.Ссылка для цитирования: Гатаулина Е.А. Город или село? Анализ законодательства субъектов Российской Федерации. –// Никоновские чтения. 2015. №20-1 (20). С. 291-297..

РУБРИКА 9

ГОРОД ИЛИ СЕЛО? АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ

Е.А. Гатаулина, к.э.н., вед. научный сотрудник
Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова
105064, Москва, а/я 342, Б.Харитоньевский пер., д. 21/6, строение 1, Egataulina@mail.ru
тел. орг. 8(495)607-70-45; тел. +7 (495) 607-76-76

Одной из причин изменения в таких существенных характеристиках, важных для выработки аграрной политики сельского развития, как численность, плотность, удельный вес сельского населения, кроме реально происходящих в районах РФ демографических и миграционных процессов может быть административное изменение статуса населенных пунктов с городского на сельский и наоборот. Изменение статуса вовсе не формальность, т.к. связано с ощутимыми различиями в тарифах, некоторых видах льгот, и в перспективе – в стандартах обслуживания.

Так что же в России считается городом, а что селом и в каких случаях возможно изменение статуса населенного пункта? Не смотря на простоту вопроса, ответ не так однозначен. Как отмечает Т.Г. Нефедова: «границы <города и деревни> расплывчаты…. Мы имеем дело не с двумя противоположностями, которыми кажутся город и деревня, а с единой системой расселения, с массой типов переходных населенных пунктов» [1]. Особенно расплывчата граница между поселком городского типа (далее - п.г.т.) и сельским поселком. Федеральных критериев отнесения населенных пунктов к городским или сельским нет. Это прерогатива субъектов РФ, также как и изменение статуса поселений. В результате без дополнительного исследования невозможно составить представление о том, что же такое в России сельский населенный пункт и чем он отличается от городского. В данной статье дается обобщение и анализ положений законов 79 субъектов РФ об административно-территориальном делении[1], на основании которых населенные пункты относятся к городским или сельским. Полный свод этих законодательных положений дан в Отчете о НИР «Разработать методы оценки влияния аграрной структуры на эффективность сельского хозяйства и устойчивость сельского развития» ВИАПИ им. А.А. Никонова за 2015 г., по результатам которого и написана данная статья.

При отсутствии федеральных критериев каждый субъект РФ разрабатывает свои. При отнесении населенного пункта к городскому или сельскому могут учитываться следующие признаки:

- численность постоянного населения (чем она выше, тем больше шансов, что поселение будет иметь статус городского);

[1] Далее по тексту - Закон (ы)

- характер занятости жителей (преимущественное занятие жителей в сельском хозяйстве – критерий отнесения к сельским поселениям, хотя наличие сельхозпроизводства и переработки сельхозпродукции – часто одно из оснований для присвоения статуса поселка городского типа);

- экономическое, административное значение населенного пункта, роли в социальной и культурной жизни;

- особенности планировки и застройки (многоэтажная или смешанная – одна из черт городского поселения);

- уровень благоустройства и социальной инфраструктуры (наличие на территории соответствующих объектов – производственных, транспортных и т.д. У городского поселения - выше значение, больше объектов);

- перспективы дальнейшего экономического и социального развития, роста численности населения**.**

Степень учета этих показателей, их конкретные значения и степень детализации в законах очень разная. Однако, в большинстве субъектов РФ к городским населенным пунктам относят: города (включающие города областного значения, города районного значения), поселки городского типа (рабочие, курортные, дачные, пригородные). Статусом города при этом обычно наделяется «промышленный или исторический или культурный центр с развитой инфраструктурой и численностью населения не менее 10-12 тыс. чел. Для статуса п.г.т., как правило, необходима численность населения не менее 3 тыс. чел., наличие промышленных организаций, или объектов строительства, ж/д узла, иных объектов производственной инфраструктуры, либо основное назначение которых – предоставление санаторных услуг (курортные поселки) или организация летнего отдыха населения (дачные поселки). Если же численность населения ниже установленного, то населенный пункт все равно может иметь статус города или п.г.т., если есть «перспектива дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения».

