

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 2/2020

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Астафичев П.А. Свобода участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности как принцип градостроительного законодательства 3

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

Габучева С.А. Обязательные требования к осуществлению прав на землю: значение, понятие, классификация 8

Соловьев А.А. О некоторых вопросах защиты права частной собственности граждан на землю средствами прокурорского надзора и путем обращения в суд 12

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Бартковьяк П., Кшакевич К., Латфуллин Г.Р. Внутриорганизационные отношения в формировании конкурентного преимущества города 16

Грищенко В.В. Становление и развитие малых городов Московского региона 21

Дементьев А.Н. Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Часть 1 26

Касаткина С.С. Новый урбанизм: социально-философские особенности модернизации городов XX–XXI веков 31

Чупрова Е.В. Актуальные проблемы занятости населения в мегаполисе 34

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. Современные вызовы и опасности для жителей городов 37

Чернов С.Н. Правовое регулирование питьевого водоснабжения Петрозаводска (Россия) и Хельсинки (Финляндия): сравнительная характеристика 41

Шомина Е.С., Кузнецов С.А. Сообщество — соседство — добрососедство: теория и практика реализации концепции 44

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия.

ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г.

Журнал выходит с 2016 г. Издаётся два раза в полугодие.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

Таболин Владимир Викторович,
доктор юридических наук, профессор.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

Сперанский Олег Вадимович,
кандидат юридических наук.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Аббасов Ибад Мусаевич,
доктор экономических наук, профессор (Азербайджан);

Аминов Давид Исакович,
доктор юридических наук, профессор;

Анисимов Валерий Филиппович,
доктор юридических наук, доцент;

Астафичев Павел Александрович,
доктор юридических наук, профессор;

Волох Владимир Александрович,
доктор политических наук, доцент;

Глушков Александр Иванович,
доктор юридических наук, профессор;

Грищенко Леонид Леонидович,
доктор юридических наук, профессор;

Зубарев Сергей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор;

Коваль Владимир Николаевич,
доктор юридических наук;

Ларичев Александр Алексеевич,
доктор юридических наук, доцент;

Латфуллин Габдельхат Рашидович,
доктор экономических наук, профессор;

Леона Лехтинен,
доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор;

Мышко Федор Георгиевич,
доктор юридических наук, доцент;

Рагулина Юлия Вячеславовна,
доктор экономических наук, профессор;

Расихина Лариса Федоровна,
кандидат экономических наук, доцент;

Руйе Николая,
адвокат, профессор (Швейцария);

Упоров Иван Владимирович,
доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор;

Шомина Елена Сергеевна,
доктор политических наук, ординарный профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Забелина Елена Павловна,
кандидат юридических наук;

Касаткина Светлана Сергеевна,
кандидат философских наук, доцент;

Мартынова Светлана Эдуардовна,
кандидат филологических наук, доцент;

Милькина Ирина Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент;

Некрасов Сергей Иванович,
кандидат юридических наук, профессор;

Снежко Олег Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор,
чл.-корр. РАО, заслуженный юрист РФ

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И.,
Белых В.С.,
Ренов Э.Н.,
Платонова О.Ф.,
Трунцевский Ю.В.

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Климова К.М.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел./ф.: (495) 617-18-88.
(многоканальный).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru
Телефон редакции:
(495) 953-91-08.

АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

115035, г. Москва,
Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7.
E-mail для авторов:
avtor@lawinfo.ru
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:

«Объединенный каталог.
Пресса России» – 93625.
Подписка на www.lawinfo.ru

Номер подписан в печать: 01.06.2020.
Номер вышел в свет: 10.06.2020.

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292
Формат 60х90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0.
Общий тираж 1000 экз.
Цена свободная.

TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 2/2020

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

Astafichev P.A. The Freedom of the Participation of Citizens and Their Associations in Urban Development as a Principle of Urban Development Laws 3

LAND USE AND DEVELOPMENT

Gabucheva S.A. Obligatory Requirements for Exercising Rights to Land: The Meaning, Concept, Classification 8

Solovyev A.A. On Some Issues of the Protection of the Civil Private Property Right to Land by Means of the Prosecutor's Supervision and Judicial Recourse 12

URBAN PHILOSOPHY

Bartkowiak P., Krzakiewicz K., Latfullin G.R. Corporate Relations in the Establishment of a Competitive Advantage of a City 16

Grischenko V.V. The Establishment and Development of Small Cities of the Moscow Region 21

Dementyev A.N. Challenging Aspects of the Implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation. Part 1 26

Kasatkina S.S. New Urbanism: The Social and Philosophical Peculiarities of the Modernization of Cities from the XX to the XXI Century 31

Chuprova E.V. Relevant Issues of the Employment of the Population in a Metropolis 34

SAFE CITY

Grischenko L.L., Korabelnikova Yu.L. Modern Challenges and Dangers for Urban Citizens 37

Chernov S.N. The Legal Regulation of Drinking Water Supply in Petrozavodsk (Russia) and Helsinki (Finland): Comparative Characteristics 41

Shomina E.S., Kuznetsov S.A. Community — Neighborhood — Good Neighborliness: The Concept Implementation Theory and Practice 44

Registered in the Federal service for supervision in the sphere of mass communications, communications and protection of cultural heritage. PI No. FC77-54882 of July 26, 2013. Published since 2016. Published twice half-yearly.

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

Tabolin Vladimir V.,
LL.D., Professor.

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:

Speranskiy Oleg V.,
PhD (Law).

EDITORIAL BOARD:

Abbasov Ibad M.,
LL.D., Professor (Azerbaijan);

Anisimov Valeriy F.,
LL.D., Associate Professor;

Astafichev Pavel A.,
LL.D., Professor;

Volokh Vladimir A.,
Doctor of Political Sciences, Associate Professor;

Glushkov Aleksandr I.,
LL.D., Professor;

Grischenko Leonid L.,
LL.D., Professor;

Zubarev Sergey M.,
LL.D., Professor;

Koval Vladimir N.,
LL.D.;

Larichev Aleksandr A.,
LL.D., Associate Professor;

Latfullin Gabelakhat R.,
Doctor of Economic Sciences, Professor;

Leena Lehtinen,
D. Sc (Business Adm.), Lic Laws (Finland);

Markhgeym Marina V.,
LL.D., Professor;

Myshko Fedor G.,
LL.D., Associate Professor;

Ragulina Yulia V.,
Doctor of Economic Sciences, Professor;

Rasikhina Larisa F.,
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;

Uporov Ivan V.,
Doctor of Historical Sciences, PhD (Law), Professor;

Shomina Elena S.,
Doctor of Political Sciences, Full Professor.

THE EDITORIAL STAFF:

Zabelina Elena P.,
PhD (Law);

Kasatkina Svetlana S.,
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;

Martynova Svetlana E.,
PhD in Philosophical Sciences, Associate Professor;

Milkina Irina V.,
PhD in Economic Sciences, Associate Professor;

Nekrasov Sergey I.,
PhD (Law), Professor;

Snezhko Oleg A.,
PhD (Law), Associate Professor.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., LL.D.,
professor, corresponding
member of the RAE,
Honored Lawyer of the RF

DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I.,
Bely'kh V.S.,
Renov E' N.,
Platonova O.F.,
Truntsevskiy Yu.V.

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Klimova K.M.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

Tel.: (495) 617-18-88
(multichannel).
E-mail: podpiska@lawinfo.ru
Tel.: (495) 953-91-08.

CORRESPONDENCE ADDRESS:

Bldg. 7, 26/55,
Kosmodamianskaya Emb.,
115035, Moscow.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay
for publication
of their articles.

SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue.
Russian Press – 93625
www.lawinfo.ru
Passed for printing 01.06.2020.
Published 10.06.2020.

Printed by National Polygraphic
Group Ltd.
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga,
248031.
Tel.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292

Size 60x90/8. Offset Printing.
Offset paper № 1. Printer's sheet 5,0.
Conventional printed sheet 5,0.
Circulation 1000 copies.
Free market price.

Свобода участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности как принцип градостроительного законодательства

Астафичев Павел Александрович,
профессор кафедры конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

pavel-astafichev@rambler.ru

Статья посвящена исследованию ряда актуальных проблем, связанных с обеспечением участия населения в реализации компетенции государственных и муниципальных органов в сфере градостроительной деятельности. Не отрицая значимость общественных обсуждений и публичных слушаний, автор приводит ряд аргументов в пользу законодательного решения о расширении полномочий органов народного представительства, что могло бы использоваться наряду с методами консультативной демократии. Решение градостроительных вопросов предпочтительно народным представительством по сравнению с их согласованием путем организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний. Они весьма полезны и результативны при условии, что выполняют дополнительную функцию, не заменяя собой решение народного представительства.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, общественные обсуждения, публичные слушания, народное представительство, консультативная демократия.

The Freedom of the Participation of Citizens and Their Associations in Urban Development as a Principle of Urban Development Laws

Astafichev Pavel A.
Professor of the Department of Constitutional and International Law
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia
LL.D., Professor

The article is devoted to the study of a number of urgent problems related to ensuring the participation of the population in the implementation of the competence of state and municipal bodies in the field of urban development. While not denying the importance of public discussions and public hearings, the author gives a number of arguments in favor of a legislative decision to expand the powers of popular representation bodies, which could be used along with methods of consultative democracy. The solution of urban development issues is preferable by the popular representation in comparison with their coordination by organizing and conducting public discussions and public hearings. They are very useful and effective, provided that they perform an additional function, not replacing the decision of the popular representation.

Keywords: urban planning, public discussions, public hearings, popular representation, consultative democracy.

Статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹ (далее — ГрК РФ), в числе прочего указывает на наличие в правовой системе страны принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия. Более лаконично его можно сформулировать как «свобода участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности». Данный принцип, с одной стороны, является одной из форм реализации более фундаментальных конституционных принципов народовластия и полноты общественного самоуправления. С другой,

он имеет определенную специфику применительно к обеспечению градостроительной деятельности².

Фиксация юридического принципа в ГрК РФ не избавляет правоприменителя от необходимости учета многогранных связей конституционных и других отраслевых норм друг с другом. Конституционно-правовое регулирование обеспечения свободы участия граждан в государственной и му-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «Консультант-Плюс».

² См.: Крымов С.А. Foreign experience of public hearings in urban development // Вестник Московского университета. Серия 21 : Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 77–90 ; Бурмистрова С.А. О содержании понятия публичных слушаний как элемента системы гарантий прав в сфере градостроительной деятельности // Управление в современных системах. 2013. № 1. С. 4–8 ; Павлычева О.Н. Проблемы правового обеспечения публичных слушаний в области градостроительной деятельности // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12–1 (77). С. 493–496.

ниципальной деятельности является более объемным и содержательным по сравнению с градостроительным законодательством. Определенные формы участия граждан в публичной деятельности могут быть поставлены законом в качестве условия допустимости юридически значимых градостроительных действий. Тем самым законодатель, с одной стороны, применительно к конкретному случаю сужает формы конституционной демократии (поддерживает одни, не запрещая другие), с другой — придает каким-то одним из них (в ущерб другим) общеобязательный смысл: консультативная демократия как бы трансформируется в императивную или «квазиимперативную». Это весьма любопытно с конституционно-правовой точки зрения³, поскольку градостроительное законодательство действует в единой конституционной системе публичной власти⁴.

Идея «свободы участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности» в самом общем виде должна пониматься так, что Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования и их органы, обладая установленной ГрК РФ компетенцией в вопросах градостроительной деятельности, не должны осуществлять это келейно, без учета общественных потребностей и интересов. Причем гражданам и их объединениям предоставляются институционально гарантированные возможности такого участия. Если быть более точным, то рассматриваемый принцип включает в себя три компонента: во-первых, «свободу», во-вторых, «участие», в-третьих, расширенный субъектный состав, предполагающий не только «граждан», но и их «объединения». Данные компоненты рассматриваемой юридической конструкции действуют во взаимосвязи и системном единстве.

Под «свободой» участия следует понимать минимум правоограничений по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации⁵ при их безусловном наличии в целях реализации соответствующих публичных и частных интересов. Ограничения «свободы» участия в случае с градостро-

ительством являются стандартными и не проявляют какой-либо особой специфики, характерной именно для этого вида деятельности. Будь то градостроительная или какая-то иная государственно-общественная активность, закон в равной мере запрещает экстремизм, пропаганду войны, насилия, захват и присвоение власти, дискриминацию по национальному признаку, ущемление прав и законных интересов других лиц и т.д. Таким образом, под «свободой» участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности следует понимать «обычную свободу»⁶ консультативной демократии (митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, петиций, публичных слушаний, обсуждений и др.) применительно к разрешению проблем градостроительного характера.

Юридический признак «участия» подчеркивает консультативный характер демократии, в отличие от ее императивных форм. Граждане не принимают решений, с ними только советуются и их лишь информируют. Значение подобных форм коммуникации публичной власти и гражданского общества не следует преувеличивать, но и не стоит преуменьшать⁷. Так, застройка городов сегодня имеет важный общественный резонанс. Жители традиционных районов расселения нередко протестуют против новостроек, которые создают им существенные неудобства в процессе строительства и даже после него, увеличивая плотность населенности территории и вытекающие из этого урбанистические последствия. Но вправе ли законодатель допустить, чтобы заинтересованные граждане путем референдума или легитимного схода заблокировали строительство новых объектов своим императивным решением? Или подобные решения должны быть уполномочены принимать соответствующие органы публичной власти? Очевидно, что последний вариант предпочтителен при условии подлинной обеспеченности активного участия граждан в принятии публично значимых решений. Хотя бы потому, что это позволяет учитывать права и законные интересы граждан, которые желают поселиться в новостройках и заинтересованы в противоположном решении по сравнению с «коренными» жителями соответствующей территории.

Последний компонент в рассматриваемой трехзвенной структуре — расширенный субъектный состав, предполагающий не только «граждан», но и их «объединения». Расширительное толкование термина «граждане и их объединения» в свое время было весьма удачно дано Конституционным Судом РФ применительно к интерпретации права граждан на судебную защиту. Суд установил, что правом на обращение в Конституционный Суд РФ обладают не толь-

³ См.: Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.

⁴ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416; Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 17 марта.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11–16.

⁷ См.: Ирхин И.В. Институт консультативной демократии как инструмент формирования гражданского общества (опыт провинций Канады) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 41–44.

ко «граждане» в буквальном смысле, но и «их объединения», включая юридических лиц, если их конституционные права и свободы затрагиваются оспариваемым правовым актом. Иными словами, формулу «граждане и их объединения» следует понимать максимально широко как «заинтересованных лиц», т.е. субъектов правоотношений, чьи права и законные интересы затрагиваются. В смысле анализируемых положений ГрК РФ — это вообще все дееспособные лица. Можно, конечно, создавать искусственные законодательные препятствия для иностранных агентов, иностранцев, бипатридов, лиц с судимостью в прошлом и т.п., однако вряд ли подобный запрет получится достойно мотивировать, поскольку градостроительные отношения не являются политическими по своей сути⁸.

Принцип «свободы участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности» не только закреплен в ст. 2 ГрК РФ. Он частично раскрывается нормативными положениями ст. 5.1 ГрК РФ, устанавливающими необходимость проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Этому корреспондирует норма ч. 5 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), согласно которой общественные обсуждения или публичные слушания проводятся в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, причем порядок их организации и проведения подлежит регулированию уставами муниципальных образований или другими нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Такая же норма есть в ч. 1 ст. 5.1 ГрК РФ, но она, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, мотивирована необходимостью соблюдения «права человека на благоприятные условия жизнедеятельности». Во всем остальном нормы идентичны¹⁰.

