



Научная статья

УДК 342.553

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2024-0-3-246-255>

## КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

**Рахмон Багдадович Муталипов**

Тюменский государственный университет, 625003,

Россия, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6

[rakhmon.mutalipov@mail.ru](mailto:rakhmon.mutalipov@mail.ru)

### **Аннотация**

Законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» упраздняются городские и сельские поселения. В этой связи автор допускает два возможных последующих варианта развития событий: города-поселения объединят с поселениями районов в муниципальные или городские округа; или же города-поселения переименуют в округа. В статье обоснована необходимость реализации концепции развития города в целом в муниципальных образованиях, а не в городских административно-территориальных единицах. Наличие на территории муниципального образования единой концепции будет способствовать устойчивому развитию такого образования. Использовались частнонаучные методы (анализ, синтез, дедукция); при исследовании федерального законодательства применен формально-юридический метод; метод юридического прогнозирования использован для выявления вариантов развития событий при принятии законопроекта.

**Ключевые слова:** концепция развития города; городские поселения; моногорода; умный город; безопасный город.

**Для цитирования:** *Муталипов Р. Б.* Концепция развития города: теоретико-правовые вопросы и проблемы реализации // Вестник Российской правовой академии. 2024. № 3. С. 246–255. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2024-0-3-246-255>

Research Article

## CITY DEVELOPMENT CONCEPT: THEORETICAL AND LEGAL ISSUES AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

**Rakhmon B. Mutalipov**

Tyumen State University, 6 Volodarskii St., Tyumen, 625003, Russia  
rakhmon.mutalipov@mail.ru

### **Abstract**

Bill No. 40361-8 “On General Principles of Local Self-Government Organization in a Unified System of Public Authority” abolishes urban and rural settlements. In this regard, the author allows for two possible subsequent scenarios: city-settlements will be merged with district settlements into municipal or urban districts; or city-settlements will be renamed into districts. The article substantiates the need to implement the concept of city development as a whole in municipal entities, and not in urban administrative-territorial units. The presence of a unified concept on the territory of a municipal entity will contribute to the sustainable development of such an entity. Private scientific methods (analysis, synthesis, deduction) were used; the formal legal method was used in the study of federal legislation; the method of legal forecasting was used to identify options for the development of events during the adoption of the bill.

**Keywords:** city development concept; urban settlements; single-industry towns; smart city; safe city.

**For citation:** *Mutalipov R. B. City Development Concept: Theoretical and Legal Issues and Implementation Problems. Herald of the Russian Law Academy, 2024, no. 3, pp. 246–255. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2024-0-3-246-255>*

### **Введение**

Согласно поправкам 2020 г. к Конституции России виды муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, закрепляются федеральным законом [1]. В развитие указанных поправок был разработан законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект о МСУ), который внесен в Государственную Думу в декабре 2021 г. и по настоящее время находится на ее рассмотрении [2]. Продолжительное нахождение законопроекта обусловлено расширением единой системы публичной власти путем присоединения к ней органов местного самоуправления, а также изложением в законопроекте ряда по-

ложений, которые значительно разнятся с предписаниями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Закон № 131-ФЗ).

К примеру, Законопроектом о МСУ предусмотрено упразднение городских и сельских поселений, муниципальных районов в качестве видов муниципальных образований, а также функционирование местного самоуправления в пределах городских и муниципальных округов, внутригородских территорий городов федерального значения. Приведенные положения Законопроекта о МСУ стали предметом обсуждения среди ученых-правоведов. Например, Т. Г. Гунина считает, что исключение поселений из системы местного самоуправления может снизить вовлеченность населения в решении вопросов местного значения [4, с. 66, 68]. М. Р. Зазулина, напротив, полагает, что Законопроект о МСУ позволит сократить число муниципальных образований, количество депутатов представительных органов, расходные части муниципальных бюджетов; упразднить лишние полномочия, уменьшить общее количество взаимодействий между участниками (само)управленческого процесса и перераспределяемых полномочий [5, с. 280–281]. И. В. Упоров указывает, что конституционные поправки 2020 года и Законопроект о МСУ демонстрируют возврат к советской системе организации местной власти, которую тогда представляли местные Советы как нижнее звено единой государственной власти, выстроенной на основе вертикального соподчинения [6, с. 134]. Соответственно, рассматриваемые положения Законопроекта о МСУ получили различную оценку научной общественности, но в рамках настоящего исследования затронем теоретико-правовые вопросы и проблемы реализации концепции развития города.