Из самих определений городских населенных пунктов в законах об административно-территориальном устройстве субъектов РФ следует их более высокий статус по сравнению с сельскими: чем выше численность населения, лучше инфраструктура, выше экономическое, социальное, культурное значение, чем больше объектов на территории, лучше перспективы, тем скорее этот населенный пункт будет наделен статусом городского. Этот явно прослеживающийся «отрицательный отбор» в отношении села – общая черта законодательства субъектов РФ, негативно влияющая на формирование образа села и политики развития сельских территорий. Повсеместно сельский населенный пункт в законодательстве даже определяется по «остаточному принципу» - то, «что не отнесено к категории городских населенных пунктов». Рассмотрим более подробно использование отдельных перечисленных показателей при отнесении населенных пунктов к город-

ским и сельским и попробуем дать на основании этого свою формулировку сельского населенного пункта в РФ.

Численность населения является менее значимым фактором при определении статуса поселения по сравнению с наличием производственных объектов, инфраструктуры, характером занятости населения (так в Законе Еврейской АО, Ханты-Мансийского, Чукотского АО численность населения вообще не учитывается). Практически во всех законах субъектах РФ предусмотрены исключения, позволяющие присваивать поселению статус городского и при более низких, чем установлено этими законами параметрах, если «есть перспективы роста и развития».

Многоэтажность застройки как один из критериев отнесения поселения к городским прописан в законах Московской (наличие «преимущественно средне- и многоэтажной жилой застройки»); Нижегородской областях («преобладание домов многоэтажной застройки»). В Пермском крае, добавляется еще и критерий плотности заселения, хотя и без указания конкретных значений: город «*характеризуется повышенной плотностью заселения и компактностью застройки (часто многоэтажной*».

В законе Ивановской области определены более широкие и конкретные критерии отнесения к городскому поселению кроме численности населения и многоэтажной застройки, - наличие объектов ***инфраструктуры***: «*промышленных и торговых предприятий, фирменных, специализированных и универсальных магазинов площадью свыше 400 кв. м, объектов почтовой связи, более двух объектов культурного и исторического наследия федерального или регионального значения, а также учреждений здравоохранения и образования*» - для статуса города и «*промышленных и торговых предприятий, более двух магазинов площадью свыше 18 кв. м, объектов почтовой связи, не менее одного объекта культурного и исторического наследия, а также учреждений здравоохранения и образования*» - для п.г.т. А вот если этих благ нет, но есть сельхозорганизация, то это уже основание отнести поселение к сельскому (численность населения должна быть при этом менее двух тысяч). При этом, если в дополнение к сельхозпредприятию есть еще и магазин, - «площадью свыше 18 кв. м.» и более 200 чел. населения», то это село, а если ни сельхозорганизации, ни магазина нет, а население - менее 200 чел., - то это деревня. Хочется ли жить в таком населенном пункте? Без почты, учреждений здравоохранения и образования, не говоря об объектах культуры? Ответ очевиден.

В Татарстане поселок, чтобы претендовать на статус городского кроме прочих критериев численности населения (не менее 5 тыс. чел.) и занятости должен иметь «*смешанную жилую застройку с коммунальной системой централизованного водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения. На территории населенного пункта должны располагаться объекты производственной инфраструктуры либо один или совокупность следующих объектов (организаций), имеющих градообразующий характер: организации среднего профессионального (высшего) образования,*

научно-исследовательские учреждения, санаторно-курортные, оздоровительные организации, комплекс объектов культурного наследия и туристической индустрии».

Ленинградская область – одна из немногих, оставляющая на законодательном уровне за сельским населенным пунктом право иметь хоть какую-то инфраструктуру и все же оставаться сельским. Село определялось как населенный пункт «*преимущественно с одноэтажной застройкой, имеющий объекты инфраструктуры торгового, бытового, культурного, медицинского и административного назначения, с численностью населения от 300 до 1000 человек*», «*поселок - населенный пункт со смешанной застройкой, имеющий развитые объекты инфраструктуры торгового, бытового, медицинского, культурного, образовательного и административного назначения, с численностью населения от 1000 до 3000 человек*», а вот городской поселок кроме прочего (смешанной застройки, промышленного производства, численности населения от 3000 до 12000 человек) уже должен иметь «*развернутую сферу обслуживания»; город - кроме прочего «высокий уровень благоустройства территории*». То есть и здесь, чем хуже инфраструктура, тем вернее населенный пункт приобретет статус сельского.