Несмотря на основную нормативную нагрузку уставов муниципальных образований либо иных нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о порядке организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний, законодатель устанавливает ряд важных гарантий такого регулирования, а также некоторые правоограничения. В частности, правом на участие в обсуждениях или слушаниях наделяются «граждане, постоянно проживающие на территории, в отношении которой подготовлены» соответствующие градостроитель-

ные проекты, «правообладатели находящихся в границах этой территории земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства», а также «правообладатели помещений, являющихся частью указанных объектов капитального строительства» (ч. 2 ст. 5.1 ГрК РФ). Другие заинтересованные субъекты правоотношений, по всей видимости, к «свободному участию» не допускаются, так как не охватываются категорией «объединения граждан» (ст. 2 ГрК РФ). Примечательно, что они вправе проводить митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, обращаться с петициями в органы власти, но участвовать в общественных обсуждениях и публичных слушаниях по вопросам градостроительной деятельности не могут. Противоречие, на наш взгляд, довольно странное и труднообъяснимое.

В связи с этим остается лишь удивляться педантичности законодателя в описании другого круга субъектов управомоченных лиц по смыслу ч. 3 ст. 5.1 ГрК РФ: буквально это «граждане, постоянно проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, в отношении которых подготовлены данные проекты, правообладатели находящихся в границах этой территориальной зоны земельных участков и (или) расположенных на них объектов капитального строительства, граждане, постоянно проживающие в границах земельных участков, прилегающих к земельному участку, в отношении которого подготовлены данные проекты, правообладатели таких земельных участков или расположенных на них объектов капитального строительства, правообладатели помещений, являющихся частью объекта капитального строительства, в отношении которого подготовлены данные проекты, а в случае, предусмотренном частью 3 статьи 39 настоящего Кодекса, также правообладатели земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия на окружающую среду в результате реализации данных проектов». Все это с конституционно-правовой точки зрения, на наш взгляд, представляет собой ничем не объяснимую дискриминацию, т.е. ущемление в правах по недопустимым признакам (главные из них — место жительства и вид бизнеса). Громоздкость и трудночитаемость законодательных формулировок — это несомненный тренд отечественного законодательства последних десятилетий. Но даже он не способен в данном случае замаскировать факт отступления от требований ст. 19 и 55 Конституции РФ.

Часть 4 ст. 5.1 ГрК РФ очерчивает общие контуры процедуры проведения общественных обсуждений и публичных слушаний. Общими являются такие компоненты, как оповещение, размещение проекта, проведение экспозиции, протоколирование и принятие итогового заключения, подлежащего опубликованию. Публичные слушания предполагают еще одну дополнительную стадию — проведение

⁸ См.: Филимонов Р.Е. Государственно-правовое регулирование отношений в градостроительной сфере (системный подход) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 34–37.

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Артамонов А.Н. Причина искажений и дефектов законодательства в дублировании правовых норм (запрет на дублирование правовых норм как способ обеспечения единства правового пространства государства) // Вестник Российской правовой академии. 2010. № 4. С. 61–65.

собрания участников, что составляет главное отличие публичных слушаний от общественных обсуждений по смыслу градостроительного регулирования. Подробности раскрываются в ч. 5–11 ст. 5.1 ГрК РФ.

В продолжение сомнительной логики ч. 2 и 3 ст. 5.1 ГрК РФ законодатель вводит процедуру фиксации сведений об участниках (ч. 12–14 ст. 5.1 ГрК РФ), что предполагает (хотя ясных указаний в законе на это нет) отказ в праве на доступ к участию в обсуждениях или слушаниях при не подтверждении документального права на участие. Вследствие этого институт общественных обсуждений или публичных слушаний приобретает юридические черты скорее корпоративного собрания¹¹, чем публично-политической активности граждан. Такую модель можно было бы приветствовать, если доступ к участию в обсуждениях или слушаниях ограничивался исключительно частноправовыми обстоятельствами. Однако публично-правовые и цивилистические критерии здесь настольно смешиваются, что оправдать их сосуществование довольно сложно. Волю законодателя отчасти можно объяснить стремлением защитить общество от недобросовестной практики отдельных заинтересованных лиц (которые могут, в отсутствие законодательных ограничений права на участие в обсуждении или слушании, стимулировать численный перевес с помощью агитации или даже подкупа). Но эти опасения, на наш взгляд, сильно преувеличены, главным образом потому, что решения граждан имеют сугубо рекомендательное значение и юридически не обязательны для органов власти.

Изложенное позволяет перейти к формулировке и обоснованию следующего вывода: действующее законодательство о градостроительной деятельности, конечно, позитивным образом расширило возможности граждан участвовать в реализации отдельных градостроительных полномочий государства и муниципалитетов, гарантируя необходимость организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний. Однако эти процедуры имеют высокие риски превращения в бюрократические, имитационные и мало на что влияющие мероприятия, поскольку они легко управляются и направляются в нужное русло посредством ряда политико-технологических манипуляций.

В связи с этим положения гл. 1 ГрК РФ следует интерпретировать в системном единстве с нормами гл. 2 ГрК РФ, где раскрывается механизм разграничения полномочий по вопросам градостроительной деятельности. В самом общем виде его черты таковы: с одной стороны, он представляет собой довольно децентрализованную структуру в разграничении полномочий «по вертикали», что вообще для российского законодательства не характерно (субъ-

екты Федерации и муниципальные образования обладают *существенными* градостроительными полномочиями); с другой — из градостроительной деятельности вследствие разграничения полномочий практически полностью вытеснены органы народного представительства — компетенция принадлежит главным образом органам исполнительной власти.

Эти два обстоятельства совпадают неслучайно. Полагаем, что в действительности одно из них является причиной, другое — следствием. Фактическое верховенство исполнительной власти в принятии градостроительных решений нуждается в некоем внешнем фасаде демократического характера. Данную функцию призваны выполнять общественные обсуждения и публичные слушания *вместо* полноценной, гарантированной законом компетенции органов народного представительства.

Юридической наукой убедительно доказано, что органы народного представительства при прочих равных условиях способны гораздо лучше и эффективнее выполнить задачу коммуникации публичной власти и гражданского общества, чем это могут сделать общественные обсуждения и публичные слушания. Народное представительство формируется легитимным способом путем тайных выборов на определенный срок. Оно организовано, способно к обсуждению и взаимодействию с исполнительной властью. Но главное — оно вправе принимать юридически значимые решения, которые для исполнительной власти являются обязательными. Общественные обсуждения и публичные слушания, напротив, этими свойствами не обладают.

Предположим гипотетически, что вопросы, указанные в ч. 2 и 3 ст. 5.1 ГрК РФ (т.е. подлежащие консультативному согласованию посредством проведения общественных обсуждений или публичных слушаний), отнесены законом к компетенции представительных органов муниципальных образований. Насколько одно только это решение законодателя могло бы изменить не просто внешний облик градостроительного законодательства, но и его суть с конституционно-правовой точки зрения! Депутаты получили свои полномочия от избирателей путем тайного голосования. Они — их полноценные мандатарии. Отпадает вопрос о *критериях допуска* к участию в обсуждении и решении градостроительных полномочий: кто, как не депутаты, вправе законно и легитимно представлять интересы местного общества в целом?

Депутаты вследствие систематичности участия в общественной жизни имеют достаточный *опыт* для обсуждения и реализации градостроительных полномочий. Случайно выбранные граждане в ходе организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний подобным опытом обладать не могут. Типичное следствие: либо собрание превращается в традиционное для советской системы единодушное одобрение «линии партии и правительства», либо оно пытается самостоятельно найти формы

¹¹ См.: Лукьянчикова Л.В. К вопросу о влиянии деятельности корпоративных собраний на формирование правительственной политики в дореволюционной России // Современные проблемы юридической науки : сб. мат. Междунар. науч.-практич. конф. Краснодар : Краснодарский ЦНТИ — филиал ФГБУ РЭА, 2014. С. 5–12.

и способы самоуправления. В последнем случае можно часами и днями спорить об элементарных регламентных нормах (выборы председательствующего, полномочия мандатной комиссии, последовательность выступлений ораторов, время для обсуждения, порядок дебатов, формы голосования и др.). Представительные органы муниципальных образований эти стадии уже преодолели в прошлом, после завершения очередных выборов. Публичным слушаниям все эти стадии нужно проходить заново.

Но главное, что отличает муниципальное народное представительство от консультативных форм демократии в градостроительной деятельности, — это властный характер принимаемых решений. Отдельных депутатов можно «подговорить», на них можно «надавить», ими можно «манипулировать». Но даже при наличии этих негативных вероятностей депутатское решение как коллегии имеет юридическую силу после голосования и не может быть преодолено волей исполнительных органов власти. В местном самоуправлении глава муниципального образования поставлен в особое положение в отношении местного народного представительства, обладающего полномочием удаления главы в отставку по результатам повторной негативной оценки годовой отчетности о результатах работы этого должностного лица.

Таким образом, решение градостроительных вопросов предпочтительно народным представительством по сравнению с их согласованием путем организации и проведения общественных обсуждений и публичных слушаний. Но этот вывод не должен пониматься как полностью отри-

цающий институты общественных обсуждений и публичных слушаний. Они весьма полезны и результативны при условии, что выполняют *дополнительную* функцию, *не заменяя собой* решение народного представительства. Если представительный орган считает необходимым более широкий учет мнения граждан, чем это дает обычная коммуникация депутатов с избирателями, может возникнуть необходимость в общественных обсуждениях или публичных слушаниях.

Важно также понимать, что публичное слушание — более демократичная форма, чем общественное обсуждение. Поэтому представительным органам муниципальных образований может быть предложено взять за основу следующую модель принимаемых решений: 1) при незначительной общественной важности представительный орган принимает решение самостоятельно, без привлечения общественных обсуждений и публичных слушаний; 2) в случае средней общественной значимости должны проводиться общественные обсуждения, после чего народное представительство принимает юридически значимое решение; 3) при разрешении градостроительных вопросов высокой общественной значимости решение народного представительства нуждается в предварительном согласовании путем публичных слушаний. Но право принятия окончательного решения должно предоставляться, на наш взгляд, исключительно народному представительству в лице представительных органов муниципальных образований, в городах федерального значения — законодательных (представительных) органов данных субъектов РФ.

Литература

1. Krymov S.A. Foreign experience of public hearings in urban development / S.A. Krymov // Вестник Московского университета. Серия 21 : Управление (государство и общество). 2012. № 4. С. 77–90.
2. Артамонов А.Н. Причина искажений и дефектов законодательства в дублировании правовых норм (запрет на дублирование правовых норм как способ обеспечения единства правового пространства государства) / А.Н. Артамонов // Вестник Российской правовой академии. 2010. № 4. С. 61–65.
3. Бурмистрова С.А. О содержании понятия публичных слушаний как элемента системы гарантий прав в сфере градостроительной деятельности / С.А. Бурмистрова // Управление в современных системах. 2013. № 1. С. 4–8.
4. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия / С.В. Васильева // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 2–7.
5. Ирхин И.В. Институт консультативной демократии как инструмент формирования гражданского общества (опыт провинций Канады) / И.В. Ирхин // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 41–44.
6. Лукьянчикова Л.В. К вопросу о влиянии деятельности корпоративных собраний на формирование правительственной политики в дореволюционной России / Л.В. Лукьянчикова // Современные проблемы юридической науки : материалы Международной научно-практической конференции (г. Краснодар, 21 февраля 2014 г.) : сборник научных статей / редактор С.А. Жинкин. Краснодар : Краснодарский ЦНТИ — филиал ФГБУ РЭА, 2014. С. 5–12.
7. Павлычева О.Н. Проблемы правового обеспечения публичных слушаний в области градостроительной деятельности / О.Н. Павлычева // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12–1 (77). С. 493–496.
8. Филимонов Р.Е. Государственно-правовое регулирование отношений в градостроительной сфере (системный подход) / Р.Е. Филимонов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 34–38.
9. Яковенко М.А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в системе конституционных прав и свобод / М.А. Яковенко // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11–16.

Обязательные требования к осуществлению прав на землю: значение, понятие, классификация

Габучева Светлана Анатольевна,
старший преподаватель кафедры теории права
и гражданско-правовых дисциплин
Петрозаводского государственного университета

anatolina@yandex.ru

В статье на основании анализа положений федеральных законов, ведомственных актов, судебной практики даются описание, определение и классификация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному земельному надзору. Автор обращает внимание на проблемы взаимодействия органов государственного земельного надзора и участников земельных отношений. Сформулированы предложения по оптимизации перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Ключевые слова: осуществление прав на землю, обязательные требования, государственный земельный надзор, проверки.

Obligatory Requirements for Exercising Rights to Land: The Meaning, Concept, Classification

Gabucheva Svetlana A.
Senior Lecturer of the Department of Theory of Law and Civil
and Legal Disciplines of the Petrozavodsk State University

The article on the basis of the analysis of the provisions of federal laws, departmental acts, judicial practice describes, defines and classifies the mandatory requirements, compliance with which is assessed during the activities of state land supervision. The author draws attention to the problems of interaction between the state land supervision bodies and participants of land relations. The proposals on optimization of lists of normative legal acts containing mandatory requirements are formulated.

Keywords: effectuation of rights to land, mandatory requirements, state land supervision, checks.

Утверждение органами государственного земельного надзора перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых они призваны оценивать, вовлекло всех тех, кто обеспечивает защиту интересов правообладателей земельных участков, в область рассуждений об оптимальном и актуальном содержании таких перечней. Анализ содержания проверочных листов и нормативно-правовых актов, устанавливающих обязательные требования, указывает также на необходимость их юридической систематизации, позволяющей разбить обязательные требования на группы, максимально удобные с точки зрения их практического применения.

Термин «обязательные требования» в качестве одного из ключевых используется в Паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹ и Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении го-

сударственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). Содержание этих документов позволяет утверждать, что обязательные требования — это требования, установленные федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, соблюдение которых является предметом проверок со стороны органов государственного контроля (надзора).

Одной из основных рекомендаций по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, сформулированных Правительственной комиссией по проведению административной реформы, является обеспечение системности обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Это означает, что каждый из видов государственного контроля (надзора) должен быть направлен на обеспече-

¹ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) / Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/25930/>

² Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

ние соблюдения обязательных требований в определенной сфере общественных отношений; одни и те же обязательные требования не могут проверяться несколькими органами государственного контроля (надзора); нормативно-правовые акты, устанавливающие обязательные требования, должны содержать их полный и актуальный перечень.

Органы государственного земельного надзора реализуют свои полномочия в области земельных отношений. Содержание законодательных актов, регламентирующих земельные отношения, позволяет выделить следующие виды обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному земельному надзору:

- требования о недопущении самовольного занятия земельных участков;
- требования о недопущении самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель;
- требования о выполнении обязательных мероприятий по охране земель;
- требования к использованию земельных участков с учетом отнесения их к категориям и видам разрешенного использования, в том числе с учетом обязательного использования земельных участков в течение установленных сроков;
- требования к использованию земельных участков с учетом ограничений прав на землю, в том числе в зонах особыми условиями использования территорий;
- требования к совершению сделок, предметом которых являются земельные участки, в том числе требования к переоформлению прав на земельные участки;
- требования к предоставлению земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В статье 71 Земельного кодекса Российской Федерации³ (далее — ЗК РФ), посвященной государственному земельному надзору, при указании на предмет проверок используется термин «требования земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность».

Термин, использованный законодателем в ЗК РФ, носит специальный характер по отношению к термину, использованному в Федеральном законе № 294-ФЗ, и, по всей видимости, призван кратко обозначить всю совокупность обязательных требований в области земельных отношений. Как таковое, использование специального термина представляется удачным, поскольку позволяет подчеркнуть особенности государственного земельного надзора как отдельного вида государственного контроля (надзора). Однако сам специальный термин как устойчивое сочетание слов представляется не вполне корректным.

