимальный уровень инновационной активности, низкий уровень развития законодательной базы, недостаточный уровень топ-менеджмента на градообразующих предприятиях и низкий уровень диверсификации экономических процессов на соответствующих территориях.

До весны 2022 года наиболее сложная ситуация была в тех моногородах, где градообразующее предприятие либо уже закрылось, либо сократило производственную деятельность. Санкционное давление западных стран, качественно усилившееся в отношении Российской Федерации с февраля 2022 года, неизбежно отразилось и на социально-экономическом состоянии моногородов. При этом степень влияния санкций на моногорода различается в зависимости от отраслевой

и региональной специфики градообразующих предприятий.

Так, каждая третья градообразующая организация в моногородах Российской Федерации попала под прямое воздействие международных экономических санкций, подсчитали эксперты Центра стратегических разработок (ЦСР). Санкции «недружественных» стран затронули 134 градообразующих предприятия России, где работают более 500 тыс. человек, еще 38 предприятий столкнулись с косвенными ограничениями хозяйственной деятельности. Эксперты ЦСР предупредили, что санкции неизбежно отразятся на состоянии моногородов – большинство градообразующих предприятий уже столкнулись с запретами экспорта своей продукции и ввоза в Российскую Федерацию оборудования. Негативные последствия для моногородов связаны и с сокращением работников в наиболее пострадавших отраслях экономики, снижением размера заработной платы, уменьшением выпуска продукции и, как следствие, закрытием предприятий.

В 2019 году Минэкономразвития России отнесло к проблемным 99 моногородов, исходя из оценки социально-экономической ситуации в них. В 38 из них (с более ½ миллиона жителей), хотя их предприятия и не были напрямую включены в санкционные списки, еще более ухудшилось положение из-за косвенных факторов.

Таким образом, представляется, что на сегодняшний день актуальная задача заключается не в том, чтобы смоделировать какой-то совершенно новый специальный правовой статус для территорий инновационного развития, а усовершенствовать уже имеющиеся в распоряжении правовые формы таких территорий, а также средства и механизмы их государственной поддержки. Следует также создать эффективные механизмы взаимодействия таких территорий между собой, а также между ними и органами государственной власти и другими субъектами инновационной деятельности с целью реализации инновационных преимуществ таких территорий.

15. Особое значение проблематика территориального развития Российской Федерации обретает в связи с принятием в состав Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Необходимость восстановления инфраструктуры этих территорий, их интеграция в социально-экономическое, правовое и политическое пространство России, безусловно, требуют ревизии подходов и нового взгляда на организационно-правовой инструментариум регионального развития, мобилизации материальных и интеллектуальных ресурсов для выработки конкретных мер их экономической и социальной поддержки.

В настоящее время действует государственная программа Российской Федерации «Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2023 г. № 2255.

Основной целью данной программы является преодоление социально-экономического отставания указанных регионов, а также достижение ими к 2030 году

уровня среднероссийских показателей качества жизни граждан Российской Федерации и общероссийского уровня социально-экономического развития.

В этой связи следует отметить, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года указывается, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации должно осуществляться за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципальных образований. Стратегия предусматривает разработку (корректировку) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

Под геостратегической территорией Российской Федерации понимается территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации отнесены:

- регионы, характеризующиеся эксклавным положением, – Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;

- регионы, расположенные на Дальнем Востоке, – Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;

- субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;

- субъекты Российской Федерации, граничащие со странами, входящими в Европейский союз и НАТО, – Ленинградская и Псковская области, Республика Карелия.

Участники парламентских слушаний полагают, что в новой Стратегии пространственного развития к геостратегическим территориям необходимо отнести новые субъекты Российской Федерации – Донецкую Народную Республику, Луганскую Народную Республику, Херсонскую область и Запорожскую область.

Кроме того, в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования следует внести специальные положения, предусматривающие особые механизмы социально-экономического развития указанных субъектов Российской Федерации с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения, и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения, участники парламентских слушаний считают необходимым РЕКОМЕНДОВАТЬ:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации

и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- урегулирования на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления путем разработки и принятия федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства Российской Федерации, в том числе понятия «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов РФ в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом, принципы создания, объединения, упразднения населенных пунктов и изменение их границ;

- разработки и принятия федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности городских и сельских агломераций в Российской Федерации» или четкого и системного урегулирования указанных вопросов в Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе № 414-ФЗ и других законодательных актах, установив законодательно, среди прочего, понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», их виды, порядок организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, а также порядок и механизмы государственной поддержки развития таких агломераций;

- внесения изменений в федеральные законодательные акты, предусматривающих установление понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также, возможно, понятий «города-заводы», «города-курорты», «города-форпосты», «города с высоким научно-технологическим потенциалом (наукограды)», и конкретизации их статуса, принципы создания и функционирования;