Закон Кабардино-Балкарии по существу единственный из всех Законов субъектов РФ, где при определении «поселка», относимого к сельским, используются термины «*имеющий промышленную, инженерную и социально-культурную инфраструктуру*», хотя и не упоминается, что она должна быть «развитой» как в городах, но хотя бы должна быть!

Ни в одном законе об административно-территориальном делении **определение сельского населенного пункта не связывалось с понятием «культурный» или «исторический» центр, «развитая инфраструктура»[2], или «перспектива развития**» (!)

Часто при определении сельского населенного пункта добавляется, что население там «***занимается преимущественно сельским хозяйством***», - этот признак становится одним из основных при отнесении населенного пункта к сельским, и, наоборот, в законах большинства субъектов РФ для обретения статуса п.г.т., в населенном пункте «не менее 85% трудоспособного населения должно быть занято вне с/х», или «не менее 85% населения этого населенного пункта должно состоять из рабочих, служащих и членов их семей». В некоторых субъектах РФ планка ниже – не менее 50%. Закон об административно-территориальном устройстве Республики Дагестан один из многих примеров, где наделение населенного пункта статусом городского прямо увязано с занятием населения: «*городской населенный пункт это населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке, управлении, сфере культуры, финансов и услуг*». То есть, круг возможностей реализоваться у селян и их детей, если они пожелают остаться на малой родине, весьма и весьма ограничен – это сельское хозяйство и то, мелкомасштабное, т.к. наличие с/х производства не дает основания считать населенный пункт сельским (особенно если сопро-

[2] За исключением упомянутой выше Ленинградской области в определении поселка

вождается переработкой с/х продукции), - в Законах многих субъектов это критерий отнесения к рабочим поселкам, т.е. городского населенного пункта[3] (см. Законы Республик Калмыкия, Адыгея, Алтай, Калужской области и многих др.) Так что село окончательно остается где-то на обочине развития.

Отраслевой подход, т.е. увязка определения сельского населенного пункта с занятостью сельским хозяйством основной части его жителей, ограничивает возможности развития сельской местности в РФ развитием с/х производства (если там будет иная деятельность, то при ее преобладающем характере это будет уже одним из оснований для перевода сельского населенного пункта в городской). Хотя в развитых странах тренд в развитии сельской местности сейчас меняется – будущее сельской местности связывается с диверсификацией, развитием не сельскохозяйственных видов, рекреации, производства экологических благ для общества – сохранения ландшафтов и.т.д. (См. в частности Ф. Мантино. Сельское развитие в Европе. [2]).

Впрочем, и в России есть исключение – это Татарстан, где поселок относится к сельским населенным пунктам не только по признаку «*индивидуальной и (или) малоэтажной жилой застройки»,* но и независимо от численности населения, если: *«большинство трудоспособных жителей поселка заняты в сферах железнодорожного транспорта, лесного хозяйства и иных сферах деятельности, как правило,* ***не связанных*** *с выращиванием сельскохозяйственных культур и производством продукции животноводства*». То есть это практически единственный из регионов России, где сельский населенный пункт явно отмежевывается от с/х производства, но остается сельским.

