

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.1
ББК 67.400.532.22

Т.А. Фролова
*Омский государственный педагогический университет,
Омск, Российская Федерация
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016*

ПОНЯТИЕ «ГОРОД» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ДЕЛЕНИИ

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ

Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal. — 2016. — № 3.
ISSN 2313-6715. DOI: 10.21639 / 2313-6715.2016.3.10.
Дата поступления: 29.06.2016.

АННОТАЦИЯ

Анализируется содержание и основные признаки понятия «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно-территориальном делении. Рассматривается вопрос об отсутствии законодательного закрепления понятия «город», критериев и порядка наделения населенного пункта статусом города и лишения его этого статуса. Формируется понятие «город».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Понятие «город»; признаки города; законодательство субъектов РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ

Фролова Т.А. Понятие «город» в законодательстве субъектов Российской Федерации об административно-территориальном делении // Пролог: журнал о праве / Prologue: Law Journal. — 2016. — № 3.

T.A. Frolova
*Omsk State Pedagogical University,
Omsk, the Russian Federation
ORCID: 0000-0001-5800-4969
ResearcherID: M-9766-2016*

THE CONCEPT «CITY» IN THE LEGISLATION OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL DIVISION

PUBLICATION DATA

Prologue: Law Journal. — 2016. — № 3.
ISSN 2313-6715. DOI: 10.21639 / 2313-6715.2016.3.10.
Submission date: 29.06.2016.

ABSTRACT

The article presents the matter and the main features of the concept «city» in the legislation of subjects of the Russian Federation on administrative and territorial division. The author examines the question of lack of legislative fixing concerning the concept «city», criteria and an order of getting and depriving of the status «city». The result of article is the formation of the concept «city».

KEYWORDS

Concept «city»; city features; legislation of territorial subjects of the Russian Federation.

**BIBLIOGRAPHIC
DESCRIPTION**

Frolova T.A. The concept "city" in the legislation of subjects of the Russian Federation on administrative and territorial division // Prologue: Law Journal. — 2016. — № 3.



Города являются опорными точками в процессе пространственного развития российской экономики и обустройства комфортной, благоприятной среды жизнедеятельности населения по месту жительства в контексте конституционного целеполагания России как правового и социального государства, политика которого направлена на создание условий достойной жизни и свободного развития человека (ст. 1, ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

В современных юридических исследованиях предпринимаются попытки определить содержание понятия город и его основные признаки [1; 2; 4; 5; 6], однако специальных исследований в настоящее время не проводилось. Между тем, разработка понятия город представляется весьма актуальной в силу нескольких причин. Во-первых, понятие город широко используется во многих отраслях права (муниципальном, градостроительном, земельном, и т.д.) как бессодержательный термин. Во-вторых, необходимо конкретизировать данное понятие с целью единого законодательного закрепления понятия «город», критериев и порядка наделения населенного пункта статусом города и лишения его этого статуса.

При отсутствии единого легального определения понятия «город» в федеральных нормативных актах, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации дают самые различные варианты дефиниций.

В соответствии с положениями большинства региональных законов город — населенный пункт, являющийся промышленным, экономическим и культурным центром, имеющий развитую инфраструктуру (социальную, производственную, инженерную и транспортную), определенную численность жителей, большинство из которых заняты несельскохозяйственными видами производства и обслуживания, имеющий важное (промышленное, социально-экономическое, социально-культурное, историческое) значение, перспективу дальнейшего развития и роста численности населения.

Исходя из указанного определения можно выделить основные признаки города:

- является населенным пунктом;
- является центром (промышленным, экономическим, культурным);
- развитая инфраструктура;
- определенная численность населения;
- специфический род деятельности большинства населения;
- имеет важное (промышленное, социально-экономическое, социально-культурное, историческое) значение;
- имеет перспективу дальнейшего развития и роста численности населения.

Определение города в качестве населенного пункта, не является общепринятым. Региональное законодательство отличается многообразием подходов: город определяется как населенный пункт, городской населенный пункт, административно-территориальная единица, территориальная единица или территориальное образование.

В свою очередь, территория города может быть представлена в двух вариантах. В первом варианте законодательно закреплена форма территории города (ограничение городской чертой), а во втором — содержание (территория на которой находятся промышленные предприятия, железнодорожные узлы и другие объекты производственной инфраструктуры).

Единичной является практика законодательного закрепления формы и содержания территории города в Республике Дагестан: территория, ограниченная городской чертой, в пределах которой осуществляются полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Учитывая данную практику город необходимо рассматривать как населенный пункт или территорию, объединяющую населенные пункты, ограниченную городской чертой.