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

В Перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному земельному надзору⁴ (далее — Перечни), помимо актов земельного законодательства, включены акты иных отраслей законодательства, в частности градостроительного, лесного законодательства, законодательства о техническом регулировании. Таким образом, возникло противоречие между положениями ст. 71 ЗК РФ и указанными Перечнями по вопросу о том, к какой же отрасли законодательства могут относиться обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному земельному надзору.

Современный подход, согласно которому государственный земельный надзор рассматривается как разнонаправленный вид надзора, находится в русле сформировавшегося в земельном законодательстве представления о значении земли как природного объекта, природного ресурса и одновременно недвижимого имущества и исходит из присутствия в организационной структуре государственного управления трех органов исполнительной власти, осуществляющих функции по государственному земельному надзору. Первый из них (Росприроднадзор) отвечает за природоохранное направление, осуществляет государственный земельный надзор за землей как природным объектом. Второй из них (Россельхознадзор) отвечает за производственное направление, осуществляет государственный земельный надзор за землей как природным ресурсом, средством производства. Третий из них (Росреестр) отвечает за имущественное направление, осуществляет государственный земельный надзор за землей как объектом гражданских прав. Из трех указанных направлений государственный земельный надзор за землей как природным объектом считается составной частью государственного экологического надзора.

⁴ Приказ Росреестра от 7 июня 2019 г. № П/0225 «Об утверждении перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного надзора (контроля)» / Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/audits/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor1/prikaz-ot-23-11-2016-p-0569-ob-utverzhenii-perechney-aktov-soderzhashchikh-obyazatelnye-trebovaniya/>; Приказ Россельхознадзора от 17 октября 2016 г. № 744 «Об утверждении Перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Россельхознадзором мероприятий по государственному контролю (надзору) и Порядка его ведения» / Официальный сайт Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. URL: <https://www.fsvps.ru/fsvps/laws/4592.html>; Приказ Росприроднадзора от 18 октября 2016 г. № 670 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)» / Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. URL: <http://rpn.gov.ru/node/26529>

Ныне действующее Положение о государственном земельном надзоре⁵, определяя компетенцию этих государственных органов, оперирует также указанием на категорию земель и земельных участков, в отношении которых проводятся надзорные мероприятия. В частности, предполагается, что Росреестр и его территориальные органы осуществляют надзор в отношении всех категорий земель. Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют контроль на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁶ (далее — Федеральный закон № 101-ФЗ). Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют надзор в отношении всех категорий земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом № 101-ФЗ.

Пунктом 2 ст. 3 ЗК РФ допускается применение к земельным отношениям норм законодательства о недрах, лесного, водного законодательства, законодательства о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, других специальных федеральных законов.

Таким образом, предмет проверок органов государственного земельного надзора не следует определять, исходя из отраслевой принадлежности тех актов, которые содержат обязательные требования. Вернее будет связывать решение этого вопроса с поиском оптимальной управленческой структуры контрольно-надзорных органов в современных социально-экономических условиях⁷.

Проверки осуществляются органами государственного земельного надзора по отношению к участникам земельных отношений — самостоятельным, независимым от них хозяйствующим субъектам. Частью 2 ст. 36 Конституции

Российской Федерации⁸ закреплено, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Согласно пункту 1 ст. 43 ЗК РФ, граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено настоящим Кодексом, федеральными законами. Законодатель, устанавливая в законе обязательные требования, не может осуществлять такое регулирование, которое приводило бы к утрате закрепленного законом содержания субъективного права. В частности, предъявление обязательных требований не может означать, что собственник, землепользователь, землевладелец или арендатор земельного участка лишается правомочий по владению, пользованию или распоряжению земельным участком. Требования предъявляются к реальным, конкретным действиям участников земельных отношений, в которых находит свое выражение осуществление возможного поведения управомоченного лица. Применительно к обсуждаемому нами вопросу о предмете проверок при осуществлении государственного земельного надзора это означает, что обязательные требования, соблюдение которых оценивается органами государственного земельного надзора, — это обязательные требования к осуществлению прав на землю, т.е. предусмотренные правовыми нормами правила, устанавливающие меру должного поведения правообладателей земельных участков и лиц, использующих земли и земельные участки без предоставления земельных участков, при осуществлении принадлежащих им прав.

В последние несколько лет нормативно-правовая база, используемая при проведении государственного земельного надзора, изменилась в сторону ориентации на общественно-значимый результат при установлении обязательных требований и проведении контрольно-надзорных мероприятий. Государственный земельный надзор стал осуществляться с применением риск-ориентированного подхода, который предполагает, что контрольно-надзорный орган должен обеспечить пропорциональность своей деятельности уровню создаваемых подконтрольными субъектами рисков, а также обеспечить минимально возможное вмешательство в нормальную хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов.

Так, Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁹ была исключена

⁵ Положение о государственном земельном надзоре: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1 // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

⁶ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Жулич Т.В. в статье, посвященной проблемам эффективности государственного надзора, обращает внимание на то, что надзор за соблюдением режима большинства зон с особыми условиями использования территорий обоснованно осуществляется не в рамках государственного земельного надзора, а в рамках других специализированных видов надзора — государственного экологического надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного энергетического надзора и др. Указывается, что для выявления правонарушений необходимы специальные познания в соответствующей области. См.: Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 168–169.

⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1416.

возможность привлечения органами государственного земельного надзора физических и юридических лиц к административной ответственности за уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, а равно невыполнение обязанностей по их сохранению, а также за самовольную уступку права пользования землей. Согласно Пояснительной записке к соответствующему проекту Федерального закона¹⁰, ч. 1 ст. 7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹ (далее — КоАП РФ) была исключена ввиду того, что установление границ земельных участков на местности (т.е. установление межевых знаков) осуществляется по желанию заказчика кадастровых работ, и существование административной ответственности за отсутствие межевых знаков, установление которых является правом лица, обладающего земельным участком, а не его обязанностью, представляется чрезмерным. Возможность привлечения органами государственного земельного надзора к административной ответственности по ст. 7.10 КоАП РФ была исключена ввиду того, что самовольная переуступка права пользования землей приводит, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации¹², к ничтожности соответствующих сделок, что, в свою очередь, влечет применение последствий недействительности сделок. Разработчик законопроекта посчитал нецелесообразным применение в дополнение к предусмотренным гражданским законодательством последствиям недействительности сделок мер административной ответственности.

Органы государственного земельного надзора оценивают соблюдение требований законодательства, за нарушение которых предусмотрена ответственность (административная и иная). Пунктом 7 ст. 71 ЗК РФ, п. 6 Положения о государственном земельном надзоре установлено, что при выявлении в ходе проведения проверки нарушений орган государственного земельного надзора принимает меры по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, а также применяет меры административной ответственности. То есть полномочия органов государственного земельного надзора ограничены возможностью, в случае выявления при проведении проверки нарушений, наложить административный штраф и выдать предписание виновному лицу с указанием сроков их устранения. Применять меры гражданско-правовой, дисциплинарной и уголовной ответ-

ственности или обращаться в суд с целью их применения они не вправе.

В случае выявления в ходе осуществления государственного земельного надзора нарушений требований законодательства, принятие мер правовой ответственности в отношении которых входит в компетенцию иных уполномоченных органов, осуществляется направление материалов о выявленных нарушениях обязательных требований в государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Например, пунктом 10.1 ст. 71 ЗК РФ предусмотрено направление должностными лицами органов государственного земельного надзора в органы местного самоуправления уведомлений о выявлении самовольной постройки с приложением документов, подтверждающих указанный факт.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что законодателем производится и должна производиться постоянная оценка положений КоАП РФ на предмет выявления составов административных правонарушений и мер административной ответственности, применяемых в дополнение к предусмотренным уголовным, трудовым, гражданским законодательством мерам. В целях минимально возможного вмешательства в нормальную хозяйственную деятельность участников земельных отношений разумно не допускать привлечение к административной ответственности в тех случаях, когда нарушение обязательных требований успешно устраняется иным способом.

Так, вызывает обоснованные сомнения необходимость сохранения в перечне обязательных требований, соблюдение которых является предметом проводимых Росреестром проверок, требований законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. В подавляющем большинстве случаев предоставление земельного участка из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, сопровождается заключением договора (купли-продажи, аренды, безвозмездного пользования), оценка недействительности которого относится к исключительной компетенции суда. Предписание органа государственного земельного надзора не является основанием для прекращения договорных отношений и соответственно не приводит к устранению нарушений, допущенных при предоставлении земельного участка. В Постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 1 марта 2017 г. № Ф03-6477/2016 по делу № А73-5527/2016¹³ о признании предписания Росреестра недействительным суд кассационной инстанции поддержал позицию судов 1-й и 2-й инстанций о том, что в предписании, адресованном органу местного самоуправления, не указано конкретного способа восстановления нарушенного права, возможности его

¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 510495-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/510495-6>

¹¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 1 марта 2017 г. № Ф03-6477/2016 по делу № А73-5527/2016: судебная практика / Электронное правосудие: система электронного документооборота для судов и участников судебного процесса. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/c6d27d2c-e9ef-44a5-8913-eff21080630d>

реализации исходя из фактических обстоятельств дела. Суд разъяснил, что отмена органом местного самоуправления в порядке самоконтроля ненормативного правового акта о предоставлении земельного участка в аренду не устраняет вменяемое нарушение. Несоблюдение процедуры предоставления земельного участка, по сути, отвечает признакам недействительности (оспоримости) договора аренды, однако констатация данного факта относится к исключительной компетенции судебных инстанций при рассмотрении соответствующего иска, поданного заинтересованным лицом.

Литература

1. Жулич Т.В. Государственный надзор как способ правового обеспечения использования земельных участков в соответствии с установленными ограничениями / Т.В. Жулич // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 167–172.
-

Значение обязательных требований к осуществлению прав на землю и контрольно-надзорных мероприятий, связанных с их соблюдением, заключается в достижении справедливого баланса частных и публичных интересов. Задача законодателя, формирующего компетенцию органов государственного земельного надзора, — сопоставлять требования государства и общества с интересами физических и юридических лиц, не допускать ситуаций необоснованного вмешательства государственных органов в частные дела.

О некоторых вопросах защиты права частной собственности граждан на землю средствами прокурорского надзора и путем обращения в суд

**Соловьев Александр Александрович,
соискатель Университета прокуратуры Российской Федерации**

solovyev82@gmail.com

В данной статье рассматриваются вопросы нарушения прав граждан при владении и использовании земельными участками, некоторые вопросы защиты прав на землю, полученных гражданами, но не зарегистрированных в установленном законом порядке, способы защиты таких прав средствами прокурорского надзора и путем обращения в суд.

Ключевые слова: право частной собственности на землю, пользование и владение земельными участками, прокурорский надзор, обращение в суд.

On Some Issues of the Protection of the Civil Private Property Right to Land by Means of the Prosecutor's Supervision and Judicial Recourse

**Solovyev Aleksandr A.
Degree-Seeking Student of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation**

This article deals with the violation of the rights of citizens in the possession and use of land, some issues of protection of rights to land received by citizens, but not registered in accordance with the law, ways to protect such rights by means of prosecutorial supervision and by applying to the court.

Keywords: private property right to land, land plot use and ownership, prosecutor's supervision, judicial recourse.

В соответствии со ст. 36 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ), граждане вправе иметь в частной собственности землю. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона¹.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

Статьей 15 Земельного кодекса Российской Федерации² (далее — ЗК РФ) установлено, что собственностью граждан (частной собственностью) являются земельные

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 18.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

Анализ практики прокурорского надзора в сфере соблюдения земельных прав граждан позволяет сделать вывод о том, что нарушения вышеназванных конституционных прав граждан, а также прав, закрепленных в ЗК РФ, федеральных законах, в специальных нормативных правовых актах, по-прежнему занимают значительную долю в общем числе правонарушений.

Так, согласно данным статистической отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2018 г. по форме ОН, прокурорами выявлено 99 025 нарушений законодательства в сфере землепользования, в связи с чем внесено 19 723 представления, в суд направлено 8 986 заявлений, принесен 16 461 протест, к дисциплинарной ответственности привлечено 10 938 лиц³.

В ходе прокурорских проверок выявлены многочисленные нарушения, связанные с несоответствием правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления федеральному законодательству, несоблюдением органами местного самоуправления порядка предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам, самовольным захватом хозяйствующими субъектами земельных участков, использованием их в отсутствие правоустанавливающих документов, нецелевым использованием и т.д.

Однако наиболее типичные нарушения затрагивают именно право частной собственности на землю, при котором возникает необходимость защиты средствами прокурорского надзора либо обращения в суд.

Так, за последнее время участились случаи отказа органов Росреестра в регистрации права собственности на земельный участок либо сделок с ним, когда такое право предоставлялось гражданину на основании действующей до 2015 г. нормы ст. 28 ЗК РФ в соответствии с заявлением граждан без проведения конкурсных процедур.

При наличии правового акта, устанавливающего право собственности на земельный участок, но не зарегистрированного в установленном законом порядке, граждане не утрачивают такое право, вопреки позиции Росреестра, что обусловлено в первую очередь положением ст. 55 Конституции РФ, устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным судом Российской Федерации в Постановле-

³ Статистические данные отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН / Раздел «Статистические данные о работе прокуратуры». URL: <https://genproc.gov.ru>

нии от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой»⁴, придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан и означающему по существу отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого ими в конкретных правоотношениях, несовместимо с положениями ч. 1 ст. 1, ст. 2, 18, ч. 1 ст. 54, ч. 2 ст. 55 и ст. 57 Конституции РФ.

Статьей 14 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости»⁵ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) установлено, что основаниями для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав являются:

— акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания, и устанавливающие наличие, возникновение, переход, прекращение права или ограничение права и обременение объекта недвижимости;

— договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения недвижимого имущества на момент совершения сделки.

Таким образом, лица, которые приобрели право собственности на землю без конкурсных процедур, получившие необходимые правовые акты в соответствии с нормами ЗК РФ, но не зарегистрировавшие право собственности в установленном законом порядке, не утрачивают свои права на данный земельный участок.

Интересен также пример отказа в регистрации права собственности на землю на основании выписки из земельных шнуровых книг. Органы Росреестра зачастую требуют наличие правового акта, в соответствии с которым данная запись была сделана, однако далеко не всегда у граждан такие акты есть в наличии, либо их утратили в силу давности.

Подробно данный вопрос исследован в статье Е.И. Ефимовой⁶, сделавшей однозначный вывод о том, что

⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Ефимова Е.И. О выписках из земельных шнуровых книг как основаниях регистрации права собственности на землю: история и

органы Росреестра незаконно отказывают в государственной регистрации права собственности на землю при предоставлении на регистрацию только выписки из шнуровой книги, подкрепляя свою позицию мнением Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в Обзоре судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями за 2010–2013 годы, которое не ставит действительность или недействительность записей в земельной шнуровой книге в зависимость от указания на приказ/постановление/решение о выделении земельного участка. Верховный Суд Российской Федерации высказал однозначную позицию, что выписки из земельных шнуровых книг являются не только основаниями для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет, но и основаниями для государственной регистрации права собственности на земельные участки⁷.

Рассмотренные примеры являются основаниями для принятия мер прокурорского реагирования при обращениях с жалобой на отказ в регистрации права либо для обращения гражданина в суд с целью защиты ранее приобретенного права собственности на землю.

Вопрос необходимости обращения особого внимания при осуществлении органами прокуратуры надзора за реализацией конституционных прав граждан по выявлению нарушений земельных прав акцентирован в научных трудах, а также в решениях коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации⁸.