Остальные исключения незначительны и только предусматривают дополнение к сельскохозяйственной занятости при определении сельского поселения с учетом специфики региона. Так, в Камчатском крае, Магаданской области, Пермском крае сельским может считаться и населенный пункт, где население в основном занято не только сельским хозяйством, но и/или «добычей (сбором, заготовкой, выловом) биоресурсов». В Пермском крае еще и лесным хозяйством, промысловой охотой. В Мурманской области, не смотря на упоминание города в названии, - «обособленные военные *городки*, расположенные вне населенных пунктов», относятся к сельским населенным пунктам. В некоторых законах субъектов РФ к сельским относят такие не сельскохозяйственные поселения как ж/д разъезды, станции, казармы и т.п. (Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская области, Республики Карелия, Хакасия). Более подробно это расписано в законах Кировской области и Республики Хакасия. Там к сельским относят «пункты служебного назначения – населенные пункты, имеющие временное значение и непостоянный состав населения», - например, разъезды, лесоучастки, карьеры, кордоны, и даже ж/д будки и ж/д водокачки, - что в принципе противоречит определению населенного пункта в том же законе Кировской обла-

[3] За исключением Чувашии, где все п.г.т. – сельские населенные пункты.

сти, как «части территории с определенными границами, на которой имеется сосредоточенная застройка жилых зданий, зданий и сооружений социального, производственного, транспортного, инженерного и иного назначения, и постоянное население». Ясно, что особых перспектив развития у ж/д будок, казарм, и т.п. населенных пунктов нет – это узкофункциональные поселения.

Таким образом, после изучения Законов субъектов РФ об административно-территориальном делении складывается по факту следующее определение сельского населенного пункта в России: «это, как правило, малочисленное поселение (менее 3 или 1 тыс. чел), не имеющее на своей территории объектов промышленной, производственной, санаторно-курортной (а часто и бытовой) инфраструктуры, не являющееся историческим или культурным центром и не имеющее перспектив развития, с жителями преимущественно занятыми в с/х. Иногда к ним относят пункты служебного назначения». В этом определении, конечно, есть некоторая натяжка, но не такая большая. Для изменения этого складывающегося негативного образа села необходимо пересмотреть определение сельского населенного пункта в законодательстве.

Проблемой, вытекающей из отсутствия единых федеральных критериев, являются существенные различия в подходах в определении городского и сельского населенного пункта на территории России, что не способствует формированию единого пространства и единообразного понимания объекта управления на территории страны. Так, в подавляющем большинстве субъектов РФ п.г.т. имеют статус городских населенных пунктов, но в Чувашии все п.г.т. – сельские населенные пункты, не смотря на то, что население там «не менее чем на 85% должно состоять из рабочих, служащих и членов их семей», т.е. это по существу промышленные поселки. В Кабардино-Балкарии к городским населенным пунктам отнесены только города, а все поселки, включая курортные, дачные - к сельским. В законодательстве других регионов РФ курортные и дачные поселки повсеместно отнесены к п.г.т. и являются городскими населенными пунктами. С другой стороны, в Забайкальском крае дачные поселки не являются самостоятельными населенными пунктами. В Кировской области и в Республике Хакасия, как было указано ранее, к сельским относят даже пункты служебного назначения, - водокачки и лесосеки, которые в других субъектах РФ не считаются самостоятельными населенными пунктами.

Запутывает ситуацию еще больше и одновременное наличие вместе с административно-территориальным делением, необходимым для организации местного самоуправления и регулируемым федеральным законом №131-ФЗ, еще и системы территориального деления[4], собственно и включающего отнесение населенных пунктов к категориям городских и сельских и их видам (село, деревня и т.д.) В обеих системах, например, есть понятие «город», но подразумеваться под ним может абсолютно разная территория: город как городской населенный пункт и город как административно-территориальная единица, - в этом случае он может включать в свой состав еще и сель-

[4] Термин из закона Смоленской области, единственной, где четко разграничены две системы классификации.

советы. Так, в Свердловской области город это и «*городской населенный пункт с численностью населения свыше 12 тысяч человек*», но он «может являться и административно-территориальной единицей. В этом случае он не входит в состав района и может включать в свой состав внутригородские районы и сельсоветы». Аналогично в Ульяновской области. В Марий Эл под п.г.т. понимается и населенный пункт с типичными характеристиками (численность не менее 3 тыс. чел., наличие на территории промышленных предприятий, ж/д узлов, гидротехнических сооружений) и в то же время - П.г.т. это и «*административно-территориальная единица, имеющая в фиксированных границах поселок городского типа либо объединенные общей территорией поселок городского типа и сельские населенные пункты*». Иногда населенные пункты - административно-территориальные и территориальные единицы по закону означают одно и то же. Так, в Томской и Тульской областях любой населенный пункт по определению - административно-территориальная единица. В Тыве к административно-территориальным единицам относятся все городские поселения, а все сельские населенные пункты являются просто территориальными единицами, под которыми в Тыве понимают «административно несамостоятельные населенные пункты». В Чувашии сельские населенные пункты, напротив, являются административно-территориальными единицами наряду с городами.