Стоит отметить, что ликвидация городских поселений не обязательно может привести к утрате поселением статуса муниципального образования. Например, Е. С. Шугрина на федеральных экспертных слушаниях не исключала того, что при реализации Законопроекта о МСУ субъекты России могут переименовать сельские и городские поселения в муниципальные и городские округа соответственно [7]. С. В. Нарутто обращает внимание на необходимость при формировании муниципальных образований поиска баланса между местными (доступ населения к услугам, транспортная доступность, инфраструктурная связанность и т.п.) и государственными (оптимизация административно-финансовых ресурсов и т.д.) интересами [8, с. 217–221].

Солидаризуясь с вышеизложенными мнениями, заметим, что число поселений со статусом муниципальных образований ежегодно уменьшается на территории России. Как отмечает Н. В. Ворошилов, «общее количество муниципальных образований в России за период 2006–2022 г. сократилось на 5 798 ед., или на 24%» в связи с соединением поселений в большинстве российских регионов, преобразованием районов в округа [9, с. 56]. Данные обстоятельства свидетельствуют о формировании тенденции укрупнения муниципалитетов. Исследуя преобразование отечественной публичной власти, М. В. Глигич-Золотарева и Н. И. Лукьянова также подтверждают, что в Подмоскovie процесс интеграции муниципальных образований «начался еще в 2014 г., за пять лет вместо 378 муниципальных образований здесь появилось 64 городских округа с единой администрацией, главой и советом депута-

тов» [10, с. 37]. Следовательно, территориальная организация местного самоуправления свидетельствует о наличии тенденции постепенного объединения поселений в муниципальные и городские округа, что приводит к усложнению публичного управления территорией, которая уже включает в себя не только территорию одного крупного населенного пункта (город и т.п.), но и территории близлежащих населенных пунктов (поселок, село и т.д.). Например, в состав муниципального образования город Екатеринбург в Свердловской области наряду с самим городом Екатеринбург входят 16 поселков и два села [11]. Ольский городской округ в Магаданской области состоит из трех поселков и семи сел, и город в него не включен [12]. В условиях включения местного самоуправления в публичную власть и тенденции укрупнения муниципалитетов становятся актуальными вопросы определения города как объекта правового регулирования, а также принятия и реализации концепции развития города. Как верно отмечает Д. А. Авдеев, «настало время выработать такую концепцию» [13, с. 20].

### **1. Законопроект о МСУ и основные концепции развития города**

Согласно ст. 2 Закона № 131-ФЗ город может иметь статус городского поселения или статус городского округа. На федеральном уровне подзаконными актами заложены правовые основы разработки и функционирования ключевых концепций развития города: моногородов, умных городов и безопасных городов. В силу п. 2 Критериев отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам), утв. постановлением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 [14] (далее – Критерии), муниципальное образование Российской Федерации признается монопрофильным (моногородом) в одном из следующих случаев:

а) муниципальное образование соответствует одновременно следующим критериям:

– муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых находится законодательный орган власти субъекта Российской Федерации;

– численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;

– численность работников одной из организаций достигала в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня моногородов, 20 процентов среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

– осуществление одной из организаций деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции;

б) муниципальное образование включено по состоянию на 1 января 2014 г. в перечень моногородов и относится к категориям 1 или 2 моногородов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения.

Соответственно, устойчивость моногородов находится в прямо пропорциональной зависимости от функционирования градообразующих компаний, поскольку указанные компании являются главными работодателями в моногородах.