С этой целью в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в органах земельного контроля прокурор знакомится с решениями, постановлениями и распоряжениями, протоколами сессий и заседаний, послуживших основаниями для принятия решений, выясняя следующие основные вопросы:

- соответствуют ли ЗК РФ изданные органами представительной и исполнительной власти законодательные и иные нормативные акты в сфере земельных правоотношений;

- приведены ли в соответствие с ЗК РФ и соответствуют ли в целом федеральному законодательству нормативные правовые акты органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления,

а также органов государственного управления и контроля, принятые в соответствии с предоставленной им компетенцией по вопросам, подлежащим проверке;

- соблюдаются ли требования ЗК РФ при ограничении прав на землю и оборотоспособности земельных участков на отдельных территориях, соответствуют ли этим требованиям правовые акты по данным вопросам;

- выполняются ли требования законодательства при решении вопроса об установлении частных и публичных сервитутов;

- соблюдается ли установленный порядок предоставления земельных участков в собственность, аренду, бессрочное пользование, безвозмездное срочное пользование;

- соответствует ли действующему законодательству порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности; проводятся ли в установленных законом случаях торги (конкурсы, аукционы) по продаже земельных участков и на заключение договора аренды, соблюдается ли установленный порядок проведения торгов;

- допускались ли случаи необоснованного отказа в предоставлении земельных участков и волокиты при рассмотрении соответствующих заявлений;

- соблюдаются ли требования по нормативам предоставления земельных участков; установлены ли такие предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной и муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства (законами субъектов Российской Федерации), для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства (нормативными правовыми актами органов местного самоуправления).

В государственных комитетах по земельным ресурсам и землеустройству прокурорам рекомендуется выяснять следующие вопросы:

- соблюдаются ли требования по оформлению документов о межевании, представляемых для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет;

- соблюдаются ли требования к оформлению заявок о постановке земельных участков на государственный кадастровый учет;

- соблюдается ли порядок заполнения и выдачи свидетельств о государственной регистрации прав на недвижимое имущество;

- соблюдается ли порядок заполнения и выдачи сообщений об отказах в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- даются ли при необходимости разъяснения заявителям о порядке направления их обращений на рассмотре-

современность // Экологическое право. 2018. № 3. С. 3–8; Материалы Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г. URL: <https://genproc.gov.ru>

⁷ Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010–2013 годы. Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 г. // БВС РФ. 2015. № 1.

⁸ Калугина О.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

ние должностным лицам и учреждениям согласно их компетенции.

В ряде случаев защита права собственности на землю возможна исключительно в судебном порядке. По обоснованному мнению Д.А. Тоточенко, иск о признании права собственности на земельный участок может выполнять две основные функции: подтверждать принадлежность истцу права собственности на земельный участок и способствовать возникновению права собственности на земельный участок⁹.

Так, заинтересованным лицом в суд может быть обжалован отказ в государственной регистрации прав, которая осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)¹⁰ в порядке административного судопроизводства.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) предписывает рассматривать и разрешать в порядке, им предусмотренном, подведомственные судам общей юрисдикции административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹¹.

Главой 22 КАС РФ установлен порядок производства по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

В силу предписаний ч. 1 ст. 218 КАС РФ гражданин вправе обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если он полагает, что нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов или незаконно возложены какие-либо обязанности.

Таким образом, защита прав осуществляется по вышеизложенным правилам административного судопроизводства.

Защита прав собственности, помимо прочего, как уже упоминалось ранее, является задачей органов прокуратуры, особенно при поступлении жалоб и обращений граждан, связанных с нарушением их земельных прав. При этом не стоит ограничиваться лишь приведенными примерами отказа в государственной регистрации права либо реагированием на принятие незаконных правовых актов. Задача прокурора — комплексное исследование состояния законности в данной сфере и оперативное, своевременное и эффективное реагирование на выявленные правонарушения.

Таким образом, эффективными способами защиты права частной собственности на землю в равной степени являются и обращение в суд, и принятие мер прокурорского реагирования на выявленные правонарушения.

⁹ Тоточенко Д.А. Особенности рассмотрения споров о признании права собственности на земельные участки // Нотариус. 2017. № 2. С. 38–42.

¹⁰ Пункты 1, 4 и 5.1.1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 (ред. от 12.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Пункт 2 ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Ефимова Е.И. О выписках из земельных шнуровых книг как основаниях регистрации права собственности на землю: история и современность / Е.И. Ефимова // Экологическое право. 2018. № 3. С. 3–8.
2. Калугина О.В. Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / О.В. Калугина. Москва, 2013. 29 с.
3. Тоточенко Д.А. Особенности рассмотрения споров о признании права собственности на земельные участки / Д.А. Тоточенко // Нотариус. 2017. № 2. С. 38–42.

Уважаемые авторы!

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов, можно обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Внутриорганизационные отношения в формировании конкурентного преимущества города

Бартковяк Петр,
профессор кафедры инвестиций и недвижимости
Познанского экономического университета,
доктор экономических наук, профессор

Piotr.Bartkowiak@ue.poznan.pl

Кшакевич Казимеж,
профессор кафедры теории организации и управления
Познанского экономического университета,
доктор экономических наук, профессор

Kazimierz.Krzakiewicz@ue.poznan.pl

Латфуллин Габдельхат Рашидович,
профессор кафедры теории и организации управления
Государственного университета управления (ГУУ),
доктор экономических наук, профессор

gr_latfullin@guu.ru

В статье сделана попытка оценки формирования внутриорганизационных отношений, используемых в качестве инструмента территориального маркетинга-микс. Была предпринята попытка представить внутриорганизационные отношения как инструменты связи с внешней средой локальных властей, а также выделена роль внутриорганизационных отношений в формировании маркетинговой стратегии города. Гипотеза исследований заключается в том, что внутриорганизационные отношения, формируемые местными властями, имеют общую цель, а именно: повышение уровня жизни всего сообщества жителей, особенно в условиях кризисной ситуации.

Ключевые слова: территориальный маркетинг, антропология, внутриорганизационные отношения, управление, самоуправление, компетенция, мягкая сила.

Corporate Relations in the Establishment of a Competitive Advantage of a City

Bartkowiak Piotr
Professor of the Department of Investments and Real Estate of the Poznan University of Economics and Business
Doctor of Economics, Professor

Krzakiewicz Kazimierz
Professor of the Department of Organization Theory and Management of the Poznan University of Economics and Business
Doctor of Economics, Professor

Latfullin Gabdelakhat R.
Professor of the Department of Theory and Organization of Management of the State University of Management (SUM)
Doctor of Economics, Professor

In this article was an attempt made to assess the formation of intra-organizational relations, that is used as an instrument of territorial marketing-mix. An attempt was made to present intra-organizational relations as an instrument of communication with external environment of local authorities and also has highlighted the role of intra-organizational relations in the formation of the city's marketing strategy.

The hypothesis of the researches is that intra-organizational relations, formed by local authorities, have a common aim, namely, improving the standard of living of the community of residents, especially in a crisis situation.

Keywords: territorial marketing, anthropology, intra-organizational relations, management, self-government, competence, soft power.

Во всем мире растет значение городов как центров системного развития. В связи с этим городские власти долж-

ны обладать высокой управленческой компетенцией. Велюхов Л.А. справедливо отмечал: «Термин муниципальная

«компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее войдут все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг действия последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведомства, разрешенного представителям городского населения свободно и факультативно, причем как специально представленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности могут быть рассматриваемы особо»¹.

Компетенция управленца означает обширные знания объекта управления, в нашем случае — города. Неоценимую помощь руководителю в познании объекта управления призвана оказать антропология.

Антропология — гуманитарная технология управления XXI в. любыми социально-экономическими системами, каковыми являются и каждое поселение, город, село.

Городская антропология изучает социально-экономическую систему конкретного города, выделяя разновидности социальных моделей, взаимосвязей, зависимостей в рамках социального, политического, ценностного, антикризисного, цифрового и других видов управления, что связано с различными направлениями антропологии².

Одной из важнейших функций управления городом является маркетинговая деятельность. Территориальный маркетинг служит инструментом, благодаря которому органы управления и самоуправления могут умело поддерживать продвижение города, укреплять его конкурентную позицию по отношению к другим аналогичным по размеру и структуре городским центрам.

Понятие территориального маркетинга, также называемое региональным маркетингом, маркетингом в органах управления и самоуправления, маркетингом города, относится к методам и рычагам, которые служат для создания и развития привлекательности конкретного города, поселения. Территориальный маркетинг воспринимается как методологический подход к управлению данным городом, включающий в себя уникальную стратегию для развития и имиджа этого города как для жителей, так и для его посетителей.

Город располагает ограниченными ресурсами, необходимыми для достижения этой цели, поэтому ключевую роль в его успехе играет соответствующим образом разработанная стратегия, которая выражается в территориальной маркетинговой деятельности и направлена на продажу определенного места путем представления его с самой лучшей стороны³. Территориальный маркетинг использует

ся городами для связи с другими органами территориального управления и самоуправления и действующими там субъектами. Благодаря их инструментам и методам городские власти имеют возможность формировать информацию о городе, которая выходит за его границы, и таким образом влиять на восприятие города внешними субъектами, а также формировать представление о нем наиболее благоприятным для города (отправителя) способом⁴. Таким образом, территориальный маркетинг становится реальной формой коммуникаций между городом и его окружением.

Пытаясь определить роль внутриорганизационных отношений в территориальном маркетинге, следует начать с объяснения понятия мягкой силы, т.е. *soft power*, характеризующей Джозефом Найем⁵ как силы идеи и ее привлекательности. Определение Найя предопределяет, как функционируют государства⁶, реализуется их внешняя политика, их культура и политические ценности⁷ — а города, так же, как государства, более или менее влиятельны, если речь идет о их мягкой силе, которая, однако, оказывается решающей для повышения конкурентоспособности и привлекательности города. Построение внутриорганизационных отношений является одним из способов увеличения ресурсов мягкой силы⁸ и приобретения необходимой поддержки от внешних заинтересованных сторон⁹.

Для успеха любого основного структурного подразделения органа территориального управления и самоуправления важно то, как оно воспринимается внешней средой. Поэтому одной из задач местных органов власти является обеспечение того, чтобы внешняя среда получала информацию о фактическом предложении города и его потенциале. Внутриорганизационные отношения являются поддержкой этой деятельности, поскольку в них участвуют неправительственные организации, специалисты и частные лица, благодаря чему усиливается процесс создания и поддержания долгосрочных отношений с внешними субъектами¹⁰.

В настоящее время значение внутриорганизационных отношений возрастает в связи с развитием современных информационных технологий, интернета и социаль-

¹ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Юрайт», 2019. С. 224.

² Латфуллин Г.Р. Городская антропология // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–39.

³ Zbucnea A. Territorial Marketing Based on Cultural Heritage // Management and Marketing Journal, University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration. 2014. Iss. 2. P. 135.

⁴ Szromnik A. Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku. Warszawa : Wolters Kluwer, 2016. P. 35.

⁵ Nye J. Public Diplomacy and Soft Power // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Т. 616. № 1. P. 94–109.

⁶ Melissen J. The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations / New York, Houndmills : Palgrave Macmillan, 2005. P. 115–116.

⁷ Allison A. The Attractions of the J-Wave for American Youth // Soft power superpowers: cultural and national assets of the Japanese and the United States / (eds.) Y. Watanabe, D. McConnell. New York : M.E. Sharpe Inc, 2008. P. 102.

⁸ Nakamura T. Japan's New Public Diplomacy : Coolness in Foreign Policy Objectives. URL: <http://hdl.handle.net/2237/17875>

⁹ Ross C. Pillars of public diplomacy. Grappling with international public opinion // Harvard International Review. 2003. Vol. 25 (2). P. 22–23.

¹⁰ Snow N. Public diplomacy: New dimensions and implications // Global communication: Theories, stakeholders and trends / (ed.) T.L. McPhail. Wiley-Blackwell, Chichester, 2010. P. 91–92.

ных сетей. Все больше и больше людей пользуются этими средствами коммуникации, объединяясь в сети и создавая платформы с общими ценностями, где обмениваются идеями и где у каждого есть возможность выразить свои взгляды. Такого типа социальные явления, используемые для передачи информации, эффективно достигают целевой аудитории, что часто выгодно органам самоуправления, потому что «важно не то, что говорится, а то, что слышится»¹¹.

Одним из основных критериев оценки конкурентоспособности определенного города является качество жизни его жителей, характеризующее экологией, системой транспорта, жилищными условиями, рабочими местами, безопасностью, качеством многочисленных услуг и др.

В настоящее время для обеспечения высокого качества жизни в городе необходимо, чтобы оно соответствовало всем экологическим стандартам, а у его жителей было чувство жизни, близкой к природе и находящейся в гармонии с ней. В процессе формирования внутриорганизационных отношений каждый город имеет возможность внедрять в своих районах хорошую практику, уже принятую в других городских центрах, где идеи зеленого города и экологического транспорта получили большую поддержку. Заслуживающими внимания и возможными для применения в Польше и не только могут быть следующие решения: выделяемые для выращивания овощей места в Андернахе, Германия¹², городские сады (фрукты выращиваются, например, в Берлине) или зеленые крыши в Вене. В польских городах необходимо больше мероприятий и финансовых ресурсов для создания зеленых насаждений и продвижения экологически чистого образа жизни. Решая важную для современных городов проблему слишком большого количества автомобилей в городе и в его центре, локальные власти вынуждены решать проблемы интенсивного уличного движения, а также недостаточного количества парковочных мест, доступных в каждом городе¹³.

На качество жизни влияет также доступ к современным технологиям. Все больше учреждений и организаций участвуют в социальном диалоге, направленном на создание новых, лучших решений для города. Повсеместный доступ к интернету и современным технологиям означает, что исчезает проблема недоступности или затрудненного доступа к информации. Кроме того, что информация стала легко и широко доступна, облегчена также связь между жителями, а возможности диалога между ними и городскими властями значительно увеличиваются. Все больше жителей хотят и имеют возможность принимать участие и влиять на облик окружающей городской действительности.

В последние годы городские власти должны уделять все больше внимания пожилым людям. Это связано с так называемым явлением старения общества. Учитывая постоянное повышение среднего возраста, а также явление депопуляции, предусматривается, что к 2050 г. численность городского населения уменьшится на 20%, а число людей старше 65 лет удвоится. Также ожидается, что количество людей в школьном и студенческом возрасте уменьшится в два раза. Согласно демографическому прогнозу на 2011–2035 годы, подготовленному Главным статистическим управлением, единственная группа, численность которой должна увеличиться (на 19%), — это население в послетрудоспособном возрасте¹⁴.

Такая ситуация выдвигает новые задачи для любого органа управления и самоуправления. Города должны становиться более благоприятными для пожилых людей, где им может быть обеспечен высокий уровень жизни. Соответствующим образом подготовленная маркетинговая стратегия города должна подчеркивать тот факт, что город создает одинаковые возможности для его жителей независимо от возраста. Путем формирования внутриорганизационных отношений город может стимулировать пожилых людей продолжать работать и развивать предпринимательство. Благодаря доступу к новейшим технологиям, люди послетрудоспособного возраста имеют возможность общаться с различными группами людей, а также не чувствовать себя изолированными от общественного пространства города. Тем не менее серьезным препятствием для удовлетворения жизнью пожилых людей является отсутствие доверия к новым технологическим решениям. Исследования показывают, что позитивное отношение к интернет-технологиям является важнейшим фактором эффективного функционирования общества, а также существенным определителем хорошего самочувствия с психологической точки зрения¹⁵, поэтому одной из целей территориальной маркетинговой деятельности должно быть повышение уровня одобрения новых технологий пожилыми людьми (благодаря, например, образовательным программам, внедряемым лидерами локальных сообществ) — таким образом уменьшается расстояние между ними и молодыми поколениями, а также создается пространство, в котором они могут свободно общаться друг с другом, осознавая принадлежность к большому сообществу.

Представленные задачи, стоящие перед органами управления и самоуправления, существенны для достижения желаемого уровня жизни горожан, а их решение является ключом к достижению благосостояния города и его эффективного функционирования. Прав профессор В.В. Таболин, отмечая, что, «имея достойный уровень жиз-

¹¹ Ross C. Op. cit. C. 25.

