



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии по
местному самоуправлению,
административно-
территориальному устройству,
государственной и
муниципальной службе

Д.В. Рытову

10.09.2025 № 5547-1/25-06-0-2

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона

О внесении изменений в статьи 1 и 5 областного закона «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения»

Внесен Губернатором Ленинградской области
(первое чтение)

Рассмотрев представленный проект областного закона «О внесении изменений в статьи 1 и 5 областного закона «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – законопроект), правовое управление сообщает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом в частности предлагается уточнить в областном законе от 15 июня 2010 года № 32-оз «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» (далее – областной закон № 32-оз, областной закон) классификацию населенных пунктов Ленинградской области, определив наряду с категориями населенных пунктов **типы** населенных пунктов.

Законопроектом закрепляется деление населенных пунктов в Ленинградской области на **две** категории: городские населенные пункты и сельские населенные пункты, а также предусматривается, что типами населенных пунктов **являются** город, городской поселок, деревня, кордон, местечко, поселок, поселок при железнодорожной станции, село, хутор.

Из обоснования необходимости принятия областного закона следует, что законопроект разработан в целях создания условий для решения проблем, возникающих при ведении Федеральной информационной адресной системы, и связанных с тем, что присвоение одного и того же адреса более чем одному объекту адресации (применение в адресах одноименных населенных пунктов одного типа (вида) и расположенных в составе одного муниципального образования) не допускается.

В обосновании необходимости принятия областного закона сообщается, что указанная проблема наиболее остро обозначилась после объединения всех поселений, входящих в состав Гатчинского муниципального района, и образования Гатчинского муниципального округа.

Необходимо отметить, что в границах Гатчинского муниципального округа находятся несколько населенных пунктов с одинаковыми наименованиями и видом (типом), например, д. Горки (бывшее Веревское СП), д. Горки (бывшее Вырицкое ГП), д. Зайцево (бывшее Веревское СП), д. Зайцево (бывшее Дружногорское ГП), д. Ивановка (бывшее Веревское СП), д. Ивановка (бывшее Пудостьское СП) и другие.

По мнению правового управления, такая ситуация может привести к проблемам в регистрационном учете граждан, регистрации прав на недвижимое имущество и сопряженным с ними проблемам во взаимодействии граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для исключения подобных случаев в субъектах Российской Федерации (далее – субъекты РФ) формируется практика использования наряду с другими такого способа как **изменение видов (типов) населенных пунктов** (например, деревня, село, поселок в пределах одной категории (например, категории «сельский населенный пункт»).

Вместе с тем, по мнению разработчика законопроекта, существующие в областном законе № 32-оз **определения** понятиям сельских населенных пунктов ограничивают возможность изменения типов населенных пунктов. В этой связи законопроектом из понятийного аппарата областного закона исключаются понятия «деревня», «село», «поселок».

В соответствии со статьями 71 - 73 и 76 Конституции Российской Федерации решение вопросов административно-территориального устройства относится к ведению субъектов Российской Федерации. В развитие положений указанных статей Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусмотрено, что административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения определяется законом субъекта Российской Федерации.

В федеральном законодательстве отсутствует законодательное определение понятию «населенный пункт», не определены виды административно-территориальных и территориальных единиц, квалифицирующие признаки (критерии) категоризации или типизации населенных пунктов.

Вопрос принятия законопроекта относится к категории вопросов целесообразности.

К законопроекту имеются замечания правового, юридико-технического характера и предложения терминологического характера.

1. Законопроектом, как указывалось ранее, предлагается исключить из понятийного аппарата областного закона № 32-оз (пункт 1 статьи 1 законопроекта) дефиниции понятий «деревня», «село», «поселок».

В действующей редакции статьи 1 областного закона № 32-оз в определениях данных понятий содержатся условия отнесения населенного пункта к одному из сельских населенных пунктов, в частности, устанавливаются требования к численности населения, особенности застройки.

При этом в абзаце первом части 2 статьи 5 областного закона № 32-оз закреплены условия, при которых населенный пункт может быть отнесен к другой категории населенных пунктов, а именно: 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 требованиям, указанным в статье 1 областного закона.

В связи с тем, что положения о критериях применительно к поселкам и селам законопроектом из статьи 1 областного закона № 32-оз исключаются, внесение изменений в части исключения упоминаний «поселка» и «села» требуется и в абзац первый части 2 статьи 5 областного закона.