В целях повышения устойчивости моногородов, снижения их зависимости от деятельности градообразующих предприятий моногородам оказываются различные меры поддержки. В этой связи на общероссийском уровне в рамках правового регулирования концепций моногородов определяются критерии отнесения к моногородам, закрепляется перечень таких городов. На практике большинство моногородов в силу своих небольших размеров имеют статус городских поселений, некоторые (Тольятти, Череповец) являются городскими округами [15, с. 45].

## **2. Концепция «Безопасный город»**

Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утв. распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р [16] (далее – Концепция «Безопасный город»), ориентирована на улучшение в муниципальных образованиях общего уровня социальной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания за счет существенного улучшения координации деятельности сил и служб, ответственных за решение этих задач. Следовательно, несмотря на название, Концепция «Безопасный город» может быть реализована в целом в муниципальных образованиях, как, например, в муниципальном районе «Троицко-Печорский» [17].

## **3. Концепция «Умный город»**

Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утв. приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр [18] (далее – Концепция «Умный город»), определяет важные векторы изменения умных городов, а также закрепляет следующее понятие умного города: это подход к развитию города, использующего цифровые инструменты для повышения уровня жизни, качества услуг и эффективности управления при обязательном удовлетворении потребностей настоящего и будущих поколений во всех актуальных аспектах жизни. В Концепции «Умный город» содержится также Ведомственный проект Минстроя России по цифровизации городского хозяйства «Умный город», согласно предл. 2 абз. 8 которого мероприятия стандарта умного города реализовываются в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях, имеющих статус города с численностью свыше 100 тыс. человек, административных центрах регионов России и пилотных городах проекта «Умный город».

Таким образом, Концепция «Умный город» содействует комплексному развитию городов посредством внедрения в них цифровых инструментов. Территориальным местом реализации концепции моногородов являются городские округа, городские и сельские поселения; концепции умных городов – городские округа и городские поселения; концепции безопасных городов – муниципальные образования.

Поскольку Законопроектом о МСУ городские округа не ликвидируются, то останемся на вопросах разработки концепций моногородов и умных городов, которые могут реализовываться в поселениях. В этой ситуации возможны два варианта: первый – поселения, в которых действовали концепции развития города, объединят с поселениями районов в муниципальные или городские округа; и второй вариант – поселения переименуют в округа. Исключение городов-поселений из объектов

муниципально-правового регулирования может спровоцировать стагнацию таких городов, потому что для принятия и осуществления концепции развития городов (по сути, векторов развития городов) требуются органы местного самоуправления, правовые основания для образования которых не в муниципальных образованиях отсутствуют. Разумеется, за поселениями сохранится статус административно-территориальных единиц и функции муниципального управления в поселениях будут исполнять территориальные и отраслевые органы местного самоуправления. При обособленном юридическом регулировании городов-поселений не исключена будет ситуация, когда на территории одного городского или муниципального округа будут несколько объектов правового регулирования: сам округ и входящие в него города-поселения, что может усложнить управление округом.

На наш взгляд, концепцию развития города стоит реализовывать только в муниципальных округах, поскольку концепции развития города принимаются, как правило, органами местного самоуправления. Соответственно, наличие юридического статуса муниципального образования служит гарантией разработки и реализации концепции развития города. Для целей принятия концепции развития города под городом можно понимать любое муниципальное образование, как например, в Концепции «Безопасный город». Кроме того, наличие на территории муниципального образования единой концепции будет способствовать устойчивому развитию такого муниципального образования, а также соответствовать тенденции укрупнения муниципальных образований.

Учитывая изложенное, предлагается внести изменения в ряд подзаконных актов, составляющих правовую основу концепции развития города. В абз. 2 подп. «а» п. 2 Критериев рекомендуется исключить положение о том, что для отнесения муниципального образования к моногороду необходимо наличие статуса городского округа или городского поселения, и изложить подпункт следующим образом: «муниципальное образование имеет статус городского или муниципального округа, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный орган власти субъекта Российской Федерации».