В большинстве законов субъектов РФ присутствуют как описание административно-территориального, так и территориального устройства, но далеко не во всех. Так, в Законах Липецкой, Орловской, Псковской областей, Ненецкого АО, Уставе Самарской области есть только описание административного устройства, но вообще нет понятий «сельский или городской населенный пункт», что к ним следует относить. В законе Республики Северной Осетии дан Реестр административно-территориальных образований и населенных пунктов Республики и указано, что «обозначение населенного пункта - указание на вид населенного пункта», (т.е. село – сельский населенный пункт, город районного подчинения – городской). Но в этом случае не понятен статус поселков. Например, есть поселок Лагерь "Буревестник», поселок Дом отдыха "Цей". Судя по названию это курортные поселки и должны относиться к городским поселениям, судя по законодательству большинства субъектов РФ, но эти поселки в Осетии включены в сельский округ, и статус их не совсем ясен. В Орловской и Самарской областях нет даже перечня. То есть законодательство не полное, и каждый случай присвоения/изменения статуса рассматривается индивидуально и достаточно произвольно.

Такая же не ясная и произвольная ситуация и с критериями-триггерами, при которых необходимо инициировать процедуру смены статуса населенного пункта. Они не указаны практически ни в одном законе субъектов РФ. Прописана обычно процедура – кто выступает инициатором, какие обоснования и документы необходимо представить, но не когда и в каком случае это нужно де-

лать. Только в 6 субъектах РФ в законах указаны некие основания для начала процедуры смены статуса:

***Республика Северная Осетия и Костромская область**: «основаниями изменения статуса и (или) категории населенного пункта являются изменение численности населения, характера занятости большинства его жителей, инфраструктуры и экономического потенциала».*

***Белгородская область: «**Изменение основных социально-экономических характеристик п.г.т. не является основанием для преобразования их в сельские населенные пункты (поселки). Такое преобразование производится лишь в исключительных случаях, в частности, если население этих поселков составляет менее 1000 чел.»*

***Ленинградская область: «**При снижении численности населения города, городского поселка, поселка и села более чем в два раза к установленной численности населения или при существенном несоответствии остальных критериев населенный пункт может быть отнесен к другой категории населенных пунктов».*

Республика Татарстан: «*Отнесение сельского населенного пункта к категории городских либо отнесение городского населенного пункта к категории сельских, изменение вида городского населенного пункта допускаются при соответствии (несоответствии) преобразуемого населенного пункта критериям, установленным частями 5 и 6 статьи 8 Закона о территориально-административном устройстве. При этом должны учитываться перспективы развития населенного пункта, его исторические и иные особенности. Уменьшение численности населения и несоответствие населенного пункта требованиям к численности населения не могут сами по себе являться основанием для изменения категории или вида населенного пункта. Изменение вида сельского населенного пункта, как правило, не допускается».*

Томская область: «*При преобразовании населенных пунктов путем изменения статуса административно-территориальной единицы учитываются следующие критерии:*

- к категории города может быть отнесен населенный пункт, являющийся экономическим и культурным центром, имеющий развитую промышленность, с численностью населения, как правило, не менее 12 тыс. чел.;

- к категории рабочего поселка может быть отнесен населенный пункт, на территории которого имеются промышленные организации, стройки, ж/д узлы, организации по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, с численностью населения не менее 3 тысяч человек, при наличии в составе этого населения не менее 80% рабочих, служащих и членов их семей».

При этом в Северной Осетии и Костромской области критерии не конкретные, а в Белгородской закон как бы препятствует смене статуса, допуская его лишь в «исключительных случаях». В Томской области критерии преобразования повторяют собственно определения города и п.г.т.,

данного в законе области, но ничего не говорится о том, является ли смена статуса обязательной при достижении этих критериев. Ничего не говорится о критериях преобразования городских населенных пунктов в сельские.