Вместе с тем представляется, что полное исключение дефиниций из областного закона может быть нецелесообразным, так как они играют важную роль в правовом регулировании. Поэтому предлагаем дополнить статью 1 областного закона № 32-оз определением для сельского населенного пункта следующего содержания: «сельский населенный пункт – населенный пункт (деревня, кордон, местечко, поселок, поселок при железнодорожной станции, село, хутор) преимущественно с одноэтажной застройкой либо смешанной застройкой (для поселка) с численностью населения до 3000 человек».

Также в целях достижения цели законопроекта полагаем необходимым в части 3 статьи 5 областного закона закрепить, что областными законами производится не только **отнесение** населенных пунктов к типам, перечисленным в указанной статье, но и **изменение** типов населенных пунктов. Для этого абзац седьмой пункта 2 статьи 1 законопроекта может быть изложен следующим образом: «в части 3 слова «к категориям, перечисленным в настоящей статье,» заменить словами «к типам населенных пунктов, перечисленным в настоящей статье, а также изменение типов населенных пунктов,».

2. Безотносительно к обозначенным в настоящем заключении замечаниям правового характера в целях устранения замечаний юридико-технического характера пункт 2 статьи 1 законопроекта необходимо привести в соответствие с пунктами 11, 44, 48 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (Приложение 7 к Регламенту Законодательного собрания Ленинградской области), далее – Методические рекомендации, в том числе разделив на подпункты, обозначаемые строчными буквами с закрывающей круглой скобкой. С учетом Методических рекомендаций пункт 2 статьи 1 законопроекта может быть изложен следующим образом:

«2) в статье 5:

а) наименование изложить в следующей редакции:

«5. Категории и типы населенных пунктов»;

б) абзац первый части 1 изложить в следующей редакции:

«1. Населенные пункты в Ленинградской области делятся на две категории: городские населенные пункты и сельские населенные пункты. Типами населенных пунктов в Ленинградской области являются: город, городской поселок, деревня, кордон, местечко, поселок, поселок при железнодорожной станции, село, хутор.<...>»;

в) в абзаце втором части 2 слово «категории» заменить словом «типа»;

г) в части 3 слово «категориям» заменить словом «типам».

3. К предложению о разделении населенных пунктов на **типы**.

В региональной практике наблюдаются разрозненные подходы в нормативном регулировании сферы административно-территориального устройства, в том числе применительно к классификации населенных пунктов.

Например, в ряде субъектов РФ населенные пункты классифицируются по категориям (городские и сельские) и **видам** (Новгородская область, Вологодская область, Сахалинская область, Республика Крым). В Республике Коми установлены **виды** населенных пунктов – городской населенный пункт, сельский населенный пункт. При этом, например, город республиканского значения, поселок городского типа, поселок сельского типа, село, деревня отнесены к **категориям** в зависимости от статуса. Схожее регулирование в Пермском крае. В Ямало-Ненецком автономном округе населенные пункты подразделяются на виды (городские и сельские) и категории (для городов, поселков городского типа). В Республике Карелия категории определены для административно-территориальных единиц, населенные пункты подразделяются на **виды**. В Архангельской области населенные пункты классифицируются исходя из численности населения, выделены категории городов, поселков городского типа (рабочих поселков).

Типы населенных пунктов (город, поселок городского типа (рабочий поселок), село, поселок, деревня, хутор) установлены в законодательстве Челябинской области. В Республике Тыва определены типы населенных пунктов (городские и сельские) и категории населенных пунктов (город республиканского значения, город районного значения, поселок городского **типа**, село, арбан).

В документах федерального уровня терминологическая вариативность встречается реже. В качестве примера использования термина «**вид**» применительно к классификации населенных пунктов, можно назвать правовые акты федерального уровня:

приказ Минфина России от 5 ноября 2015 года № 171н «Об утверждении Перечня элементов планировочной структуры, элементов улично-дорожной сети, элементов объектов адресации, типов зданий (сооружений), помещений, используемых в качестве реквизитов адреса, и Правил сокращенного наименования адресообразующих элементов» содержит Перечень сокращенных наименований **видов** субъектов Российской Федерации, федеральных территорий, муниципальных образований, **населенных пунктов** (поселок, аал, городок и другие), элементов планировочной структуры, элементов улично-дорожной сети и идентификационных элементов объекта адресации.