В Концепции «Умный город» во втором предложении восьмого абзаца раздела «Ведомственный проект Минстроя России по цифровизации городского хозяйства «Умный город» предлагаем исключить положение о том, что мероприятия стандарта умного города реализовываются в муниципальных образованиях, имеющих статус города, и изложить предложение так: «мероприятия стандарта реализовываются в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях с численностью свыше 100 тыс. человек, административных центрах регионов России и пилотных городах проекта «Умный город».

### **Заключение**

В настоящее время сформировалась устойчивая тенденция укрупнения муниципальных образований, что приводит к усложнению публичного управления территорией, которая уже включает в себя не только территорию одного крупного населенного пункта (город и т.п.), но и территории близлежащих населенных пунктов

(поселок, село и т.д.). Город может иметь статус городского поселения или статус городского округа. При этом концепции развития города могут реализовываться в городских округах, городских и сельских поселениях (концепции моногородов); в городских округах и городских поселениях (концепции умных городов); в целом в муниципальных образованиях (концепции безопасных городов). При принятии законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» возможны, как мы предполагаем, два варианта развития событий: поселения, в которых действовали концепции развития города, будут преобразованы путем их объединения с поселениями районов в муниципальные или городские округа; и второй вариант – поселения переименовуют в округа. На наш взгляд, концепцию развития города стоит реализовывать только в муниципальных округах, поскольку концепции развития города принимаются, как правило, органами местного самоуправления и наличие юридического статуса муниципального образования служит гарантией разработки и реализации концепции развития города.

### **Пристатейный библиографический список**

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество»: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 12.08.2024).
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (по сост. на 22 июля 2024 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. *Гунина Т. Г.* Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // *Oeconomia et Jus*. 2022. № 2.
5. *Зазулина М. Р.* Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2022. Т. 7. № 3(25).
6. *Упоров И. В., Шейджен Н. А.* Местная власть как предмет конституционного регулирования в динамике ретроспективного анализа // *Общество и право*. 2022. № 2 (80).
7. Стенограмма Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» // Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению: сайт. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279> (дата обращения: 12.08.2024).

8. *Нарутто С. В., Шугрина Е. С.* Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2024.

9. *Ворошилов Н. В.* Предпосылки и перспективы реформирования местного самоуправления в России // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 4 (112).

10. *Глигич-Золотарева М. В., Лукьянова Н. И.* Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 1 (105).

11. Решение Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 «О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»» (по сост. на 25 июня 2024 г.) // *Вестник Екатеринбургской городской Думы*. 2017. № 331.

12. Постановление Правительства Магаданской области от 13 декабря 2019 г. № 853-пп «Об утверждении Перечня сельских населенных пунктов и рабочих поселков, входящих в состав городских округов Магаданской области, а также Перечня сельских агломераций на территории Магаданской области» // СПС «Консультант-Плюс».

13. *Авдеев Д. А.* Публичное управление: от городского к государственному // *Градостроительное право*. 2020. № 3.

14. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // *СЗ РФ*. 2014. № 31. Ст. 4425.

15. *Гатауллин Р. Ф., Сизоненко З. Л., Игнатьева О. Н.* Проблемы становления и развития института местного самоуправления в условиях современной России. Уфа : Башкирский гос. ун-т, 2022.

16. Распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»» (по сост. на 5 апреля 2019 г.) // *СЗ РФ*. 2014. № 50. Ст. 7220.

17. Постановление администрации муниципального района «Троицко-Печорский» от 2 сентября 2019 г. № 09/709 «Об утверждении Регламента информационного взаимодействия в рамках Аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» администрации муниципального района «Троицко-Печорский»» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утв. приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр // *Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации*. 2021. № 1-2.

## References

1. Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Some Issues of the Organization and Functioning of Public Power". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2020, no. 11, art. 1416. (In Russ.)