В Законах остальных субъектов РФ смена статуса инициируется в результате ходатайства или представления соответствующих органов власти без конкретных критериев, когда необходимо начинать эту процедуру. В Законе Челябинской области прямо указано, что «изменение статуса и типа (село, поселок, деревня, хутор) населенного пункта производится … в случае представления документов представительным органом муниципального района или городского округа в установленном порядке». Таким образом, реальный статус поселения может давно не соответствовать данному в Законе определению, но если нет желания органов власти, выраженном в виде ходатайства или представления, то и приведения статуса в соответствие произведено не будет. А кроме ходатайства необходимо представить целый перечень иных документов и обоснований, так что это затратное и хлопотное дело.

Неопределенность существует и в понятии сельских территорий. В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года[5], утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. №151-р., это «территории сельских поселений и межселенные территории». "Сельские поселения", согласно той же Стратегии, это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; а «межселенные территории», - территории, находящиеся вне границ поселений. "Сельская местность" - совокупность сельских населенных пунктов. Следует отметить, что включение межселенных территорий, под которые подпадают все, что не включено в границы поселений, т.е. и леса, и болота, и т.д. «размывает» объект, делая его практически не управляемым. Вероятно, в Стратегию этот термин был перенесен из Федерального Закона №131-ФЗ, где он определен также.

Законы субъектов РФ об административно-территориальном устройстве не определяют сельские территории, за исключением двух случаев – Кемеровской области, где дано ясное определение сельских территорий как «*административно-территориальных единиц, входящих в состав административного района, состоящие из одного или нескольких территориально и экономически объединенных сельских населенных пунктов вместе с прилегающими к ним землями, необходимыми для развития и обслуживания данных населенных пунктов, и имеющие единый административный центр*». При этом сразу конкретизируется объект управления и становится возможным рассмотрение его благоустройства, вложений, оценки отдачи от инвестиций. Вторым субъектом РФ, определившим «межселенные территории» является Республика Коми: «межселенная

[5] далее - Стратегия

территория - часть территории административно-территориального образования, находящаяся вне границ административной территории». По сравнению с Кемеровской областью в определении Республики Коми «межселенная территория» выглядит просто аморфным пространством, непонятного назначения. При этом непонятно, что с ним делать и как его развивать (а развивать необходимо, т.к. «межселенная территория» согласно Стратегии входит в «сельские территории», - объект устойчивого сельского развития). Было бы целесообразно для целей сельского развития определить межеселенную территорию на федеральном уровне, взяв за образец определение Закона Кемеровской области.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно рекомендовать органам власти на федеральном уровне законодательно дать определения и критерии отнесения к городским и сельским населенным пунктам, определить критерии-триггеры, при которых необходимо инициировать процедуру смены статуса населенного пункта, разработать методические указания для субъектов РФ по разработке Законов об административно-территориальном устройстве по единой структуре (сейчас наблюдается полный разнобой как в структуре, так и в содержании). Целесообразным представляется ввести в каждом субъекте РФ понятия удаленных населенных пунктов (как в Пермском крае), крупных, больших, средних и малых (как в Ростовской области) и выработать для них свою стратегию развития.

Целесообразным представляется перейти вместо ряда неконкретных положений, учитываемых сейчас субъектами РФ при наделении статусом городского или сельского населенного пункта и по существу индивидуального подхода в каждом случае, к критерию, основанному на минимальной численности и плотности населения, как в странах ОЭСР. (Более подробно см. по этому поводу статью Овчинцевой Л.А. и Поповой О.А.) [3].

Литература

1. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М.: ЛЕНАНД, 2013. – 456 с.

2. Ф. Мантино. [Текст]: Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов и до наших дней. ФАО, 2010 г. – 272 с

3. Овчинцева Л.А., Попова О.А. [Текст]: Административная и сущностная граница между городом и селом // Аграрная Россия.-2013.-№2.- С. 37-40