¹² Guinness B. Welcome to Andernach, Germany's edible city // The Telegraph. URL: www.telegraph.co.uk/gardening/gardenprojects/10951813/Welcome-to-Andernach-Germanys-edible-city.html.

¹³ Strategia Rozwoj 2017, C. 20, 24–25.

¹⁴ Prognoza demograficzna do 2035 roku.

¹⁵ Zambianchi M., Carelli M. Positive Attitudes towards Technologies and facets of Well-being in Older Adults // Journal for Applied Gerontology. 2016. Vol. 37 (3). P. 381–385.

ни в городе, жители не только не покидают город, но и переселяются сюда, осуществляя трудовую и предпринимательскую деятельность, они наполняют бюджет этого города, создавая тем самым основы его существования и устойчивого развития... только жители делают город живым»¹⁶.

Удовлетворение жителей тем более существенно, поскольку оно способствует созданию явления сарафанного маркетинга (*word-of-mouth communication*), т.е. неформального общения с субъектами за пределами города. Таехарунгроу описывает это как социальную поддержку (*social advocacy*), т.е. поведение, которое формирует внутриорганизационные отношения. «Когда жители города выступают в качестве своих послов, их встречи с другими потенциальными потребителями города могут стать важными точками контакта (*touch points*) для продвижения города. Существует много возможных форм поведения послов (*ambassadorship behaviours*) путем прямого и косвенного общения как онлайн, так и офлайн. Жители могут рекомендовать город своим знакомым, членам своей семьи во время их посещений или через социальные сети. Уличные торговцы и местные предприятия могут хорошо представить город в глазах туристов со всего мира. Поселившиеся в городе эмигранты могут побуждать свои компании инвестировать в данный город»¹⁷.

Этот тип неофициального общения усиливает формальное общение города и имеет потенциал для восполнения пробелов, оставшихся после традиционного продвижения города¹⁸. Таехарунгроу также выделяет гражданское поведение (*citizenship behaviours*), т.е. активное стремление жителей преобразовать свое место жительства в лучшее место, помогая жителям или участвуя в локальных мероприятиях, на которые положительно влияет удовлетворенность жителей и которые воздействуют на маркетинговую среду основного подразделения территориального самоуправления¹⁹.

Соответствующим образом сформированные внутриорганизационные отношения должны поддерживать этот тип гражданских отношений, обеспечивая соответствие ценностей, представляемых локальными властями, ценностям, разделяемым жителями, и показывать, что потребности, образ жизни и возможные чувства жителей учитываются при проектировании городских услуг и общественного пространства. Если жители чувствуют и убеждены в поддержке властей, вполне вероятно, что они поделятся своими позитивными чувствами с внешними заинтересованными сторонами. Таким образом, они будут поддержкой для территориального маркетинга, воздействуя (неформально) на внешние субъекты, что необходимо для успеха всей маркетинговой стратегии управления городом.

¹⁶ Таболин В.В. Указ. соч. С. 357.

¹⁷ Taecharungraj V. City ambassadorship and citizenship behaviours. Modelling resident behaviours that help cities grow // *Journal of Place Management and Development*. 2016. Vol. 9 (3). P. 343.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Итак, территориальный маркетинг дает локальным властям возможность прямого общения с жителями посредством прямых средств связи, таких как социальные сети. Таким образом, сокращается дистанция до власти и создается образ доступного города, который интересуется своими жителями и заботится о них. Однако любая информация, предоставляемая локальными властями, должна соответствовать фактическому состоянию, поскольку «достоверность является *sine qua non* (...) коммуникации»²⁰.

Вызовы, стоящие перед властями каждого города, должны учитывать в своей деятельности территориальный маркетинг, касающийся:

- * решения проблемы старения населения, когда роль властей заключается в создании имиджа города, доброжелательного к пожилым людям;
- * экологических проблем, когда желателен имидж экологического города;
- * улучшения социального участия, где должен быть представлен имидж города, в котором каждый житель может быть услышан, а его предложения способны оказать реальное влияние на развитие сообщества местного управления и самоуправления.

Фактически каждый из представленных аспектов составляет общий уровень жизни в городе.

В этом контексте стоит задуматься над каждым из описанных аспектов и действий, которые локальные власти предпринимают или должны предпринять во внутриорганизационных отношениях и создании позитивного имиджа.

Построение внутриорганизационных отношений является частью территориального маркетинга, направленного на формирование отношения внешних заинтересованных сторон к городу, что может быть достигнуто непосредственно путем воздействия на посетителей города, поселка, а также косвенно — путем наблюдения за контактами между внутренними и внешними субъектами. В результате формируется конкретный имидж города, поселка.

Важность внутриорганизационных отношений для города приобретает все большее значение вместе с развитием технологий, а также важностью социальных сетей и увеличением их доступности, в том числе среди пожилых людей. В настоящее время прямая связь с жителями города не только открывает новые возможности для городских властей, но и является их обязанностью. Жители ожидают от города прямого общения, хотят быть в курсе событий и участвовать в жизни города. Это обозначает, что внутриорганизационные отношения должны учитываться при создании маркетинговой стратегии города.

В каждом городе можно определить разные подходы к процессу формирования внутриорганизационных отношений, каждый из которых направлен на охват определенной группы получателей — жителей города. Практика, применяемая для построения внутриорганизационных отношений,

²⁰ Ross C. Op. cit. P. 24.

относительно более доступна для городов, поскольку ее стоимость ниже по сравнению с традиционными маркетинговыми кампаниями, что видно на примере расходов, предназначенных на продвижение, в среднем уменьшающихся на 3% в годовом исчислении в результате создания новых рабочих мест для людей, которые должны влиять на локальное сообщество, а также взаимодействовать посредством различных интернет-акций²¹.

Конечно, есть и недостатки в построении межорганизационных отношений. Прежде всего, несмотря на то, что

доступ к технологиям становится все более распространенным, мероприятия по формированию внутриорганизационных отношений не охватывают многих жителей, как традиционные маркетинговые кампании. От конкретной группы получателей часто требуется активный поиск нужной им информации. Кроме того, из-за все еще существующей проблемы цифрового исключения пожилых людей, часто становится невозможным контакт с ними через интернет. Поэтому каналы коммуникации, такие как локальные инфлюенсеры или местные культурные центры, должны управляться более эффективно, чтобы побудить большее количество людей присоединяться к группам, находящимся в пределах их влияния.

²¹ Stępowski R. Największy raport: Wydatki i działania promocyjne polskich miast i regionów / R. Stępowski. Warszawa : Wydawnictwo ROSTER, 2017. 70 p.

Литература

1. Латфуллин Г.П. Городская антропология / Г.П. Латфуллин // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–39.
2. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 390 с.

References

1. Allison A. The Attractions of the J-Wave for American Youth / A. Allison // Soft power superpowers: cultural and national assets of the Japanese and the United States / (eds.) Y. Watanabe, D. McConnell. New York : M.E. Sharpe Inc, 2008. 296 p.
2. Guinness B. Welcome to Andernach, Germany's edible city / B. Guinness // The Telegraph. URL: www.telegraph.co.uk/gardening/gardenprojects/10951813/Welcome-to-Andernach-Germanys-edible-city.html.
3. Melissen J. The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations / J. Melissen. New York, Houndmills : Palgrave Macmillan, 2005. P. 115–116.
4. Nakamura T. Japan's New Public Diplomacy : Coolness in Foreign Policy Objectives / T. Nakamura. URL: <http://hdl.handle.net/2237/17875>.
5. Nye J. Public Diplomacy and Soft Power / J. Nye // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. T. 616. № 1. С. 94–109.
6. Ross C. Pillars of public diplomacy. Grappling with international public opinion / C. Ross // Harvard International Review. 2003. Vol. 25 (2). P. 22–28.
7. Snow N. Public diplomacy: New dimensions and implications / N. Snow // Global communication: Theories, stakeholders and trends / (ed.) T.L. McPhail. Wiley-Blackwell, Chichester, 2010. P. 91–92.
8. Stępowski R. Największy raport: Wydatki i działania promocyjne polskich miast i regionów / R. Stępowski. Warszawa : Wydawnictwo ROSTER, 2017. 70 p.
9. Szromnik A. Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku / A. Szromnik. Warszawa : Wolters Kluwer, 2016. 546 p.
10. Taecharungroj V. City ambassadorship and citizenship behaviours. Modelling resident behaviours that help cities grow / V. Taecharungroj // Journal of Place Management and Development. 2016. Vol. 9 (3). P. 331–350.
11. Zambianchi M. Positive Attitudes towards Technologies and facets of Well-being in Older Adults / M. Zambianchi, M. Carelli // Journal for Applied Gerontology. 2016. Vol. 37 (3). P. 381–385.
12. Zbucea A. Territorial Marketing Based on Cultural Heritage / A. Zbucea // Management and Marketing Journal, University of Craiova, Faculty of Economics and Business Administration. 2014. Iss. 2. P. 135–151.

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Становление и развитие малых городов Московского региона

Грищенко Валентина Васильевна,
кандидат исторических наук

wvg_59@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы истории и становления малых городов Московского региона. Проводя исторические параллели, автор пробует определить современные тенденции в перспективах развития городов, которые оказались не в полной мере востребованы после распада СССР и свертывания программ по обеспечению военно-промышленного комплекса. На историческом материале, основанном на проведенном автором исследовании, показываются положительные стороны и недостатки одностороннего подхода к созданию малых городов. Их закрытость и централизованная обеспеченность до определенного времени позволяла малым городам существовать и развиваться. Новые условия 90-х годов XX в. поставили данные города перед выбором — или они будут «умирать», или найдут пути и способы для саморазвития. Практика показала, что сегодня малые города Московского региона не только не потеряли своего значения, а, наоборот, являются важной составляющей для столицы и России в целом. Более того, перспективы развития данных городов далеко не исчерпаны. Данный вывод, сделанный автором, основывается на ряде факторов, среди которых — потребность по равномерному территориальному распределению рабочих ресурсов мегаполиса и современное положение с необходимостью рассредоточения населения столицы и области и обеспечения самоизоляции людей при угрозе пандемии коронавируса.

Ключевые слова: город, население, ЗАТО, промышленность, оборона, законодательство.

The Establishment and Development of Small Cities of the Moscow Region

Grischenko Valentina V.
PhD (History)

The article deals with the history and formation of small cities in the Moscow region. Drawing historical Parallels, the authors try to determine current trends in the prospects of urban development, which were not fully in demand after the collapse of the USSR and the curtailment of programs to ensure the military-industrial complex. The historical material based on the research conducted by the authors shows the positive sides and disadvantages of a one-sided approach to the creation of small cities. Their closeness and centralized security, up to a certain time, allowed small cities to exist and develop. The new conditions of the 90s put these cities before a choice, or they will "die", or find ways and means for self-development. Practice has shown that today the small cities of the Moscow region have not lost their significance, on the contrary, they are an important component for the capital and Russia as a whole. Moreover, the prospects for the development of these cities are far from exhausted. This conclusion made by the authors is based on a number of factors, including the need for a uniform territorial distribution of working resources of the metropolis and the current situation with the need to disperse the population of the capital and ensure self-isolation of people in the threat of a coronavirus epidemic.

Keywords: city, population, closed administrative territorial formations, industry, defense, legislation.

В рамках общемировой тенденции к антропологизации исторической науки, выразившейся в появлении социальной истории, истории повседневности, микроисторических исследований, представляется важным изучение истории малых городов и с точки зрения повседневной жизни.

Как свидетельствует практика, развитие России в начале XXI в., при кажущемся полном разрыве преемственности с советским прошлым, находится в рамках объективной логики исторического процесса, главным смыслом которого является неразрывная связь всех периодов российской истории, всех времен и поколений.

При этом единство современной практики с историей ушедшего столетия обусловлено наличием проблем, которые были и будут существовать до тех пор, пока существует государственность, имеет место противостояние различных систем и подходов. Сегодня в числе важнейших проблем для России остается проблема обеспечения национальной безопасности, куда входит и безопасность городов.

Как показывает объективная реальность современности, проблемы обеспечения безопасности — прежде всего, малых городов — не только выходят на ведущие позиции, но и становятся жизненно необходимыми для выживания Российского государства.

Как показали проведенные исследования, одним из оснований создания и развития малых городов в XX столетии являлось стремительное развитие различного рода промышленных объектов Советской России, проводимых в рамках индустриализации страны. Одним из главных направлений при осуществлении данной политики было создание военно-промышленного комплекса. Необходимость его создания в 20–30-е годы прошлого века была вызвана, с одной стороны, быстрым восстановлением и развитием советской экономики в условиях нэпа, включая ту ее часть, которая была связана со стратегическими интересами государства и его оборонной мощью (предприятия, элементы инфраструктуры, связи и т.п.), с другой сторо-

ны, — особенностями политического устройства СССР и господствовавшей в нем коммунистической идеологии, согласно которой он находился в кольце окружения враждебных государств¹.

В историографии крупные промышленные объекты, имеющие стратегическое значение для развития экономики государства, для укрепления его обороноспособности получили статус градообразующих предприятий². Из документов следует, что в 1930-е годы, в связи с индустриализацией и быстрым ростом числа промышленных объектов государственной важности, численность моногородов — особенно в центральной части России — существенно возросла.

Как отмечает исследователь А.Н. Маслова, моногорода с объектами военно-промышленного комплекса вносили существенный вклад в обороноспособность страны, являясь важной составляющей военной организации государства. Такие моногорода имели статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)³.

По сути, каждое ЗАТО в советский период включает в себя градообразующее предприятие (или несколько предприятий), воинские части, осуществляющие их охрану, и жилой комплекс — собственно город (или поселок городского типа) с администрацией, которая довольно часто функционирует не в системе региональных органов власти и управления, а подчиняется непосредственно федеральному центру и оттуда же получает финансовую подпитку.

Значительная часть ЗАТО была размещена в Московском регионе в малых городах — таких как Дубна, Королев, Троицк, Лыткарино, Краснозаводск, Обнинск, Электросталь.

Так, например, подмосковный Красногорск во многом обязан своим рождением и развитием военному заводу, производившему оптику и оптические приборы. Завод был создан Постановлением ВСНХ СССР в 1926–1927 годах на базе оптико-механических мастерских, эвакуированных в Подольск из Риги и Петрограда в годы Первой мировой войны. По мере освобождения производственных корпусов от старого оборудования и приспособления для нового производства мастерские поэтапно перемещались на новое место. Перестраивались под квартиры помещения бывших казарм. В том же году развернулось строительство двадцати двухэтажных рубленых жилых домов. Так формировался фабричный поселок, который впоследствии и стал городом Красногорском. На заводе трудилось около тысячи постоянных и сезонных рабочих. Со временем за-

вод стал передовым индустриальным предприятием точной механики и оптики⁴.

Типичной является история развития Электростали, где еще в 1916 г. было заложено производство военной продукции для нужд армии (трехдюймовых гранат и снарядов средних калибров)⁵. После революции завод не только не был закрыт, он расширил производство продукции для нужд армии, в том числе освоил изготовление противогазов. В декабре 1936 г. завод был включен в состав вновь созданного Наркомата оборонной промышленности, а город получил статус закрытого⁶.

Вместе со строительством предприятий военного комплекса шло бурное развитие инфраструктуры поселений. Так, в 1925 г. поселок Затишье был переименован в станцию Электросталь, так как был образован тарифно-коммерческий пункт, давший возможность принимать и отправлять любые грузы в Москву. Началась постройка стационарной товарной станции, строились жилые трех- и четырехэтажные дома. Население поселка выросло до 2,5 тыс. чел. К концу 1930-х годов в Электростали было пять школ, из которых — две начальные, одна семилетка и две десятилетки. В них обучалось 6 тысяч детей и работало 150 учителей. Началось обучение в вечернем техникуме. Для повышения квалификации рабочих и служащих в мае 1931 г. был открыт опорный пункт заочного обучения института стали, энергетического высшего технического училища. В поселке был построен клуб, где функционировали 15 коллективов самодеятельности, музыкальная школа и художественная школа, была открыта библиотека с общим книжным фондом в 50 тыс. экземпляров, работали три киноустановки. Был заложен Парк культуры и отдыха, построено два стадиона. С конца 1931 г. начала выходить местная газета.