- сохранения и развития поселенческого уровня местного самоуправления, имея в виду, что по своей природе местное самоуправление, как публично-правовое явление, осуществляется именно в населенных пунктах; организации местного самоуправления с сохранением компетенции субъектов РФ по установлению на своих территориях как одноуровневой, так и двухуровневой системы организации местного самоуправления, имея в виду, что одноуровневая организация местного самоуправления может быть не только в форме исключительно городских и муниципальных округов, но и в форме городских и сельских поселений (наряду с городскими округами), в том числе возможности одновременного наличия и того, и другого уровня организации местного самоуправления в одном субъекте РФ (смешанная система), с учетом того, что второй уровень местного самоуправления – это система взаимодействия местных самоуправлений населенных пунктов;

- законодательного закрепления (с правом альтернативного выбора в соответствии с законом субъекта РФ и с учетом определенных критериев, прежде всего количества жителей населенных пунктов) уровня урбанизации

и инфраструктурной достаточности территорий;

- обеспечения более четкого и системного регламентирования в Федеральном законе № 172-ФЗ правовых основ муниципального стратегического планирования;

- дополнительной правовой проработки и изучения публично-правового статуса федеральной территории «Сириус», а также, в случае необходимости, конкретизация данного статуса в законодательных актах Российской Федерации, регулирующих вопросы формирования единой системы публичной власти и публично-правовых образований в Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

- ускорения разработки и принятия стратегии социально-экономического развития Российской Федерации либо внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ, которые определили бы национальные проекты в качестве документов стратегического планирования, направленных на социально-экономическое развитие страны, и разрабатываемых в соответствии с национальными целями, определяемыми указами Президента Российской Федерации;

- принятия дополнительных мер по сокращению межрегиональных социально-экономических диспропорций на территории Российской Федерации, в том числе в уровне и качестве жизни населения в разных субъектах Российской Федерации;

- 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;

- принятия дополнительных мер по обеспечению 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;

- определения перечня опорных населенных пунктов, включающего в себя не менее 2 тысяч городов, городских агломераций и сельских населенных пунктов, расположенных во всех субъектах РФ, обеспечив разработку, утверждение и реализацию программы по их развитию (с распределением включенных в эту программу мероприятий по годам и определением источников их финансирования) в рамках нового национального проекта «Инфраструктура для жизни», и предусмотрев приоритетное направление на реализацию этой программы бюджетных кредитов, предоставляемых на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, и средств, высвобождающихся в связи со списанием двух третей задолженности субъектов РФ (по состоянию на 1 марта 2024 года)

- по бюджетным кредитам, предоставленным субъектам РФ из федерального бюджета;
- определения перечня, включающего в себя не менее 200 крупных и малых городов, городских агломераций, обеспечив разработку, утверждение и реализацию мастер-планов и планов комплексного социально-экономического развития (с распределением включенных в эти планы мероприятий по годам и определением источников их финансирования);
 - ускорения принятия постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий»;
 - продолжения работы по созданию федеральной государственной информационной системы «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных»;
 - приведения в соответствие с Госпрограммой КРСТ (с учетом внесенных в нее изменений) иных основополагающих документов стратегического планирования Российской Федерации, касающихся вопросов развития сельских территорий, в том числе в части учета в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи данных стратегических документов между собой и указанной Программой;
 - закрепления в Госпрограмме КРСТ и иных стратегических документах Российской Федерации, взаимосвязанных с данной Программой, положений об обязательности наличия основных элементов социально-бытовой инфраструктуры в сельских поселениях, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, с учетом методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р, а также сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства, обеспечение социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий;
 - разработки методических рекомендаций для органов местного самоуправления по заключению и реализации соглашений о межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры;

- усовершенствования на федеральном уровне статуса существующих территорий инновационного развития, в том числе наукоградов и федеральных территорий, определения дополнительных механизмов их государственной поддержки, а также создания новых видов таких территорий с наделением их особым статусом;

- наделения территорий, имеющих фактически достигнутый достаточно высокий уровень научно-технологического потенциала, статусом наукоградов и федеральных территорий;

- разработки и принятия федеральной стратегии социально-экономического развития ЗАТО и дополнительных мер финансовой и иной поддержки ЗАТО, в том числе в связи с проведением специальной военной операции;

- определения и нормативного закрепления взаимосвязанных функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления моногородов по улучшению состояния экономики и социальной сферы в моногородах, а также повышения роли и ответственности всех уровней государственного и муниципального управления (а не только органов местного самоуправления моногородов) в решении проблем развития их территорий;

- 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 Российской Федерации, программами субъектов естественных монополий в отношении монопрофильных муниципальных образований;

- анализа и распространения опыта успешного развития отдельных моногородов и разработки государственных механизмов по его внедрению в других монопрофильных муниципальных образованиях;

