

Васильев Станислав Александрович*,
*доцент кафедры конституционного и административного права
ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Севастополь)*

Дедков Артем Геннадьевич*,
*начальник Территориальной проектно-планировочной мастерской
Юго-Западного, Троицкого и Новомосковского округов
ГБУ «Главное архитектурно-планировочное управление
Москомархитектуры», аспирант кафедры градостроительства
Московского архитектурного института
(Государственная академия)
(г. Москва)*

«НЕГОРОДСКИЕ» ТЕРРИТОРИИ ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ – МОСКВЫ И СЕВАСТОПОЛЯ

В настоящей работе рассмотрены проблемы правового регулирования и территориально-планировочного устройства административных границ Москвы и Севастополя, которые, являясь городами, в отдельных случаях, включают в свой состав территории, имеющие разные целевые назначения. Это обстоятельство обуславливает проблемы правового регулирования, которые решаются по-разному, в чем можно усмотреть косвенные противоречия вплоть до нарушения положений Конституции Российской Федерации.

При конституционно провозглашенном равенстве субъектов Российской Федерации между собой на основе действующего законодательства можно констатировать весьма значительную специфику городов федерального значения в отличии от всех остальных субъектов. Причем, по логике отечественного акта высшей юридической силы самыми специфическими должны быть республики, но путем фактического нивелирования договорного регулирования федеративных отношений и законодательного развития особенностей городов-регионов произошла иная ситуация¹. Существенную проблему в этой связи обуславливают юридические аспекты, не привязанные к фактической составляющей. Так, территория Севастополя почти наполовину состоит из местности, которая никогда

* © Васильев С.А., Дедков А.Г., 2018

не станет городской по своим природно-климатическим условиям², а расширение Москвы затрагивает наиболее благоприятные местности, которым грозит экологический кризис в связи с развитием промышленности, транспорта и иной инфраструктуры, свойственной крупному городу³.

Особенности именно этих двух городов, в настоящий момент, приводят к исключительному, не равному по отношению ко всем остальным субъектам правовому регулированию, как в случае со столицей России, так и необходимости такого правового регулирования в Севастополе.

В 2014 году произошло стремительное включение в состав Российской Федерации одного из двух ее новых субъектов – города федерального значения Севастополя⁴, после чего началось активное нормотворчество⁵, оставлявшее за собой весьма большое количество противоречий и неточностей. Так, в городской черте в производственных масштабах возделывается виноград, произрастают леса, в которых прежде активно развивалось охотничье хозяйство, а Республика Крым вряд ли согласится утилизировать на своей территории отходы, оставшиеся после жизнедеятельности населения Севастополя. Во многом эти проблемы решаемы на уровне трансформации регионального законодательства, регламентирующего вопросы административно-территориального деления города и организации местного самоуправления на его территории.

В ч. 5 ст. 6 Закона города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» невольно читается основная идея административно-территориального и любого другого территориального устройства – учет уже существующих численности населения, общего экономического потенциала, наличие территории, необходимой для функционирования объектов производственной и социальной инфраструктуры межтерриториального значения, состояние путей сообщения и средств связи, а также характер занятости большинства жителей⁶. Ради этих целей, а также для реализации некоторых других конституционных принципов должно осуществляться административно-территориальное деление, а также для развития перечисленных ценностей. Если же общественные отношения значительно опережают нормативное правовое регулирование, то последнее должно трансформироваться для того, чтобы делать жизнь людей лучше.

Современная территория города Севастополя включает в свой состав земли, которые потенциально имеют разное функциональ-

ное предназначение. В частности, территория города по большей части представлена сельской местностью в виде сел и поселков. Современная пенсионная реформа предполагает наделение определенными преференциями материального характера жителей сельской местности⁷, хотя формально в городе федерального значения ее быть не может. Это обстоятельство подтвердило Правительство Севастополя в ответ на обращение регионального Пенсионного фонда. Граждане оказываются в проигрышной ситуации в данном случае.

Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, находясь в их исключительном ведении⁸, все равно требует своего федерального регулирования по замечанию многих ученых⁹. Город федерального значения, являясь населенным пунктом - по сути, самостоятельной административно-территориальной единицей наряду с другими субъектами Российской Федерации¹⁰, ограничен в определении других видов земель на своей территории. Правильнее, с нашей точки зрения, на территории города выделять городские районы, но действительность современной Москвы и Севастополя далеки от стопроцентной городской местности.

