

Основные результаты
реализации проекта № 20-011-00791 «Исследование административно-
правового статуса населенных пунктов и статуса административно-
территориальных единиц в динамике пространственного развития
Российской Федерации»

Характеристики административно-правового статуса населенного пункта имеют не только «управленческое», но, главным образом социальное, историческое, социально-экономическое значение. Яркой демонстрацией этого тезиса является одномоментное без видимых и понятных для жителей причин преобразование городских населенных пунктов в сельские населенные пункты. Такие масштабные преобразования, инициированные реформой территориальной организации местного самоуправления 2003 года, были точно названы исследователями и специалистами административной рураризацией. В новом году в нашей стране может быть инициирован подобный процесс административно-территориальных преобразований на местном уровне, обусловленный новой реформой территориальной организации местного самоуправления, начало которой будет положено принятием проекта № 40361-8 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенного в Государственную Думу 16 декабря 2021 года.

Реализация настоящего исследовательского проекта позволит теоретически обосновать и сформировать предложения по правовому разрешению проблем территориального устройства Российской Федерации, в контексте выделения института федеративного устройства Российской Федерации, института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации в соотношении с институтом территориального устройства местного самоуправления в Российской Федерации на основе новых обобщающих понятий «публично-территориальная единица», «публично-территориальное устройство», «публично-территориальное деление».

Основная характеристика содержания результатов исследований, проведенных в 2021 году, по мнению исполнителей проекта, заключается в комплексном и систематизирующем характере результатов теоретико-правовых исследований соотношения институтов федеративного устройства государства, административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в динамике пространственного развития Российской Федерации. В связи с существенным расширением направлений исследований в 2021 году, обусловленных внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, проведен анализ новых положений о территориальной организации местного самоуправления и территориального устройства системы государственной власти и местного самоуправления в целом (системы территориальной организации публичной власти), выявлены

теоретические и практические проблемы их реализации в контексте административно-территориального деления Российской Федерации.

В исследовании теоретически обоснована необходимость отказа от складывающейся тенденции использования понятий конституционного и муниципального права (муниципальное образование, городской округ, сельское и городское поселение как муниципальная единица) вместо таких базовых административно-территориальных единиц, как город, населенный пункт, район. Сформулирована и теоретически обоснована необходимость введения в первую очередь в градостроительное, конституционное, муниципальное и административное право классификации населенных пунктов, основанной не на качественных критериях (городской и сельский), а на количественных критериях, таких как численность и плотность населения в административно установленных границах. В связи с введением в Конституцию Российской Федерации понятия «федеральная территория» теоретически обоснована необходимость квалифицировать это понятие, прежде всего, как одну из базовых административно-территориальных единиц, а не только как публично-территориальную (публично-правовую) единицу, как это сделано применительно к федеральной территории «Сириус». Полученные результаты, теоретически обоснованные выводы и требования к правовому регулированию позволили сформулировать предложение о необходимости подготовки и принятия федерального закона об административно-территориальных терминах и принципах административно-территориального деления в Российской Федерации.

На основе экспресс-анализа Декларации Глазго по лесам и землепользованию сделаны выводы о необходимости придания «лесным» и сельским населенным пунктам в Российской Федерации специального статуса. Обоснован вывод о необходимости раскрытия понятия «устойчивое развитие» в законодательстве Российской Федерации применительно к населенным пунктам.

Успешная реализация плана исследования в 2021 году позволила провести и другие теоретические исследования, получить новые научные и практические результаты, которые в обобщенном виде представлены в одиннадцати статьях и в Аналитической записке, а также в виде докладов и сообщений на научных и научно-практических конференциях. Были также методически подготовлены и реализованы два этапа социологического исследования (глубинные интервью и широкий социологический опрос) в Псковской области. По результатам социологического исследования подготовлен отчет. Одним из главных выводов, который следует из анализа результатов социологического исследования, заключается в том, что лишение населенных пунктов статуса административного центра является усилителем процесса депопуляции.

Ниже представлены оглавление и вступление Аналитической записки

Обобщенные результаты социологического исследования также размещены в свободном доступе в сети ИНТЕРНЕТ (<http://m-i-k-s.ru>).

Оглавление Аналитической записки

Введение.....	стр. 4
§1. Анализ административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в международных документах: результаты анализа и выводы для Российской Федерации.	8
§ 2. Федеральная территория: международный опыт и поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации	32
§ 3. Зарубежный опыт регулирования установления и изменения административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц	45
§ 4. Тенденции трансформации государственной политики в отношении установления административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Российской Федерации (1993-2020 годы).....	58
§ 5. Стратегия пространственного развития Российской Федерации: проблемы определения правового статуса.....	70
§ 6. Факторы и проблемы установления административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Российской Федерации.....	79
§ 7. Обоснование методики проведения социологических исследований временной динамики социально-правовых элементов статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Псковской области.....	87
Заключение.....	93
Приложение. Перечень информационных источников, использованных в исследовании. Грант № 20-011-00791 Российского фонда фундаментальных исследований (2021 год).....	94

Введение Аналитической записки

Основная характеристика содержания результатов исследований, проведенных в 2021 году, по мнению исполнителей проекта, заключается в комплексном и систематизирующем характере результатов теоретико-правовых исследований соотношения институтов федеративного устройства государства, административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В связи с существенным расширением направлений исследований в 2021 году, обусловленных внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году, в результате реализации плана исследования проведен анализ новых положений о территориальной организации местного самоуправления и территориального устройства системы государственной власти и местного самоуправления в целом (системы территориальной организации публичной власти), выявлены теоретические и практические проблемы их реализации в контексте административно-территориального деления Российской Федерации, административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и муниципальных единиц.