Второй признак — определение города в качестве промышленного, экономического и культурного центра ориентирован на научно-производственную специализацию. Данный признак предполагает плюрализм способов не только внутренней самоорганизации жизнедеятельности города, но и деятельности города вовне, в том числе в осуществлении сво-

ей социально-экономической роли относительно развития отдельного субъекта и федерации в целом.

Третий признак — наличие развитой инфраструктуры. При определении содержания данного признака города, необходимо обратиться к характеристикам города как объекта градостроительной деятельности. В этом случае, как отмечает А.В. Жигачев, важное значение имеют такие показатели как: плотность застройки территорий; плотность сети автомобильных дорог; плотность сети общественного пассажирского транспорта; расчетные показатели потребности в территориях для: хранения индивидуального автомобильного транспорта, размещения административно-управленческих объектов, размещения объектов физкультурно-оздоровительного назначения, размещения объектов торговли и общественного питания, размещения объектов почтовой и иной связи, размещения объектов коммунального и бытового обслуживания, размещения объектов здравоохранения и социального обслуживания, образования и культуры, размещения объектов для отдыха и досуга населения, расчетные показатели потребности в озелененных территориях, расчетные показатели пешеходной и транспортной доступности объектов системы образования, объектов медицинского, социального, культурного обслуживания населения, объектов физической культуры и спорта; расчетные показатели обеспеченности жителей энерго-, тепло-, газоснабжением, водоснабжением и водоотведением и т.д. [3].

Такие показатели как «плотность» и «расчетные показатели потребности» определяются, прежде всего, социально-экономическими факторами. Численность населения, его занятость, уровень доходов и уровень потребления составляют основу для пространственно-территориального развития городов.

В большинстве случаев региональный законодатель обходится лишь указанием на наличие необходимой инфраструктуры. Исключением из общей практики, можно считать положения закона Ивановской области «Об административно-территориальном устройстве Ивановской области» № 145-ОЗ от 14 декабря 2010 г. Согласно данному закону на территории города находятся промышленные и торговые предприятия, фирменные, специализированные и универсальные магазины площадью свыше 400 кв. м, объекты почтовой связи, более двух объектов культурного и исторического наследия федерального или регионального значения, а также учреждения здравоохранения и образования, имеется многоэтажная застройка.

В законах субъектов РФ, четвертый признак — определенная численность жителей, закреплена в различных количественных вариантах. Так, например, в городе не может быть меньше 5 тыс. жителей — Забайкальский край, 8 тыс. — Ивановская область, 9 тыс. — Курганская область, 10 тыс. — Республика Калмыкия, Астраханская область, Оренбургская область, Ульяновская область, 12 тыс. — Республика Чувашия, Архангельская, Владимирская, Иркутская, Калужская, Ленинградская, Тверская, Новосибирская область, Ямало-Ненецкий АО, 50 тыс. — Республика Дагестан.

Таким образом, различие между субъектами весьма показательно, чтобы получить статус города в населенном пункте должно проживать от 5 до 50 тыс. чел. Количественный критерий в данном случае не является ключевым, и даже скорее имеет более социологический, нежели юридический характер. Но численность обуславливает значение населенного пункта в системе расселения, определяет статусные, компетенционные и финансово-экономические факторы.

Специфический род деятельности большинства населения выступает еще одним существенным признаком города. Предполагается, в первую очередь, что население занято преимущественно вне сельскохозяйственной сферы. В отдельных случаях региональный законодатель конкретизирует данный признак. Например, в Законе Чукотского автономного округа «Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа» содержится отдельная статья (ст. 11), согласно положениям которой, город — территориальное образование, трудоспособное население которого преимущественно занято в промышленности, торговле, транспорте, строительстве и других отраслях, характерных для городов.

Закрепление данного признака в законодательном определении понятия «город» не является необходимым, поскольку наличие характеристики города как промышленного, экономического, культурного центра уже предполагает особый род занятий населения.

Следующий признак — наличие важного промышленного, социально-экономического, социально-культурного, исторического значения — также тесно связан с характеристиками города как промышленного, экономического, культурного центра. Вопрос значимости решается, в том числе и путем отнесения каждого конкретного города к категории городов республиканского, краевого и областного подчинения.

Анализ законодательства субъектов РФ об административно-территориальном устройстве показывает, что оно в значительной степени опирается на правовую традицию, сформированную еще Указом Президиума ВС РСФСР «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» от 17 августа 1982 г., действующим и сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству.