приказ ФНС России от 24 августа 2022 года № ЕД-7-21/766@ «Об утверждении формы и формата представления налоговой декларации по налогу на имущество организаций в электронной форме и порядка ее заполнения» предусматривает наличие в форме декларации **вида** населенного пункта (город, деревня, село и прочее).

Термин «тип» применительно к населенным пунктам встречается в Общероссийском классификаторе территорий муниципальных образований (далее – ОКТМО), утвержденном приказом Росстандарта от 14 июня 2013 года № 159-ст, в контексте обозначения сокращенных наименований, вместе с тем объектом классификации ОКТМО являются муниципальные образования.

В нормативных правовых актах Ленинградской области термин «тип» и «вид» используется для классификации населенных пунктов по отдельным критериям. Так, например, областной закон от 23 июня 2025 года № 70-оз «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2036 года» к **типам** населенных пунктов относит территории массовой жилой застройки, обособленные населенные пункты, малые города и сельские поселения (таблица 4).

Термин «**тип**» (населенного пункта) содержится в Приказе комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области от 7 мая 2020 года № 22 «Об утверждении методики формирования рейтингов перспективных объектов инвестиций государственной программы Ленинградской области «Комплексное развитие сельских территорий Ленинградской области» применительно к типам населенных пунктов, предусмотренным постановлением Правительства Ленинградской области от 28 февраля 2023 года № 124 «Об утверждении перечней **опорных** населенных пунктов, населенных пунктов, расположенных на прилегающих территориях, сельских агломераций и сельских территорий Ленинградской области и о внесении изменения в постановление Правительства Ленинградской области от 27 декабря 2019 года № 636 «О государственной программе Ленинградской области «Комплексное развитие сельских территорий Ленинградской области».

Согласно постановлению Правительства Ленинградской области от 2 мая 2023 года № 281 «Об установлении требований, при соблюдении которых территории садоводства могут быть включены в границы населенного пункта либо в границах территории садоводства может быть образован новый населенный пункт» в составе инициативы о присвоении наименования предлагается категория (**вид**) населенного пункта, соответствующая областному закону № 32-оз (данный нормативный правовой акт при одобрении законопроекта подлежит приведению в соответствие с принятым областным законом, однако в приложении к законопроекту не указан).

В обосновании необходимости принятия областного закона упоминается терминология Государственного каталога географических названий (ГКГН). При этом термин «тип объекта» содержится в наименовании структурного элемента Реестра зарегистрированных в ГКГН географических названий (таблице).

Однако в Приказе Росреестра от 22 июня 2022 года № П/0241 «Об утверждении Порядка регистрации и учета наименований географических объектов, издания словарей и справочников наименований географических объектов, а также выполнения работ по созданию Государственного каталога географических названий и его ведения» содержится термин «**вид** объекта».

Толковый словарь государственного языка Российской Федерации (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 30 апреля 2025 года № 1102-р в списке нормативных словарей, справочников и грамматик, фиксирующих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации) содержит следующие определения понятиям «тип» и «вид»:

«тип [týpos – отпечаток, форма, образец]. 1. Образец, модель или разновидность, форма, которым соответствует известная группа предметов, явлений»;

«вид» 1. Классификационная единица в систематике, объединяющая разряд предметов, явлений и т.п. с одинаковыми признаками, входящий в состав более общего разряда (рода)».

Таким образом, вид — это конкретная единица, а тип — это более общая категория.

Принимая во внимание изложенное, в целях обеспечения единообразного подхода к классификации городских и сельских населенных пунктов в законопроекте предлагается вместо понятия «тип» использовать понятие «вид».

Указанные в настоящем заключении замечания не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Дополнительно отмечаем, что с 19 июня 2025 года вступил в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ).

В полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) утрачивает силу с 1 января 2027 года. В соответствии с частью 2 статьи 91 Федерального закона № 33-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом не позднее 1 января 2027 года.

Областной закон № 32-оз (в числе прочих) также подлежит приведению в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ.

Вместе с тем данные изменения в федеральное законодательство могут быть учтены при разработке отдельного проекта областного закона.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления



Д.В. Малкин