В настоящей Аналитической записке представлены результаты исследований некоторых направлений, реализация которых была заявлена в проекте, а затем в пункте 3.16 заявки на 2021 год «Корректировка плана исследований на следующий период реализации проекта». Большая часть результатов второго этапа исследований, предусмотренного в планах реализации проекта, опубликована в 9 научных статьях и в 2 статьях, которые приняты к публикации.

В соответствии с планом реализации исследовательского проекта (пункты 3, 7.3 первоначальной заявки) в § 1 представлены в тезисном виде результаты и выводы, подготовленные на основе сравнительного анализа международных документов (ООН-Хабитат, а также иных документов принятых под эгидой ООН) в части требований установления административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц. Полученные результаты и выводы рассмотрены в контексте, предложенных исполнителями настоящего исследовательского проекта вариантов решения проблем инкорпорации положений этих международных документов в нормативные правовые акты Российской Федерации. Здесь же представлены результаты предварительного анализ подписанного Российской Федерацией одного из документов конференции в Глазго «Декларации Глазго по лесам и землепользованию» в соотношении указами Президента Российской Федерации и постановлениями (распоряжениями) Правительства Российской Федерации. Принимая во внимание содержание целей устойчивого развития, представлены некоторые результаты анализа конституций Франции, ФРГ и России, позволяющие установить связь между конституционными положениями и целями устойчивого развития. Обоснован вывод о том, что раскрытие понятия «устойчивое развитие» в законодательстве применительно к населенным пунктам будет не только зависеть от принятой в настоящее время типизации населенных пунктов на городские и сельские, но и определяться географическими и градостроительными особенностями населенного пункта или группы населенных пунктов.

В § 2 «Федеральная территория: международный опыт и поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации» представлены результаты сравнительного исследования регулирования статуса федеральных территорий в конституционной практике федеративных государств, проведение которых было предусмотрено расширением плана исследований в 2021 году (пункт 2 корректировки плана исследований на период реализации проекта в 2021 году), обусловленных внесением поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году. В параграфе приведены результаты анализа статуса специальных, особых территорий, известных и в практике государственного устройства унитарных государств. Такие территории выделены преимущественно в пределах столичных территорий (столичных агломераций) для того,

чтобы обеспечить главным образом особый градостроительный режим, который может контролироваться как центральными правительственными учреждениями, так и специально формируемыми органами публичной власти выделенных территорий. В этом контексте представлена краткая характеристика некоторых известных территорий Франции, Великобритании и США.

В тезисном изложении представлены результаты исследования проблем формирования доктринальной системы критериев, на основе которой бы проводилась классификация и типизация федеральных территорий в федеративных государствах. На примере анализа практика создания после принятия поправок к Конституции Российской Федерации первой федеральной территории «Сириус» показана «двойственность» о принадлежности этой федеральной территории одновременно субъекту Российской Федерации – Краснодарскому краю и Российской Федерации. Для Российской Федерации на основе методологических подходов, разработанных в результате проведения настоящих исследований с использованием выводов, предложена классификация федеральных территорий, основанная на двух принципах: наличия публичных органов власти на выделенной федеральной территории (публично-территориальные образования – федеральные территории – публично-правовые единицы) и административно-территориальные единицы, которые управляются непосредственно федерацией, либо структурами специально формируемыми Российской Федерацией.

В § 3 «Зарубежный опыт регулирования установления и изменения административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц» представлены результаты анализа зарубежных публикаций, перечень большей части которых содержится в Приложении. Здесь же приведены основные положения законодательства Франции в сфере установления административно-правового статуса метрополий (агломераций), а также результаты анализа тенденций административно-территориальных (территориальных) преобразований на местном уровне в России.

В § 4 представлены основные результаты анализа тенденций трансформации государственной политики в отношении установления административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Российской Федерации. Приведены результаты исследований, характеризующие степень практической потребности в систематизации и классификации административно-территориальных единиц и непосредственно связанных с вопросами построения единых правовых принципов типизации административно-территориальных единиц на федеральном уровне и принципов построения административного территориального деления Российской Федерации, административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Здесь же приведены результаты анализа законодательства субъектов Российской Федерации об административно-территориальном устройстве.

В § 5 представлены результаты анализа правового статуса Стратегии пространственного развития Российской Федерации в соотношении с документами стратегического планирования. Обоснован вывод о необходимости приведения Стратегии пространственного развития Российской Федерации в соответствие с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2021 году. Особое внимание должно быть обращено на корректность использования юридических терминов и на необходимость обоснования введения в документы стратегического планирования новых юридических терминов и понятий. Обосновано предложение о необходимости подготовки и принятия федерального закона об административно-территориальных терминах и принципах административно-территориального деления в Российской Федерации.

В § 6 обоснованы и сформулировать наиболее значимые теоретико-правовые и практические юридические проблемы и аспекты в сфере административно-

территориального деления Российской Федерации, административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на основе результатов исследований полученных в 2020 и 2021 годах об изменениях в административно-территориальном статусе населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Российской Федерации, в том числе в сопоставлении с данными зарубежных источников.

В § 7 приведены результаты обоснования методики проведения социологических исследований временной динамики социально-правовых элементов статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в Псковской области.

В Заключении сформулированы направления предстоящих исследований проблем установления административно-правового статуса населенных пунктов и административно-территориальных единиц в пространственном развитии Российской Федерации.

Научный задел, сформированный в соответствии с планами исследований в 2021 году, в тезисном формате представленный в Аналитической записке, предполагается использовать для подготовки статей в 2022 году и при подготовке монографии.