Закон г. Москвы от 28 июля 2011 года № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве», увеличил территорию города за счет сельских территорий в 2,5 раза¹¹, а также фактически установил различный правовой режим на своей территории с точки зрения определения статуса муниципальных образований. Территория Москвы увеличилась с 107 тыс. га до 255 тыс. га. На новых землях были созданы два новых столичных административных округа - Новомосковский и Троицкий. К существующим 125 районам добавились два городских округа и 19 поселений. Около 73 тыс. га территорий «Новой Москвы» занимают озелененные территории, которые в силу своего статуса не следует рассматривать, как территории способные к интенсивному развитию. Вместе с этим, на прилегающих к административным границам территориях уже существуют крупные развивающиеся города, такие как: Одинцово, Красногорск, Химки, Долгопрудный, Мытищи, Балашиха, Люберцы, которые по факту уже многие

считают Москвой, хотя по статусу они являются областными. Таким образом, в настоящий момент наблюдается отсутствие разработанной утвержденной методологии и комплексного управления развития Москвы.

Этим документом в столице оформлены в качестве самостоятельных муниципальных образований внутригородские территории города федерального значения, городские округа, муниципальные районы, сельские и городские поселения¹², с обладанием соответствующим функционалом, количеством муниципальных служащих¹³ и сохранением уровня бюджетной обеспеченности, на что прямо указано в данном законодательном акте¹⁴. На наш взгляд, подобное, хоть и не самое правильное¹⁵, регулирование на основании ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ можно осуществлять на территории города Севастополя, сохраняя за муниципальными образованиями статус внутригородских территорий городов федерального значения, но предоставляя отдельным территориям права территорий, не присущие в обыденном понимании городским агломерациям.

Однако в целом нужно признать, что данный вариант изменения нормативного правового регулирования пригоден только для решения оперативно возникающих вопросов. Законодательство Москвы и Севастополя должно меняться для правильного правоприменения и определения статуса тех территорий в городе, которые фактически городскими не являются. И, если в Москве вопрос с сельскими жителями решается более чем благополучно для граждан, наделяя их «московскими» надбавками, то в условиях дотационного Севастополя похожего результата достичь гораздо сложнее.

В целом же необходимо пересматривать определение административных границ, как минимум, городов федерального значения, а в идеальном варианте – всех субъектов Российской Федерации. В современных междисциплинарных исследованиях (экономика, география, теория управления, градостроительство, право и т.д.) выработаны отдельные методики для осуществления такой деятельности¹⁷, которые уже в самую последнюю очередь должны находить свое отражение в нормативных правовых актах. Пространственное развитие должно отталкиваться, прежде всего, от того, что уже существует в жизни, а не от того, что планируется сделать в далеком будущем.

Примечания

¹ Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. – М.: Ленанд, 2014. – С. 201.

² Смородина О.С. Особенности административно-территориального деления и муниципального устройства города Севастополя // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27-28 сентября 2018 года на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С.А. Васильев. – М.: Центр-каталог, 2019. – С. 301-308.

³ Битюкова В.Р., Колдобская Н.А. Экологические факторы и ограничения в развитии новой территории Москвы (так называемая «Новая Москва») // География, Окружающая среда, Устойчивость. – 2018. – № 11 (2). – С. 46.

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

⁵ Кабышев В.Т. Заметина Т.В. Россия – Крым – Севастополь: конституционно-правовое исследование. – М.: Городец, 2016. – С. 72-73.

⁶ Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 19-ЗС «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» // Севастопольские известия. – 2014. – 4 июня. – № 44-48(1669).

⁷ В 2019 году пенсию жителей села проиндексируют на 2400 рублей / Новые известия / [Электронный ресурс]. - bitly.su/kETfu

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 708; Определение Конституционного Суда РФ от 10 июля 2003 года № 289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Брянской области о проверке конституционности отдельных положений статей 8, 9 и 12 Закона Брянской области «Об административно-территориальном устройстве Брянской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.

Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н.В. Постового. – М., 2008. – С. 139; Овсян Я.И. Модели федерализма в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки (сравнительный анализ конституционно-правовых основ) // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2008. – № 3. – С. 10; Ромашов П.А. Административно-территориальная единица с особым статусом (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... к.ю.н. – Тюмень, 2008. – С. 11-12, 14-24 и др.

¹⁰ ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления, утвержденный Постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 года № 413 // М., ИПК Издательство стандартов, – 1997 (том 1).

¹¹ Лексин И.В. – Указ. соч. – С. 214.

¹² Ежукова О.А. Некоторые тенденции в правовом регулировании организации местного самоуправления в Москве // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 77.

¹³ Трубилов Г.В. Некоторые проблемы институциональной организации местного самоуправления в г. Москве // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 56.

¹⁴ Закон г. Москвы от 28 июля 2011 года № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2011. – 5 августа. – № 44.

¹⁵ Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 7–14.

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

¹⁷ Em P.P. A Big City as an Independent Central Place System, a Case Study of Moscow // Regional Research of Russia. – 2018. – № 8 (2). – P. 151.