Электросталь застраивался достаточно хаотично. Средняя обеспеченность жильем составляла 3,5 квадратных метра на человека. За семь лет, с 1931 по 1938 г., было построено 120 тыс. кв. метров жилья, а количество жителей выросло до 40 тыс. чел. К концу 1930-х годов в Электростали уже насчитывалось 445 каменных домов, началось строительство шоссейной дороги Электросталь — Ногинск. Все это давало возможность обратиться в Президиум Верховного Совета РСФСР с ходатайством о присвоении поселку статуса города, и 26 декабря 1938 г. Указом Президиума поселку такой статус был присвоен⁷.

К концу Великой Отечественной войны, когда войска Красной армии вошли на территорию Германии, обозначились реальные перспективы модернизации научно-техни-

¹ Правовое обеспечение управления : учебн. / под общ. ред. И.В. Лобанова. М. : КНОРУС, 2019. С. 362–401.

² Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов. URL: https://www.megacities.ru/analitika/index.php?ELEMENT_ID=2010 (дата обращения: 26.04.2020).

³ Маслова А.А. Моногорода в России: проблемы и решения // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 16–28.

⁴ Мачульский Е.Н. Красногорье. URL: <https://krasnogorsk.jimdofree.com/история-красногорского-района/> (дата обращения: 26.04.2020).

⁵ Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 504. Оп. 2. Д. 494. Л. 21.

⁶ Войниченко Д.И., Немышева М.В., Фролова А.Г., Шаханов А.Б. Город мастеров. Электросталь 1916–1998. Электросталь, 1998. С. 166.

⁷ Ради Родины, ради Победы / сост. Е. Кудрявцева, отв. ред. Н. Нагора. Ногинск, 2015.

ческого потенциала малых городов Московского региона. С одной стороны, их промышленный потенциал перестраивался на мирные нужды, с другой — обозначилась новая реальность, а именно: переход к ядерной эпохе.

Для реализации нового масштабного проекта в СССР создана специализированная структура по ядерному проекту, у которой, как показало исследование, основные промышленные площадки были расположены на Урале⁸ (Челябинск-40, Миасс, Чебаркуль и т.д.), в Сарове Горьковской области (Комбинат № 817, завод № 813, объект № 550), испытательные площадки оборудовались на Семипалатинском полигоне и Новой Земле, а основу опытной базы и научно-исследовательский потенциал было решено сосредоточить в Москве и городах Московского региона⁹.

Военно-промышленный комплекс Московского региона в короткий срок, уже к началу пятидесятих годов, смог занять ведущее место в атомном проекте СССР. Среди основных предприятий атомного комплекса Московского региона следует выделить: Лабораторию № 2 АН СССР, основной задачей которой являлось создание ядерного оружия (сегодня НИИ имени И.В. Курчатова в Москве); Объединенный институт ядерных исследований в г. Дубне; Институт физики высоких энергий в г. Протвино; Институт термоядерных исследований в г. Троицке; научно-исследовательское производственное объединение «Луч» в г. Подольске; НПО «Тайфун», Физико-энергетический институт (ФЭИ), установки «Топаз-1», «Топаз-2» в г. Обнинске и др. Крупнейшим объектом атомного производства стал завод № 12 («Строительство № 713») в г. Электростали¹⁰.

Дальнейшее развитие моногородов Московского региона можно проследить по достижениям науки и техники 50–80-х годов XX в. Создание атомной, а затем водородной бомбы, реализация проектов по развитию ракетной техники, освоение космоса, модернизация средств вооружения. Во всех этих проектах активную роль играли моногорода Московского региона.

Так, для постройки первой атомной электростанции была выбрана промышленная площадка — станция Обнинское. На месте поселка школы-интерната имени С.Т. Шацкого «Бодрая жизнь» (основан педагогом С.Т. Шацким в 1911 г.) и бывшего Испанского детского дома был образован секретный объект «Лаборатория «В» системы МВД СССР (будущий Физико-энергетический институт). 31 мая 1946 г. был основан первый наукоград в СССР, специализирующийся в области ядерной физики и атомной энергетики, метеорологии, радиологии, радиационной химии и ге-

офизики. В феврале 1950 г. в Первом Главном управлении, возглавляемом Б.Л. Ванниковым и А.П. Завенягиным, были детально обсуждены предложения ученых об использовании атомной энергии в мирных целях, а 29 июля того же года И.В. Сталин подписал Постановление Совмина СССР о разработке и сооружении в г. Обнинске атомной электростанции (АЭС) с реактором, получившим условное наименование «АМ». Основная задача строительства первой АЭС заключалась в проверке технической возможности безопасной работы в единой технологической схеме с турбиной в условиях выдачи энергии в сеть. «Лаборатория «В»» проводила исследования в области ядерной физики, для чего были приглашены немецкие специалисты-контрактники из лабораторий кайзера Вильгельма, Лейпцигского университета и лучшие советские специалисты. В результате работы лаборатории была построена первая в мире атомная электростанция, пуск которой состоялся 27 июня 1954 г.¹¹.

В настоящее время станция служит экспериментально-исследовательской базой как промышленное предприятие ядерного комплекса. Здесь проходят апробацию средства и формы обеспечения физической защиты ядерных объектов, исследуются вопросы процесса изготовления, транспортировки между смежными предприятиями ядерного материала.

В рамках одной статьи не удастся подробно рассмотреть весь комплекс мероприятий, проводимых в рамках становления и развития моногородов Московского региона. Объективности ради необходимо отметить, что они оказали существенное влияние на все стороны жизни и деятельности страны.

К сожалению, 90-е годы прошлого столетия существенно негативно отразились на жизни данных городов. Во-первых, свертывание производства для нужд обороны привело к перепрофилированию многих промышленных предприятий. Во-вторых, снижение уровня важности объектов предопределило изменение статуса значительного количества городов Московского региона, а именно: перевод их из ЗАТО в открытые образования. В-третьих, произошла переориентация промышленного производства на нужды бизнеса (конверсия). Все это привело к снижению уровня жизни основной части населения многих малых городов Московского региона.

В результате жителям малых городов в этот период пришлось переориентироваться на Москву в поисках работы. Именно столица в конце XX — начале XXI в. стала привлекательна и с точки зрения экономического обеспечения жизненного уровня людей, и как культурный и научный центр. Произошло частичное переселение жителей малых городов Московского региона в столицу и адаптация маршрутов передвижения рабочей силы из ближнего Подмоско-

⁸ Полухин Г.А. Атомный первенец России. ПО «МАЯК». Исторические очерки. Ч. 1. М.: Маяк, 1998. С. 109.

⁹ Атомный проект СССР: Документы и материалы: в 3 томах / под общ. ред. Л.Д. Рябева. Т. 2. Кн. 4. Атомная бомба. 1945–1954 / отв. сост. Л.И. Кудинова. Кн. 4. М.: Наука: Физматлит, 2003. С. 342–354.

¹⁰ Грибов А.А. Формирование и развитие завода № 22 в 1948–1980 гг. // Ядерная индустрия России: сб. ст. / под ред. А.М. Петросьянц. М., 2000. С. 369.

¹¹ Габрианович Д. К 60-летию ГНЦ РФ — ФЭИ. Первая в мире АЭС. Физико-энергетический институт. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Обнинская_АЭС (дата обращения: 26.04.2020).

вья в Москву. Именно близость мегаполиса позволила в данный период сохранить малые города Московского региона, что нельзя сказать обо всей России¹².

Как показывает практика, к настоящему времени малые города Московского региона достаточно хорошо адаптировались к новым экономическим и социальным реалиям. Достаточно посмотреть на состояние большинства малых городов Московского региона, чтобы понять, что, несмотря на изменившийся статус, они продолжают оставаться привлекательными для граждан России.

Так, численность населения в ряде городов не только не уменьшилась — в Электростали она возросла на 10 тыс. человек, в Жуковском — более чем на 30 тыс., а в Красногорске — почти на 50 тыс. человек. Незначительное снижение численности населения отмечено в Протвино¹³.

Ряд городов расширил производственные мощности и обеспечил население рабочими местами. Электросталь по-прежнему остается центром металлургии и тяжелого машиностроения. Город обладает крупнейшим в стране производством ядерного топлива, высококачественной стали, тяжелого машиностроения и химической продукции. Кроме этого, в городе работает более сотни средних и малых предприятий, которые производят строительные материалы, одежду, книги и журналы, школьную и офисную мебель, продукты питания и мн. др. К основным предприятиям города следует отнести ПАО «Машиностроительный завод» (ПАО «МСЗ», «Элемаш»), АО «Металлургический завод «Электросталь», ОАО «Электростальский завод тяжелого машиностроения» (ОАО «ЭЗТМ»), ОАО «Электростальский химико-механический завод им. Н.Д. Зелинского», котельно-строительную компанию — проектирование и строительство котельных, тепловых пунктов и мини-ТЭЦ, завод теплообменного оборудования «Бойлер», ЗАО «Электростальский домостроительный комбинат» (ЗАО «ЭДСК»), производственный комплекс «ЭЛДОМ»¹⁴.

Город Жуковский еще в начале 90-х годов XX в. получил статус наукограда, и именно здесь берет начало движение «Союз наукоградов России». В качестве приоритетных для Жуковского определены следующие направления научной, научно-технической и инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров: информационно-телекоммуникационные системы, транспортные, авиационные и космические системы, перспективные вооружения, военная и специальная техника, энергетика и энергосбережение.

Наукоград Жуковский стал площадкой для масштабных изменений в авиапромышленности. Так, в соответ-

ствии с указом Президента РФ от 20 февраля 2006 г. была создана «Объединенная авиастроительная корпорация» (далее — ОАК). На сегодняшний день ОАК включает в себя около 30 предприятий и является одним из крупнейших игроков на мировом рынке авиастроения. Компании, входящие в структуру корпорации, обладают правами на такие всемирно известные бренды, как «Су», «МиГ», «Ил», «Ту», «Як», «Бериев», а также новые — SSJ, MC-21.

В ноябре 2014 г. Президентом РФ Владимиром Путиным был подписан Федеральный закон № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского»»¹⁵ (далее — НИЦ). НИЦ должен объединить мощнейший конгломерат экспериментальной техники: ФГУП «ЦАГИ им. профессора Н.Е. Жуковского», ФГУП «СибНИА им. С.А. Чаплыгина», ФГУП «ЦИАМ им. П.И. Баранова», ФГУП ГосНИИАС и ФКП ГНИПАС. НИЦ организован для создания и использования инноваций, которые повысят конкурентоспособность производимой российскими организациями продукции и предоставляемых ими услуг¹⁶.

Одним из наиболее быстрорастущих городов Московского региона в XX — начале XXI в. стал Красногорск. В конце XX в. имело место некоторое снижение численности населения, однако с начала 2000-х годов снова наблюдается значительный рост количества жителей. Основные предприятия города — ОАО «Красногорский завод им. С.А. Зверева» (ОАО КМЗ), завод немецкой компании Knauf, заводы «Бестром», автоспецтехники, самосвалов и технологического оборудования для предприятий цементной, химической и металлургической промышленности. Достаточно важным стало развитие в Красногорске системы среднего специального и высшего образования, где молодежь может, не выезжая из города, получить достойное образование. Среднее специальное образование предоставляют Красногорский колледж, политехнический и экономико-правовой техникумы, медицинское училище. Высшее образование в городе можно получить на целом ряде факультетов и филиалов высших учебных заведений Москвы (наиболее известные из них — факультет оптико-электронного приборостроения МГТУ им. Н.Э. Баумана и Московский областной филиал РАНХиГС)¹⁷.

Таким образом, современные перспективы малых городов Московского региона достаточно оптимистичны. Это, во-первых, развитие собственной экономической, культурной, социальной базы, которая позволяет чувствовать себя комфортно жителям данных городов. Во-вторых, создание привлекательных условий для столичных жителей по

¹² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Юрайт», 2019. 358 с.

¹³ Города России. Численность населения в России. URL: <https://www.города-россия.рф/> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁴ Официальный сайт городского округа Электросталь. URL: <http://www.electrostal.ru/> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁵ Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского»» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Официальный сайт Национального исследовательского центра «Институт имени Н.Е. Жуковского». URL: <https://nrczh.ru/> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁷ Официальный сайт Администрации городского округа Красногорск. URL: <https://krasnogorsk-adm.ru/> (дата обращения: 26.04.2020).

использованию природного, экологического и социального потенциала малых городов. В-третьих, возможность рассредоточения городского населения на значительных территориях в случае возникновения такой необходимости.

Сегодня, в условиях пандемии коронавируса, именно возможность рассредоточения городского населения на значительных территориях и самоизоляция стали одними из важнейших вопросов для жителей Москвы. Как показывает спрос, именно жилье за пределами Москвы сегодня стало достаточно востребованным. В компании Point Estate отме-

чают, что за последнее время число заявок на аренду жилья в области выросло на 70%, на покупку — на 20%¹⁸. Таким образом, следует констатировать, что в настоящее время Москва и Московская область, по сути, став единым мегаполисом, позволяют существовать и развиваться не только столице, но и малым городам Московского региона.

¹⁸ Коронавирус стал причиной роста спроса на загородное жилье в Подмосковье. URL: <https://vsenovostroyki.ru/news/16933> (дата обращения: 26.04.2020).

Литература

1. Атомный проект СССР: Документы и материалы. В 3 томах / под общей редакцией Л.Д. Рябева. Т. 2. Кн. 4. Атомная бомба. 1945–1954 / ответственный составитель Л.И. Кудинова. Кн. 4. Москва : Наука : Физматлит, 2003. С. 342–354.
2. Войниченко Д.И. Электросталь : Город мастеров. 1916–1998 / Д.И. Войниченко, М.В. Немышева, А.Г. Фролова, А.Б. Шаханов. Электросталь, 1998. 421 с.
3. Грибов А.А. Формирование и развитие завода № 22 в 1948–1980 гг. / А.А. Грибов // Ядерная индустрия России : сборник статей. Москва : Энергоатомиздат, 2000. С. 369–375.
4. Маслова А.А. Моногорода в России: проблемы и решения / А.А. Маслова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 16–28.
5. Мачульский Е.Н. Красногорье / Е.Н. Мачульский. URL: <https://krasnogorsk.jimdofree.com/история-красногорского-района/> (дата обращения: 26.04.2020).
6. Полухин Г.А. Атомный первенец России. ПО «МАЯК». Исторические очерки. Ч. 1 / Г.А. Полухин. Москва : Маяк, 1998. 156 с.
7. Правовое обеспечение управления : учебник / под общей редакцией И.В. Лобанова. Москва : КНОРУС, 2019. 444 с.
8. Ради Родины, ради Победы / составитель Е. Кудрявцева, ответственный редактор Н. Нагога. Ногинск, 2015.
9. Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов / О.И. Столяров. URL: http://www.megacities.ru/analitika/index.php?ELEMENT_ID=2010 (дата обращения: 26.04.2020).
10. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Установлены условия отнесения жилых помещений к стандартному жилью

Понятие "стандартное жилье" введено взамен ранее применявшегося термина "жилье экономического класса" (Федеральный закон от 31.12.2017 № 506-ФЗ).

Так, к категории стандартного жилья относятся:

- объекты индивидуального жилищного строительства площадью не более 150 кв. метров, расположенные на земельном участке площадью не более 1500 кв. метров;
- блоки площадью не более 130 кв. метров, входящие в состав жилого дома блокированной застройки;
- квартиры, общей площадью не более 100 кв. метров.