Согласно данному положению к категории городов республиканского, краевого и областного подчинения могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения свыше 50 тыс. чел. В отдельных случаях к категории городов республиканского, краевого и областного подчинения могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения и менее 50 тыс. чел., имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

На сегодняшний день речь о городах республиканского, краевого и областного подчинения идет в законодательстве 40 субъектов, а один из основных признаков — численность населения свыше 50 тыс. чел., закреплен только в законодательстве 19 субъектов.

Еще одним ключевым признаком города является наличие перспективы дальнейшего развития и роста численности населения, которая находит отражение в Концепции долгосрочно-

го социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а вслед за ней и в Стратегиях социально-экономического развития федеральных округов, программах (концепциях) социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований и основывается на социальном, экономическом, культурном, научном, политическом потенциале городов.

Таким образом, анализ регионально-го законодательства об административно-территориальном делении показывает, что город можно определить, в первую очередь, как населенный пункт или территорию, объединяющую населенные пункты, ограниченную городской чертой, с развитой инфраструктурой, с наличием определенного финансово-экономического потенциала. Весьма существенная характеристика города как территории осуществления публично-властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления имеет единичное закрепление в законодательстве Республики Дагестан.

На основе рассмотренных особенностей признаков понятия «город», представляется возможным сформулировать следующее определение города — это населенный пункт или территория, объединяющая населенные пункты, ограниченная городской чертой, с развитой инфраструктурой, с наличием определенного финансово-экономического потенциала, в пределах которой осуществляются публично-властные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.



СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аракельян Н.В. Правовое регулирование градостроительной деятельности: гражданско-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — Краснодар, 2010. — 23 с.
2. Город как явление социокультурной и экономико-правовой реальности [Электронный ресурс]. — URL: <http://sartraccc.ru/>.
3. Жигачев А.В. О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных правоотношениях [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс.
4. Захаров А.К. Статус городского округа как вида муниципального образования и проблемы его реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Краснодар, 2015. — 22 с.
5. Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. — М.: Норма, 2009. — № 11. — С. 53-68.
6. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. — М.: Юрист, 2012. — 390 с.

REFERENCE

1. Arakel'yan N.V. Legal regulation of town-planning activity: civil-law aspect: Synopsis of candidate of juridical science [Pravovoe regulirovanie gradostroitel'noj deyatel'nosti: grazhdansko-pravovoj aspect: avtoreferat dissertatsii kandidata yuridicheskikh nauk]. Krasnodar, 2010. 23 p.
2. The city as a phenomenon of social-cultural and economic-legal reality. Overview of the International Scientific and Practical Conference (November 28-29, 2008, St. Petersburg) [Gorod kak yavlenie sociokul'turnoj

ПРОЛОГ:

ЖУРНАЛ О ПРАВЕ /

PROLOGUE:

LAW JOURNAL

i ehkonomiko-pravovoj real'nosti. Kratkij obzor Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (28 – 29 noyabrya 2008 g., g. Sankt-Peterburg)]. Available at: <http://sartraccc.ru/>

3. Zhigachev A.V. On the importance of urban planning standards for urban planning legal relations [O znachenii normativov gradostroitel'nogo proektirovaniya v gradostroitel'nyh pravootnosheniyah]. Available at: Legal Information Systems Consultant Plus. 2012.

4. Zaharov A.K. The status of city district as a type of municipality and problems of its realization in the Russian Federation: Synopsis of candidate of juridical science [Status gorodskogo okruga kak vida municipal'nogo obrazovaniya i problemy ego realizacii v Rossijskoj Federacii: avtoreferat dissertatsii kandidata yuridicheskikh nauk]. Krasnodar, 2015. 22 p.

5. Romashov R.A. The phenomenon of the city in the socio-cultural and politico-legal measurement [Fenomen goroda v sociokul'turnom i politiko-pravovom izmerenii]. Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian law. 2009. Issue 11.

6. Tabolin V.V. Legal theory of modern Russian city [Pravovaya teoriya sovremennogo rossijskogo goroda]. Moscow, 2012. 390 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Фролова Татьяна Анатольевна (Омск) — кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета (644099, г. Омск, Набережная им. Тухачевского, 14, email : tana2210@mail.ru).

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Frolova, Tatiana Anatolievna (Omsk) - Ph.D in Historical Sciences, Ass. Professor, Chair of Jurisprudence of the Public and Municipal Administration, Omsk State Pedagogical University (Tukhachevsky Embankment, 14, Omsk, 644099, e-mail: tana2210@mail.ru).

ПРОЛОГ: