

Жуков Алексей Иванович,
сотрудник «280 Центрального
картографического производства ВМФ»,
Участник Конституционного совещания 1993 года.

**Доклад на тему:
О статусе и территориальном устройстве
городов федерального значения,
и их отражении в статистике.**

(Изменения территориального устройства:
нормативные правовые акты и их применение.) -
(Слайд №1. Тема доклада.)

Изменения статуса и названий единиц административно-территориального деления происходят достаточно часто. На примере Севастополя это можно показать подробно и наглядно особенности городов федерального значения, выявить наличие проблемы их статуса и полного наименования, возникшей на основе системной ошибки. Имеет значение и тот факт, что нормативные правовые акты, содержащие ошибочные положения, были составлены и утверждены в «городе-герое Кивеве».

(Слайд № 2 Юридическая карта Севастопольского региона):

20 августа 2020 года на встрече с выпускниками третьего потока программы развития кадрового управленческого резерва Высшей школы государственного управления РАНХиГС Президент Российской Федерации В.В.Путин отметил: «Кстати, я совсем недавно узнал, что на самом деле Севастополь – это достаточно большая территория, это не только сам, собственно город, но и прилегающая территория, ещё даже неосвоенная, можно сказать, – это как раз то место, Крым в целом и Севастополь в частности, где яхтенный туризм может и должен развиваться активно.»

Каково соотношение между двумя географическими объектами: «собственно городом» и «городом с прилегающей территорией»? Какую территорию занимает «город федерального значения»? Как сформировался этот статус и почему возникают вопросы (неоднозначность)? Ответам на эти и другие вопросы посвящён данный доклад.

Возвращение Севастополя в состав Российской Федерации позволило найти ответы на этот вопросы! Были обнаружены документы в которые была заложена системная ошибка, распространившаяся в другие законодательные и нормативно-правовые акты, а также в учебники и учебные пособия.

Обо всем по порядку:

(Слайд № 3. Суть проблемы.):

В российском федеральном законодательстве и нормативных правовых актах имеет место смешение географических терминов и их определений, существует путаница между двумя типами одноименных объектов («населенными пунктами» и «административно-территориальными единицами»), в том числе в трёх субъектах федерации — между «городами федерального значения» и их центральными «населенными пунктами».

(Слайд № 4. ФКЗ №6-2014 г.)

Возвращение Севастополя в состав России было оформлено Федеральным конституционным законом № 6-ФКЗ-2014 г. «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя». В нём однозначно были установлены наименование «город федерального значения Севастополь» и его статус — «город федерального значения». Наименование нового субъекта федерации подлежало внесению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

В ФКЗ № 6-2014 г. всё изложено понятно и однозначно!

(Слайд № 5. Статья 65 Конституции РФ):

Однако в статье 65 Конституции Российской Федерации в перечне субъектов федерации три города федерального значения указаны иначе. Название и статус указаны в обратном порядке и через тире.

В Конституции РСФСР 1978 года было записано по другому: «города республиканского значения: Москва, Ленинград; ...», как и края, области и республики через двоеточие, сначала статус, а потом название.

(Слайд № 6. Статья 1 с Уставах трёх Г.Ф.З.)

Действующие статус и названия субъектов федерации отражены в статье 1 их Уставов. При этом определения наименований трех субъектов федерации похожи, но имеют отличия.

- «Город Москва», по сути, приравнен к «городу федерального значения».
- В «Уставе Санкт-Петербурга» слово «город» не используется.
- В «Уставе города Севастополя» имеются заимствования из обоих Уставов. Текст статьи 1 идентичен «Уставу Санкт-Петербурга», но название самого Закона города Севастополя № 1 «Устав города Севастополя» совпадает с «Уставом города Москвы».

Почему в Севастополе издаются «Законы города», а не «города федерального значения»? Когда это получилось и по какой причине? Как правильно?

Эти вопросы требует объяснения:

(Слайд № 7. Карты территории трех субъектов федерации.):

Карты дают наглядное представление о территориальном устройстве Городов федерального значения. Это не «точка на карте», а значительная и сложная по устройству территория.

(Слайд № 8. Таблица данные четырех Г.Ф.З.)

Общие данные Г.Ф.З. Площадь территории «Севастопольского региона» составляет 864 кв.км, Санкт-Петербурга (морской столицы, но без Невской губы) — 1 439 кв.км, а Москвы (после присоединения «Новой Москвы») — более 2 500 кв.км.

(Слайд № 9. Выписка из ОКАТО по Москве).

Очевидно, что население всех субъектов федерации сосредоточено в населенных пунктах, прежде всего «городах»! Поэтому имеются Перечни и Реестры населенных пунктов. Это не только региональные законы о их территориальном устройстве, но документы находятся в ведении Росстата (ОКАТО, ОКТМО, Сведения о населении по городам и поселкам), Росреестра (Реестры наименований географических объектов и Реестры наименований населенных пунктов), Федеральной налоговой службы (ФИАС), а также Почты России (КЛАДР), Кадастровой палаты и др. Сведения из разных баз данных подтверждают наличие проблемы, т. к. данные в них не совпадают.

(Слайд № 10. Выписка из Реестра НП Г.Ф.З. Москва):

Например: В ОКАТО отражены город Москва и деревня Мякинино. Согласно «Реестра населенных пунктов Города федерального значения Москва» (на сайте Росреестра) на этой территории расположены не только «город Москва», а 310 городов, поселков, сел и деревень, в том числе и деревня Мякинино. А вот в КЛАДРе указаны шесть Мякининских улиц, но нет деревни Мякинино.

(Слайд № 11. Закон «О Генеральном плане Спб»):

В Законе Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» указано, что в составе территории субъекта федерации требуется учитывать наличие «свободных пространств и ценных природных комплексов между сплошь застроенной (урбанизированной) частью Санкт-Петербурга (?) и пригородными поселениями (городами Пушкин, Павловск, Петергоф, Ломоносов, Колпино, Сестрорецк, поселками Белоостров, Лисий Нос и т.д.), расположенными на территории Петродворцового, Пушкинского, Курортного, Колпинского и Приморского районов Санкт-Петербурга.»

Что такое урбанизированная часть Санкт-Петербург, как не город СПб? Это единственный населенный пункт, который не вычеркнут из «Реестра наименований географических объектов города федерального значения Санкт-Петербурга».

Отметим, что на сайте Росреестра отсутствует «Реестр населенных пунктов, расположенных на территории города федерального значения Санкт-Петербурга».

(Слайд № 12. Закон Севастополя №518-2019 г.):

После возвращения в состав Российской Федерации в Севастополе был принят полный пакет региональных законов. В августе 2019 года Законом города Севастополя № 518 внесены изменения в Закон города Севастополя 2014 года № 19 "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя" имеющие принципиальное значение. Через пять лет после возвращения в состав Российской Федерации в «**Перечень населенных пунктов**, находящихся в границах субъекта Российской Федерации — города федерального значения Севастополя» был внесен «**город Севастополь**». Одновременно и «населенному пункту Балаклава» был возвращен статус города, а его история составляет более 2500 лет.

(Слайд №13. История изменений статуса Севастополя).

Изменения статуса «Севастопольского региона» и размеров площади его территории происходили неоднократно. Хронология изменений отображена на слайде. После вхождения Крыма в состав Российской Империи изменения происходили более 10 раз.

(Слайд №14. Изменения площади Севастопольского региона.)

Градоначальство имело площадь 303 кв.км, а современный Севастополь **занимает 864 кв.км.**

(Слайд №15. Севастопольский район до 1930 года.):

В декабре 1920 года был учрежден Севастопольский уезд включающий город и два района (Бахчисарайский и Севастопольский) имел площадь около 2000 кв.км, но в 1923 году остался только Севастопольский. К 1925 году в Крыму, включая Севастополь, были закончены. Тогда же «за слишком частые изменения АТД» ЦИК Крымской АССР получил выговор от ЦИК РСФСР.

После упразднения округов в 1930 году «город республиканского подчинения Севастополь» вернулся в границы градоначальства. Вновь расширение территории Севастопольского региона началось в 1957 году уже в составе УССР.

(Слайд № 16 Положение 1982 года.):

В настоящее время остается действующим Положение от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства в РСФСР». Давно стало понятно, что формулировка: «К городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки» — является недостаточно корректной (ошибочной), если решать эти вопросы на основе законов и правил географии.

(Слайд № 17. Положение 1981 года):

В ходе моей работы в Севастополе оказалось, что первым было издано аналогичное «Положение ... в УССР» в 1981 году. Именно в нём содержатся определения основных понятий, которые в российском документе отсутствуют.

В определения терминов «город» и «город республиканского подчинения» явно внесена путаница, т.к. их дефиниции поменялись местами. Исключение определений из «Положении ... в РСФСР» 1982 г. свидетельствует о наличии сомнений в корректности положений этого документа в ходе его утверждения.

(Слайд №18. Постановления 1930 года):

Отметим, что появление новой административно-территориальной единицы со статусом «городов областного, краевого и республиканского подчинения» в РСФСР связано с решением о ликвидации округов в СССР летом 1930 года. Ранее города являлись административными центрами уездов, являвшихся базовой единицей государственного управления. В ходе радикальной административно-территориальной реформы 1927-29 гг. в РСФСР были упразднены и губернии, и уезды. (На Украине реформы осуществлялись несколько раньше и иначе, чем в РСФСР.)

(Слайд №19. Содержание решений 1930 г.):

Постановления «Об упразднении округов» и «Организации работы горсоветов» предусматривали, что:

Города с населением свыше 50 тысяч жителей выделяются в «самостоятельные административно-хозяйственные единицы», такие же по статусу, как и районы областей (краев, республик). Одновременно было предложено таким «городам» присоединять прилегающие к ним сельские местности в пределах не более одного района, что не означало включения этих местностей в городскую черту. Поэтому в отношении присоединяемых сельских местностей должны продолжать свое действие все узаконения, касающиеся сельских местностей.

Таким образом была открыта вновь возможность создания обособленных административно-территориальных единиц, по-сути, подобных прежним «градоначальствам», которые определялись как город с прилегающей территорией (оборонительный район Севастополя или Московский и Санкт-Петербургский уезды = Градоначальствам). После 1930 г. состав областей в РСФСР изменился, т.к. они стали состоять не только из районов, а из «городов областного значения» И «районов».

Например, в Ленинградской области в 1930 году был сформирован Ленинградский пригородный район, который в 1931 году был подчинён Ленинградскому городскому Совету, а территория Ленинграда расширена до размеров прежнего уезда.

Москва после 1930 года поступала иначе и расширяла свою территорию постепенно, а присоединённые территории быстро застраивались. Размеры города Москвы почти совпадали с границами «города республиканского значения». Исключения составляют «эксклавы» расположенные вне МКАД, например, деревня Мякинино, которые невозможно вычеркнуть не потеряв размер площади и численность населения.

Очевидно, что всё изменилось после присоединения в 2008 году «Новой Москвы», которая ещё долгие годы будет представлять и пригородную зону, и сельскую местность.

(Слайд № 20. Изменение Конституции СССР 1957 года):

После издания Закона СССР от 11 февраля 1957 года «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства» из Конституции СССР было исключено указание о том, что к ведению СССР относится утверждение образования новых областей и краев,

На этом основании был издан Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков».

(Слайд №21. Содержание Положений 1956 и 1957 гг.)

Именно тогда появляется формула о том, что «к категории городов краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения могут быть отнесены населенные пункты».

Однако надо учесть, что в Украинской ССР Президиумом Верховного Совета республики аналогичное «Положение» было утверждено ещё до издания закона — 30 декабря 1956 г. Именно в нём появляется ошибочная формулировка.

(Слайд №22. Изменение Федерального закона от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ "О наименованиях географических объектов".):

В федеральном законодательстве рассматриваемая нами проблема возникла не сразу, т. к. системная ошибка «вернулась» в него в 2008 году.

Первоначально определение понятия «географические объекты» включало все шесть видов субъектов федерации: (республики, края, области, **города федерального значения**, автономная область, автономные округа; города и другие поселения, районы, волости, железнодорожные станции, морские порты, аэропорты и подобные им объекты; ...)

Однако Федеральным законом от 23 октября 2008 г. № 191-ФЗ оно было изменено. Города федерального значения были перемещены в группу «населенных пунктов»! В Пояснительной записке и обоснованиях изменений эта «поправка» не была отражена.

(Слайд № 23. Выводы.):

На основании оценки сложившейся обстановки в рассматриваемом вопросе можно сделать следующие выводы:

1. Созданию «городов федерального значения» предшествовали решения 1873 и 1930 гг. Как и «Градоначальство» (после 1873 г.) Севастополь, так и «город областного подчинения» — это «город с прилегающей территорией».

2. Территория «города», как населенного пункта, ограничена городской чертой (в границах реальной застройки).

3. Согласно Конституции РФ 1993 года «Город федерального значения» — это «единица федерального устройства», субъект Российской Федерации (административно-территориальная единица высшего порядка).

4. Смещение основных понятий произошло в Положениях 1956 и 1981 года, утвержденных Указами ВС УССР, а затем повторенных в РСФСР.

5. Требуется исправление системной ошибки в наименованиях «городов федерального значения».

(Слайд № 24. Предложения.):

Исправить системную ошибку можно лишь опираясь на глубокие знания в области политической географии и правил административно-территориального устройства.

1. Исправление системной ошибки потребует изменения значительного числа нормативных правовых актов, но её сохранение лишь усугубляет положение дел.

2. Следует учитывать, что уже подготовлен проект новой редакции ФЗ «О наименованиях географических объектов в Российской Федерации», где ошибочное положение отсутствует.

3. На основании ФЗ № 87 от 1 мая 2019 года в ФЗ № 131-2003 г. «Об общих принципах организации МСУ» было введено новое понятие «муниципальный округ», что требует изменения наименования всех существующих в Санкт-Петербурге и в Севастополе «муниципальных образований», имеющих такой же статус. Представляется целесообразным начать с главного — с уточнения наименования самих субъектов федерации.

4. Проблема исправления наименований географических объектов требует комплексной научной проработки и обоснования решений, необходимых для приведения в соответствие с реальным положением на местности, для всей системы территориального устройства, картографических материалов, баз данных и справочных материалов.

5. В первую очередь целесообразно провести инвентаризацию населенных пунктов, расположенных на территории городов федерального значения, прежде всего Севастополя и Санкт-Петербурга, для выявления их современного статуса.

17 января 2021 г.

_____ А.И.Жуков