Установлен также ряд требований в части класса энергетической эффективности МКД, внутренней отделки жилого помещения.

Признан утратившим силу Приказ Минстроя России от 14.11.2016 № 800/пр, устанавливающий условия отнесения жилых помещений к жилью экономкласса.

*См.: Приказ Минстроя России от 29.04.2020 № 237/пр
«Об утверждении условий отнесения жилых помещений к стандартному жилью»*

Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Часть 1*

Дементьев Александр Николаевич,
профессор Курского государственного университета,
доктор юридических наук

dahalex@mail.ru

Представлены результаты анализа актуальных юридических проблем, которые могут возникнуть при реализации Стратегии пространственного развития в России. Проблемы обусловлены двумя основными причинами: неразрешенностью теоретико-правовых и конституционно-правовых вопросов регулирования пространственного развития страны, отсутствием достаточной законодательной и нормативной правовой основы для ее реализации. Приведены прогнозные оценки достижения целей Стратегии в условиях наличия выявленных проблем в соотношении с положениями других документов стратегического планирования, федерального законодательства, проекта Концепции Стратегии.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, пространственное развитие, городские агломерации, устойчивое развитие.

Challenging Aspects of the Implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation. Part 1

Dementyev Aleksandr N.
Professor of the Kursk State University
LL.D.

The results of the analysis of current legal problems that may arise during the implementation of the Spatial Development Strategy in Russia are presented. The problems are caused by two main reasons: lack of resolution of theoretical-legal and constitutional-legal issues of regulation of spatial development of the country, lack of sufficient legislative and normative legal framework for its implementation. The forecast estimates of the achievement of the Strategy goals under the conditions of identified problems in relation to the provisions of other strategic planning documents, federal legislation, the draft Strategy Concept are given.

Keywords: strategic planning documents, spatial development, urban agglomerations, sustainable development.

Прошел уже один год со дня утверждения Правительством Российской Федерации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹ (далее — Стратегия). Правительством Российской Федерации в конце 2019 г. был утвержден план² ее реализации. Анализ содержания этого документа и проблемным аспектам его реализации посвящены публикации экономистов, географов, архитекторов-градостроителей, социологов, политологов³. В этом ряду юридическим аспектам реализа-

ции одного из важнейших концептуальных документов развития Российской Федерации уделяется недостаточно внимания. Необходимость же анализа юридического качества документа, юридических проблем в контексте оценки возможностей его реализации в рамках существующего законодательства не вызывает сомнений.

В настоящей статье представлены результаты анализа актуальных юридических проблем, которые, по оценке автора, могут возникнуть при реализации Стратегии. Эти проблемы обусловлены двумя основными причинами:

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

² План по реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее — План реализации Стратегии) утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации 27 декабря 2019 г. № 3227-р // СПС «КонсультантПлюс».

³ Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42–49; Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике // Экономист. 2019. № 2. С. 25–34; Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской

Федерации и перспективы трансформации Российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. Вып. 3 (48). С. 1–9; Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-1-135-145; Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Развитие региональной экономики и концепция пространственного развития: ретроспективный анализ // Вопросы управления. 2019. № 2 (38). С. 92–105; Шамахов В.А., Межевич Н.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 19–27.

* Исследование выполняется при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант № 20-011-00791.

неразрешенностью теоретико-правовых и конституционно-правовых вопросов регулирования пространственного развития страны, а также отсутствием достаточной законодательной и нормативной правовой основы для ее реализации.

Вначале о теоретико-правовых и конституционно-правовых проблемах. Об этом уместно напомнить и в связи с принятием Государственной Думой и одобрением Советом Федерации Закона о поправке к Конституции Российской Федерации⁴ (далее — Конституция РФ), который был внесен Президентом Российской Федерации⁵. В Законе содержатся поправки, затрагивающие содержание статей о предметах ведения Российской Федерации и предметах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: поправки как уточняющего, так и дополняющего характера, внесение большей части которых в Конституцию РФ обусловлено общественной, конституционно-правовой, законодательной практикой реализации конституционных положений. Однако в число этих поправок, к сожалению, не вошли многие предложения, необходимость внесения которых в Основной закон страны не вызывает сомнения у специалистов. К таковым, в частности, относятся поправки о дополнении ст. 72 Закона РФ о поправке к Конституции РФ о предметах совместного ведения вопросами: «Пространственное развитие», «Архитектурно-градостроительное право» и «Административно-территориальное устройство». Именно эти вопросы, оставаясь неурегулированными на конституционном уровне, порождают множество проблем на уровне нормативно-правового регулирования.

Остаются также неурегулированными на конституционном уровне вопросы иерархии документов стратегического планирования. Представляется, что в существующем Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁶ (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ) они не могут быть урегулированы в полном объеме без упоминания иерархии стратегических документов в Конституции РФ в соотношении их с федеральными законами. В содержательном плане в федеральных законах — прежде всего, в Градостроительном кодексе Российской Федерации⁷ — должны быть сфор-

мулированы хотя бы основные требования к Стратегии пространственного развития в Российской Федерации, как это предложено, например, Лебединской Г.А.⁸. Утвержденная Стратегия разрабатывалась в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации»⁹. Предполагаемое содержание Стратегии в данном документе отсутствует. Этот недостаток в какой-то мере компенсируется тем, что в документе приводится перечень разделов Стратегии. Их содержательная часть в виде содержания приложений введена в середине 2018 г., когда уже был подготовлен проект Стратегии. При сравнении этого проекта, а затем и утвержденной через полгода после введения дополнений в Постановление Правительства Российской Федерации в 2018 г. Стратегии, с проектом Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2030 г. (далее — Концепция Стратегии), которая была подготовлена Министерством экономического развития Российской Федерации в 2016 г., обнаруживается концептуальное различие в этих документах.

Сложившаяся практика подготовки и принятия документов стратегического планирования не позволяет реализовать этап целеполагания, который упоминается в Федеральном законе № 172-ФЗ. В соответствии с данным законом стратегия пространственного развития Российской Федерации — это документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. Таким образом, мегацель стратегии пространственного развития, сформулированная в законе, — поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации. Именно эта цель должна определять содержание всего процесса стратегического планирования — целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, а также реализации, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования (ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ). В соответствии с ч. 1 ст. 20 Федерального закона № 172-ФЗ основой для такого целеполагания должен являться прежде всего Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утвержде-

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Документ не вступил в силу.

⁶ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Лебединская Г.А. О месте стратегии пространственного развития в системе территориального планирования Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2018. № 1. С. 59–66. DOI: 10.22337/2077-9038-2018-1-59-66.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс».

нии Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁰ (далее — Указ Президента РФ № 13). Проект указа готовился Правительством Российской Федерации, основным исполнителем являлось Министерство экономического развития Российской Федерации.

Сравнительный анализ целей пространственного развития, содержащихся в Федеральном законе № 172-ФЗ, Указе Президента РФ № 13 и в Стратегии, позволяет сделать вывод о значимых различиях в постановке целей в этих правовых актах. Оставляя за рамками анализа возможные правовые процедуры устранения таких разногласий — как представляется, проистекающих, как уже было отмечено, из-за отсутствия на конституционном уровне фиксации иерархии положений и предписаний документов стратегического планирования, утверждаемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации в соотношении с федеральными законами, — обратим внимание лишь на одно значимое обстоятельство.

Сопоставляя цели, указанные в Стратегии с целями, содержащимися в Указе Президента РФ № 13, выделим то, что, во-первых, в цели Стратегии отсутствует упоминание ее социальной направленности. Во-вторых, вместо повышения качества жизни граждан, проживающих в разных субъектах Российской Федерации, обеспечения устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, как это предусмотрено Указом Президента РФ № 13, в Стратегии ставится существенно иная цель: лишь сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения и только ускорение темпов экономического роста и технологического развития. Ограничимся одним доводом в обоснование различий в постановке целей. Сокращение межрегиональных различий в уровне качества жизни населения формально может быть достигнуто в самом неблагоприятном варианте за счет ухудшения качества жизни в более благополучных субъектах Российской Федерации.

Главный же недостаток Стратегии — преимущественно экономическая ее направленность. Несмотря на то, что социальные характеристики присутствуют в тексте документа — так же, как и в Плана реализации Стратегии, — социальные параметры не включены в состав целевых показателей пространственного развития Российской Федерации, которые должны быть достигнуты в результате реализации Стратегии. Из пяти целевых показателей пространственного развития Российской Федерации (приложение 5 Стратегии) лишь показатель межрегиональной

дифференциации индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 г. может косвенно характеризовать некоторые социальные параметры¹¹. Учитывая, что изменение этого показателя к 2025 г. планируется в минимальные 3% (со 100 до 97), оценить социальную направленность Стратегии не представляется возможным¹².

К сожалению, основная цель Стратегии, содержащаяся в Федеральном законе № 172-ФЗ — поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, — оказалась утраченной в результате девальвации большинства детально обоснованных положений Концепции Стратегии. Некоторыми экспертами¹³ такой результат связывается с узковедомственным подходом к разработке Стратегии. Ответственным за подготовку стратегии пространственного развития страны оказалось Министерство экономического развития Российской Федерации, что и отразилось в конечном счете на содержании этого документа.

Напомним, что теоретические и практические вопросы пространственного развития входят не только в сферу интересов экономической науки, они являются предметом изучения и других наук. Более того, и за рубежом, и в советский период, и в постсоветский период теоретическими и практическими вопросами пространственного развития и расселения прежде всего занимались архитекторы-градостроители, специалисты по районной планировке (градостроители и географы)¹⁴. Комплексный подход, учитывающий прежде всего теоретические и практические результаты, достигнутые в градостроительстве, географии, регионалистике, обнаруживается, в частности, при анализе Концепции Стратегии. Так, в отличие от безличной характеристики инерционного сценария¹⁵ и приоритетного

¹¹ Более того, в Стратегии отсутствуют оценки абсолютных индексов человеческого потенциала в субъектах Российской Федерации в 2017 г. и указание на методику их оценки. При отсутствии этой базовой информации оценка изменения этого показателя в относительных величинах, да еще и по результатам реализации Стратегии, не может рассматриваться как достоверная.

¹² Для сравнения: экономический параметр роста экспорта услуг от транзитных перевозок по отношению к уровню 2017 г. за этот же период прогнозируется в 43 процента.

¹³ Круглый стол Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2018/08/29/strategiya-razvitiya-rossii/>

¹⁴ Боков А.В. О стратегии пространственного развития // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2018. № 4 (45). С. 13–37 ; Браде И., Перчик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. М. : Международные отношения, 2000. С. 9 ; Градостроительная доктрина Российской Федерации / под рук. Г.В. Есаулова. М. : Эконинформ, 2014. 30 с.

¹⁵ В разделе VII Стратегии «Этапы реализации Стратегии и сценарии пространственного развития Российской Федерации» предусмотрено два сценария пространственного развития Российской Федерации — инерционный и приоритетный (целевой). Инерционный сценарий предполагает сохранение текущих тенденций развития системы расселения и экономики при условии невыполнения запланированных мер и отказа от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

(целевого)¹⁶ сценария в утвержденной Стратегии, Концепция Стратегии содержала развернутое обоснование необходимости комплексного сочетания трех моделей обеспечения устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации: поляризованной полицентрической модели, равномерно-иерархической модели, сетевой кластерной модели.

В отличие от подробной характеристики перспективного (целевого) сценария, которому, собственно, и посвящена Стратегия, характеристика инерционного сценария ограничивается одним предложением, в котором содержатся два весьма общих и неопределенных тезиса: о сохранении текущих тенденций развития системы расселения и экономики; о невыполнении запланированных мер и об отказе от реализации механизмов устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации. Если о мерах и о текущих тенденциях можно составить общее представление, имея в виду характеристику приоритетного (целевого) сценария, то конкретные характеристики механизмов устойчивого и сбалансированного развития применительно к пространственному развитию Российской Федерации в Стратегии не представлены. В настоящее время, например, из 15 показателей цели «Устойчивые города и населенные пункты» программы разработки показателей устойчивого развития Росстатом разрабатывается только два¹⁷. Анализ сложности выбора и обоснования, многовариантности таких показателей посвящены многочисленные публикации географов, экономистов, политологов¹⁸. Аргументов в обоснование возможности и целесообразности использования существующих и предлагаемых показателей устойчивого развития для оценки результатов реализации Стратегии пространственного развития в научных публикациях обнаружить не удалось.

Содержание и динамика пяти показателей достижения цели «Устойчивые города и населенные пункты», пред-

ставленных Росстатом в 2019 г., непригодны для оценки достижения цели устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации¹⁹. Представляется, что и интегральный индекс городского развития, разработка которого намечена Планом реализации Стратегии в 2021 г. (п. 37), несмотря на характеристику этого индекса как интегрального показателя, вряд ли может быть применим для оценки устойчивости всей системы расселения²⁰. Более того, такая информация предназначена для внутриведомственного использования и вряд ли будет включена в нормативные правовые акты, поскольку документ предполагается подготовить только в виде доклада в Правительство Российской Федерации. Отсутствие указанной информации не позволяет сопоставить в полном объеме инерционный и перспективный сценарии и представить экспертные оценки степени объективности и достоверности основных положений документа, прежде всего целевых показателей пространственного развития Российской Федерации (приложение 5 Стратегии).

В отсутствие такой информации сопоставим основные меры обеспечения устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, содержащиеся в Стратегии, Плана реализации Стратегии и Концепции Стратегии. В Стратегии предполагается обеспечить повышение устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий, при этом одним из четырех основных направлений пространственного развития Российской Федерации является обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации — крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций. Именно ориентация Стратегии на обеспечение социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций является, по мнению многих экспертов, отличительной особенностью Стратегии²¹.

Действительно, об этом свидетельствуют и результаты анализа Плана реализации Стратегии. Из 100 пунктов этого документа 57 пунктов предусматривают главным образом в течение 2020–2021 годов реализацию мер информационно-аналитического характера в виде подготовки докладов в Правительство Российской Федерации и предложений, которые могут быть реализованы в будущем. Более чем в десяти пунктах предполагается подготовка рекомендаций и документов методического характера. Содержание

¹⁶ Приоритетный (целевой) сценарий пространственного развития Российской Федерации предполагает снижение различий между субъектами Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям.

¹⁷ URL: <https://www.gks.ru/sdg/reporting-status> (дата обращения: 24.03.2020).

¹⁸ Бобылев С.Н., Порфирьев Б.Н. Города и мегаполисы: проблема дефиниций и индикаторы устойчивого развития // Проблемы прогнозирования. 2018. № 2. С. 14–23; Ланьшина Т.А. и др. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах — лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224; Рязанова Н.Е., Меньшов К.В. Оценка имплементации повестки устойчивого городского развития и задач ЦУР 11 в структуре государственных стратегий Российской Федерации. Часть 2 // Экология урбанизированных территорий. 2019. № 1. С. 99–109. DOI: 10.24411/1816-1863-2019-11099; Смирнова Т.С., Камышников И.Н. Проблемы реализации целей устойчивого развития в России // Московский экономический журнал. 2019. № 8. С. 242–250. DOI 10.24411/2413-046X-2019-18059. Тарасова Н.П., Кручина Е.Б. Индексы и индикаторы устойчивого развития // Устойчивое развитие: ресурсы России / под общ. ред. Н.П. Лаверова. М.: Издательский центр РХТУ им. Д.И. Менделеева, 2004. С. 43–76.

¹⁹ Цели устойчивого развития в Российской Федерации: крат. стат. сб. / предс. ред. колл. С.Н. Егоренко. М., 2019. 39 с.

²⁰ Бобылев С.Н., Порфирьев Б.Н. Указ. соч.

²¹ Боков А.В. Указ. соч.; Бухвальд Е.М. Указ. соч.; Кожевников С.А. Указ. соч.; Дегтярев П.Я. Анклавный вектор пространственного развития России // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 67–73.