2. Bill No. 40361-8 "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority". URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date of the application: 12.08.2024). (In Russ.)
3. Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as of 22 July 2024). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2003, no. 40, art. 3822. (In Russ.)
4. Gunina T. G. Transition to a Single-Tier System of Municipalities: Consequences for Local Self-Government. *Oeconomia et Jus*, 2022, no. 2. (In Russ.)
5. Zazulina M. R. Fitting into the System: Local Self-Government in the Context of the New Federal Reform. *Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences*, 2022, vol. 7, no. 3 (25). (In Russ.)
6. Uprov I. V., Sheudzhen N. A. Local Power as a Subject of Constitutional Regulation in the Dynamics of Retrospective Analysis. *Society and Law*, 2022, no. 2 (80). (In Russ.)
7. Transcript of the Federal Expert Hearings "On Current Issues of Municipal Construction and Development of Legislation in the Sphere of Local Self-Government in the Russian Federation". URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatiya-s-uchastiem-Komiteta/item/28286279> (date of the application: 12.08.2024). (In Russ.)
8. Naruto S. V., Shugrina E. S. Territorial Organization of State Power and Local Self-Government: Textbook for Master's Degree Programs. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow: Norma; Infra-M, 2024. (In Russ.)
9. Voroshilov N. V. Prerequisites and Prospects for Reforming Local Self-Government in Russia. *Federalism*, 2023, vol. 28, no. 4 (112). (In Russ.)
10. Gligich-Zolotareva M. V., Lukianova N. I. New Contours of the Transformation of Public Authority in the Russian Federation. *Federalism*, 2022, vol. 27, no. 1 (105). (In Russ.)
11. Resolution of the Yekaterinburg City Duma of 30 June 2005 No. 8/1 "On the Adoption of the Charter of the Municipality 'City of Yekaterinburg'" (as of 25 June 2024). *Bulletin of the Yekaterinburg City Duma*, 2017, no. 331. (In Russ.)
12. Resolution of the Government of the Magadan Region of 13 December 2019 No. 853-Pp "On Approval of the List of Rural Settlements and Workers' Settlements Included in the Urban Districts of the Magadan Region, as Well as the List of Rural Agglomerations on the Territory of the Magadan Region" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
13. Avdeev D. A. Public Administration: From Urban to State. *Urban Planning Law*, 2020, no. 3. (In Russ.)
14. Resolution of the Government of the Russian Federation of 29 July 2014 No. 709 "On the Criteria for Classifying Municipalities of the Russian Federation as Single-Industry (Single-Industry Towns) and Categories of Single-Industry Municipalities of the Russian Federation (Single-Industry Towns) Depending on the Risks of Deterioration of Their Socio-Economic Situation". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 31, art. 4425. (In Russ.)
15. Gataullin R. F., Sizonenko Z. L., Ignatyeva O. N. Problems of Formation and Development of the Institution of Local Self-Government in the Conditions of Modern Russia. Ufa: Bashkir State University, 2022. (In Russ.)
16. Order of the Government of the Russian Federation of 3 December 2014 No. 2446-R "On Approval of the Concept for the Construction and Development of the

Hardware and Software Complex 'Safe City'" (as of 5 April 2019). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 50, art. 7220. (In Russ.)

17. Resolution of the Administration of the Municipal District "Troitsko-Pechorsky" of 2 September 2019 No. 09/709 "On Approval of the Regulations on Information Interaction Within the Framework of the Hardware and Software Complex 'Safe City' of the Administration of the Municipal District 'Troitsko-Pechorsky'" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

18. Concept of the Digitalization Project of the Urban Economy "Smart City", approved by the Order of the Ministry of Construction of Russia of 25 December 2020 No. 866/pr. *Information Bulletin on Regulatory, Methodological and Standard Design Documentation*, 2021, no. 1-2. (In Russ.)

**Сведения об авторе:**

Р. Б. Муталипов – аспирант.

**Information about the author:**

R. B. Mutalipov – Postgraduate Student.

Статья поступила в редакцию 19.08.2024; одобрена после рецензирования 05.09.2024; принята к публикации 09.09.2024.

The article was submitted to the editorial office 19.08.2024; approved after reviewing 05.09.2024; accepted for publication 09.09.2024.