- конкретизации статуса закрытых военных городков, определения их места в системе территориальной организации местного самоуправления и административно-территориальном устройстве в субъектах РФ, особого порядка их финансового обеспечения и государственной поддержки из федерального бюджета

и бюджетов субъектов РФ, в том числе в рамках государственных программ Российской Федерации, затрагивающих решение соответствующих вопросов;

- принятия дополнительных мер, направленных на активизацию и скоординированность деятельности субъектов РФ по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, малых и средних городов, включающих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие данных территорий;

- активизации совместно с органами государственной власти субъектов РФ усилий в реализации скоординированных, взаимосвязанных мероприятий по развитию сельских территорий за счет средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а так же за счет привлечения внебюджетных источников к их реализации;

- разработки и принятия государственных программ, реализуемых совместно с местными сообществами и бизнес-сообществами, и софинансируемых вместе с государством, по ускоренной подготовке кадров для работы по наиболее востребованным профессиям в стратегических и приоритетных отраслях экономики Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях, в которых существует дефицит квалифицированных кадров, сделав особый акцент на сельскую местность и геостратегические территории;

- отнесения в Стратегии пространственного развития Российской Федерации к геостратегическим территориям новых субъектов Российской Федерации – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей, в том числе в связи с их неоспоримым геостратегическим значением для Российской Федерации;

- внесения в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования специальных положений, предусматривающих особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области, с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий;

- синхронизации положений разрабатываемых Минэкономразвития России проектов Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года и Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, а также с утвержденной Правительством Российской Федерации системой опорных населенных пунктов в Арктической зоне Российской Федерации;

- включения в основные направления пространственного развития Российской Федерации, содержащиеся в разделе VI Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, положений о социально-экономическом развитии муниципальных образований, не входящих в городские

и сельские агломерации;

- закрепления в законодательстве о статусе наукограда положения, которое позволяло бы сохранить гарантии, в том числе обеспечивающие правовое регулирование, исполнение бюджетных обязательств, вытекающих из статуса наукограда, на переходный период – с момента завершения территориального преобразования в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и до принятия уполномоченным органом решения о присвоения статуса наукограда;

- обеспечения широкого обсуждения и доработки по результатам данных парламентских слушаний Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года.

3. Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами рассмотреть возможность:

- разработки необходимых мер поддержки и развития сельских территорий, а также малых и средних городов, механизмов стимулирования развития «периферийных территорий», являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами страны, при этом необходимо уточнить статус малых и средних городов, являющихся, по сути, городскими территориями, но признаваемых «опорными населенными пунктами» развития прилегающих к ним сельских территорий;

- концептуальной корректировки Стратегии пространственного развития Российской Федерации для того, чтобы связать и соединить воедино и системно социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживание пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны;

- разработки и закрепления в Стратегии пространственного развития Российской Федерации механизмов, позволяющих системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий;

- научной и практической разработки с привлечением научных организаций, общественных институтов и бизнес-сообщества современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правовое сопровождение, в том числе с целью обучения руководителей и специалистов региональной и местной власти и управления, актива местных сообществ, субъектов малого и среднего предпринимательства, специалистов научно-экспертных организаций регионального и местного уровней методологии, методике и практике межсекторного взаимодействия для развития инфраструктуры территорий, населенных пунктов и повышении их человеческого потенциала;

- учета природно-климатических и географических условий регионов при установлении критериев отбора претендентов на получение бюджетных инвестиций, направленных на развитие сельских территорий и их АПК;

- внесения в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, национальные проекты и другие документы стратегического планирования специальных положений, предусматривающих особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской области и Запорожской области с учетом проведения на их территориях специальной военной операции, необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы после ее завершения, и дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий;

- создания единой федеральной цифровой платформы «Российские агломерации».

4. Правительству Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

- ускорения работы по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития городских агломераций, малых и средних городов, не входящих в агломерации, и сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, и обеспечить ее включение в Федеральный план статистических работ.

5. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

- ускорения работы по определению перечня показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий для включения в Федеральный план статистических работ;

- внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» в части разграничения понятий и структуры административно-территориального устройства в субъектах РФ и муниципального территориального деления в части более четкого и понятного формирования состава территорий сельских агломераций, определения порядка их создания и функционирования.

6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

- обеспечения четкой взаимосвязи и разграничения муниципального территориального деления и административно-территориального деления на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации;

- обеспечения в соответствии с федеральным законодательством после законодательного установления понятия «городских агломераций» и «сельских агломераций», определения их видов, порядка организации, функционирования и управления данными агломерациями, признаков и места в системе административно-территориального устройства соответствующих субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, а также порядка

и механизмов государственной поддержки развития таких агломераций на территории субъектов РФ;

- осуществления реализации государственных комплексных программ развития сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»);

- активизации работы по подготовке и направлению в Росреестр документов, необходимых для внесения в ЕГРН сведений о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов и территориальных зон.

* * * *