еще почти 15 пунктов предполагает внесение дополнений в существующие правовые акты (стратегии социально-экономического развития регионов, государственных программ Российской Федерации и др.), учитывающих направления пространственного развития Российской Федерации, предусмотренные разделом VI Стратегии.

Среди указанных мер и направлений Плана реализации Стратегии, несомненно, выделяется п. 1 «Социально-экономическое развитие крупных и крупнейших городских агломераций» раздела IV «Обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста Российской Федерации» как один из приоритетных пунктов реализации Стратегии. Еще раз отметим, что в Концепции Стратегии развитие агломераций рассматривалось как мера достижения стратегических целей совершенствования системы расселения, а не как мера расширения географии и ускорения экономического роста Российской Федерации. Очевидно, что эти два направления (совершенствования системы расселения и расширения географии экономического роста в Российской Федерации) взаимосвязаны, однако приоритеты в формулировке направлений в Стратегии оказались иными, чем в Концепции Стратегии. Такое изменение приоритетов в развитии агломераций могло быть подвергнуто корректировке в процессе реализации Стратегии. Однако и в Стратегии, что и подтвердилось в утвержденном Плана реализации Стратегии, оказались существенно иными направления развития агломераций.

Анализ Стратегии и Плана реализации Стратегии показывает, что в документах в части развития агломераций отражены положения лишь одной из моделей (поляризованной полицентрической модели — модели приоритетного развития поляризованного полицентрического каркаса системы расселения). Причем был утвержден вариант модели развития агломераций, который может рассматриваться как один из самых негативных. Как уже выше отмечалось, авторы Концепции Стратегии считали целесообразным принять сценарий, опирающийся на положения трех разных моделей. Развитие агломераций в поляризованной полицентрической модели оценивалось возможными «непредсказуемыми последствиями деградации, депопуляции и «опустынивания» более 95% исторически заселенной, обустроенной и хозяйственно освоенной территории России»²². Такие негативные последствия

прогнозировались даже в случае исключения из программы форсированного развития 15–20 Московской и Санкт-Петербургской агломераций, что способствовало бы прекращению процессов депопуляции существующих агломераций и увеличению числа других за счет формирования новых с населением до 250 тыс. чел. Стратегия же предусматривает включение в перечень форсированного развития крупных и крупнейших городских агломераций Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Представляется, что негативные последствия принятого решения могут прогнозироваться как наихудшие для стабилизации системы расселения в Российской Федерации. Произвести оценку последствий реализации такого решения можно будет только по косвенным демографическим показателям, поскольку индикаторы достижения цели стабилизации пространственного развития Российской Федерации в Стратегии отсутствуют.

В заключение настоящей публикации представляется необходимым обратить внимание на комплекс правовых проблем, связанных с необходимостью оценки условий нормативного правового обеспечения возможности развития не только крупных и крупнейших городских агломераций в Российской Федерации, но и агломераций другого ранга. Проблемы законодательного регулирования агломерационных процессов в России рассматриваются в огромном массиве публикаций градостроителей, географов, экономистов, юристов, политологов, социологов, философов, историков. Казалось бы, что с принятием Плана реализации Стратегии проблематика агломераций из теоретических, теоретико-правовых, научно-практических сфер должна перейти в сферу практического приложения всего наработанного материала, однако это не так. В следующей публикации автор представит результаты анализа и прогноз правовых проблем, которые могут возникнуть и уже возникали в связи с введением де-факто в правовую систему Российской Федерации понятия «агломерация». Комплекс этих проблем связан, как уже отмечалось, с конституционно-правовой неурегулированностью административно-правового устройства субъектов Российской Федерации, нестабильностью правовых основ территориального устройства местного самоуправления, комплексом проблем градостроительного регулирования статуса населенных пунктов и систем расселения, а также теоретических междисциплинарных проблем обеспечения стабильности расселения на территории Российской Федерации.

²² Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Проект. Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2016. С. 50.

Литература

1. Бобылев С.Н. Города и мегаполисы: проблема дефиниций и индикаторы устойчивого развития / С.Н. Бобылев, Б.Н. Порфирьев // Проблемы прогнозирования. 2018. № 2. С. 14–23.
2. Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное / А.В. Боков // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42–49.
3. Боков А.В. О стратегии пространственного развития / А.В. Боков // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. № 4 (45). С. 13–37.
4. Браде И. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы / И. Браде, Е.Н. Перцик, Д.С. Питерский. Москва : Международные отношения, 2000. 136 с.

5. Бухвальд Е. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике / Е. Бухвальд // Экономист. 2019. № 2. С. 25–34.
6. Градостроительная доктрина Российской Федерации / под руководством Г.В. Есаулова. Москва : Эконинформ, 2014. 30 с.
7. Дегтярев П.Я. Анклавный вектор пространственного развития России / П.Я. Дегтярев // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 7 (417). С. 67–73.
8. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты / Н.В. Зубаревич // Вопросы экономики. 2019. № 1. С. 135–145. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-1-135-145.
9. Кожевников С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации Российского пространства / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. 2019. № 3 (48). С. 1–9.
10. Ланьшина Т.А. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах — лидерах в данной сфере / Т.А. Ланьшина [и др.] // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224.
11. Лебединская Г.А. О месте стратегии пространственного развития в системе территориального планирования Российской Федерации / Г.А. Лебединская // Academia. Архитектура и строительство. 2018. № 1. С. 59–66. DOI: 10.22337/2077-9038-2018-1-59-66.
12. Молчанов И.Н. Развитие региональной экономики и концепция пространственного развития: ретроспективный анализ / И.Н. Молчанов, Н.П. Молчанова // Вопросы управления. 2019. № 2 (38). С. 92–105.
13. Рязанова Н.Е. Оценка имплементации повестки устойчивого городского развития и задач ЦУР 11 в структуре государственных стратегий Российской Федерации. Часть 2 / Н.Е. Рязанова, К.В. Меньшов // Экология урбанизированных территорий. 2019. № 1. С. 99–109. DOI: 10.24411/1816-1863-2019-11099.
14. Смирнова Т.С. Проблемы реализации целей устойчивого развития в России / Т.С. Смирнова, И.Н. Камышников // Московский экономический журнал. 2019. № 8. С. 242–250. DOI: 10.24411/2413-046X-2019-18059.
15. Тарасова Н.П. Индексы и индикаторы устойчивого развития / Н.П. Тарасова, Е.Б. Кручина // Устойчивое развитие: ресурсы России / под общей редакцией Н.П. Лаверова. Москва : Изд-й центр РХТУ им. Д.И. Менделеева, 2004. С. 43–76.
16. Цели устойчивого развития в Российской Федерации : краткий статистический сборник / председатель редакционной коллегии С.Н. Егоренко. Москва : Федеральная служба государственной статистики, 2019. 39 с.
17. Шамахов В.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: экономические возможности и управленческие ограничения / В.А. Шамахов, Н.М. Межевич // Управленческое консультирование. 2019. № 4. С. 19–27.

Новый урбанизм: социально-философские особенности модернизации городов XX–XXI веков*

Касаткина Светлана Сергеевна,
доцент кафедры истории и философии
Череповецкого государственного университета (ЧГУ),
доктор философских наук

SvetlanaCH5@rambler.ru

В статье представлен обзор ряда социально-философских особенностей мировой урбанизации XX и XXI веков. Автор предлагает рассмотреть модели «нового урбанизма» на примере американского, китайского и индийского типов. Ключевой тенденцией изменения урбосферы в духе «нового урбанизма» является стремление к повышению качества и уровня жизни, к ее экологичности и разумной взаимосвязи с экосистемой, определение рациональных пределов роста крупнейших городов мира, повышение внимания к перспективному развитию малых городов.

Ключевые слова: город, урбосфера, урбанизация, городское развитие, новый урбанизм.

New Urbanism: The Social and Philosophical Peculiarities of the Modernization of Cities from the XX to the XXI Century

Kasatkina Svetlana S.
Associate Professor of the Department of History and Philosophy of the Cherepovets State University (ChSU)
Doctor of Philosophy

The article provides an overview of a number of socio-philosophical features of world urbanization XX and XXI centuries. The author offers to consider the models of "new urbanism" on the example of American, Chinese and Indian types. The key trend of changing the urban environment in the spirit

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 19-011-00720\20 «Разработка научных основ юридической урбанографии как нового комплексного направления в юридической науке о городах».

of “new urbanism” is the desire to improve the quality and standard of life, to its environmental friendliness and reasonable relationship with the ecosystem, to determine the rational limits of growth of the world’s largest cities, and to increase attention to the long-term development of small towns.

Keywords: city, urbosphere, urbanization, urban development, new urbanism.

Характерными модернизационными изменениями общества в XX–XXI веках явились процессы индустриализации и ритмы сопровождающей ее интенсивной урбанизации. В XX в. рост городов стал закономерностью исторического развития многих развитых стран мира. В конце XX — начале XXI в. оказался очевиден кризис традиционной урбанизации, что выразилось ростом крупнейших городов и сложностями их жизнеобеспечения. В наши дни город воспринимается перекрестком достижений и противоречий научно-технического прогресса.

Урбанизация, являясь процессом перспективного преобразования территории жизни человека, в последние десятилетия превратилась в реальность, связанную с большими проблемами для природы и социума. Многочисленные дискуссии в научных сообществах посвящены вопросам дисбаланса в эргономике и экологии крупнейших городов, социально-экономическим и духовным проблемам¹. В ключе критических отзывов об урбанизации в эпоху информационного общества сложилось представление о жизни городов, проходящей в формате «нового урбанизма». Под «новым урбанизмом» следует понимать в широком смысле все современные тенденции в развитии городов на рубеже XX–XXI веков в ключе решения накопившихся проблем, а в узком смысле — идеалистическое представление о преобразованиях города по пути к комфортности, рациональности, гуманизму.

В социологической теории формируется представление о некоем городе-идеале, демонстрирующем правильное, должное преобразование мира, определяющее суть «нового урбанизма». Идеальный город настоящего и будущего должен быть удобным для жизни, комфортным, не перенаселенным, с развитой умной инфраструктурой. Современные малые города, города-спутники агломераций, развитые кластеры города, благоустроенные районы крупных городов, новые небольшие города как раз олицетворяют результаты мировых практик градостроения в духе «нового урбанизма». Примерами реализации элементов «нового урбанизма» можно назвать американский, китайский и индийский варианты его развития.

Градостроительная концепция *американского урбанизма* обозначилась еще в конце XX в. как реакция на проблемы больших автомобильных городов. Сложности перехода от традиционного урбанизма к «новому» проявились в середине XX в., когда естественное развитие многих городских территорий было заменено на плановое, связанное с «организованной сложностью» городской жизни². Тем не менее одним из ведущих урбанизационных ориентиров стало планирование компактных го-

родов, имеющих большие потенциалы в сохранении качества окружающей среды, развитии сельского хозяйства, отдельных сфер промышленности, в социокультурном оживлении территории³. Опыт по созданию малых американских городов практиковался еще со второй половины XX в. Их планировочные схемы визуально удовлетворяли людей наличием пешеходной доступности, открытых террас, тротуаров. В ряде случаев реальные условия жизни в тех новых малых городах поддерживались искусственно, превращаясь в сферу работы риэлторов. Городки функционировали как курортные сезонные поселения. В последнее время американские урбанисты разрабатывают города-усады (Garden Cities⁴) в русле «аграрного урбанизма», они становятся новым символом «одноэтажной» Америки, моделью американского типа «нового урбанизма».

Аграрная деятельность закладывается в градостроительную политику многих поселений, так как в этом очевидны экологические выгоды и экономический эффект. Также для американского типа урбанизма характерно явление smart-urbanism (smart growth) — «умный урбанизм», — устанавливающее взаимоотношение между моделью застройки и качеством жизни, применение новой политики и практики качественного улучшения жилья, развития «зеленого» транспорта, сохранения разумного природопользования⁵.

Суть *китайского градостроения* в духе «нового урбанизма» заключается в беспрецедентном развитии крупных агломераций. «Современная китайская модель урбанизма — это создание бесконечно дублирующихся «архитектурных типологий» (спальных районов), а город — экономическая система, направленная на увеличение производства»⁶. Урбанизация с основой на крупные города привела к дисбалансу урбосферы Китая. Современный этап урбанизации в КНР характеризуется как «урбанистическая революция»⁷, в ходе которой происходит переселение крестьян и мигрантов в крупнейшие центры страны.

Модель «нового китайского урбанизма» ориентируется на параллельный процесс: продолжение роста крупных городов и развитие малых городов, которые могут стать территориями различных трудоемких производств. Предполагается, что 200–300 миллионов человек будут расселены в малых городах и поселках, а остальные 500–600 миллионов человек — в 200–300 городах с численностью населения по 2–3 миллиона чело-

³ New urbanism. URL: <http://www.newurbanism.org/newurbanism.html> (дата обращения: 26.04.2020).

⁴ Duany A. Garden Cities: Theory & Practice of Agrarian Urbanism // The Prince’s Foundation for the Built Environment. 2011. 99 p.

⁵ Corner J. Terra Fluxus // The Landscape Urbanism Reader. New York, 2006. P. 21–34.

⁶ Бушухин И. Советский урбанизм: придумали в СССР, процветает в Китае // Сайт Русского географического общества. URL: <http://www.rgo-sib.ru/project/84.htm> (дата обращения: 26.04.2020).

⁷ Мерзлякова В.И., Сученков В.В. Новые города Китая // Фотинские чтения. 2015. № 2 (4). С. 27–31.

¹ Гейл Я. Жизнь среди зданий. Концерн «КРОСТ». М.: Альпина Паблишер, 2012. 200 с.

² Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов. М.: Новое издательство, 2011. 460 с.

век каждый⁸. Китайцы строят жилье, опережая покупательский спрос. В стране появляются «города-призраки», в которых почти нет населения. Тем не менее стихийное использование рыночных возможностей китайской урбанизации и планирование градостроительной сферы демонстрирует качественные изменения в глобальном сознании человечества XXI в. в вопросах освоения жилого пространства.

Индийская модель новой урбанизации, называемая урбанистической революцией в Индии, также основана на ускоряющихся темпах урбанизации, способствующих трансформации индийского общества. Около четверти населения Индии сосредоточено в небольших и крупных городах с населением более 5 000 жителей, плотность населения в них достигает тысячи и более человек на квадратный километр⁹. Следует признать, что индийские деревни более многочисленны, чем небольшие города. Огромную роль в урбанизации Индии сыграли обретение независимости в XX в. и возможность развития собственной промышленности, сосредоточенной в городах и деревнях. Люди стараются переезжать в города, но низкий уровень жизни переселенцев заставляет их жить в беднейших районах.

Более 30 процентов новых делийцев — нищие поселенцы, они живут в трущобах, где нет никаких коммунальных удобств, и это в самом сердце Нью-Дели, великолепной современной столицы. Более того, даже в предназначенных для стабильного среднего класса спальных районах на южной, западной и восточной окраинах Нью-Дели после 6 часов утра не бывает воды и нередки проблемы с электричеством: в сети, перегруженной из-за постоянно включенных бесчисленных кондиционеров, скачет напряжение. Та же ситуация в Мумбаи и Колкате¹⁰. Отмеченные реалии индийского урбанизма совсем отличны от китайского, где стабильный прирост урбанизированных территорий обеспечивается финансовым благополучием государства. Индийская урбанизация демонстрирует точки кипения многих социальных проблем, призыв к рациональному планированию городского развития.

В целом такой вариант урбанизма связан с сохранением экстенсивных принципов градостроения, переселением жителей из сельской местности, дальнейшим увеличением численности крупнейших городов, необходимостью внедрения «нового урбанизма» в градостроительную практику Индии.

Российский путь урбанизации рубежа XX–XXI веков формируется особо, копируя элементы отмеченных принципов развития городов мира. Среди ключевых тенденций российского варианта стоит назвать как рост крупнейших городов страны, так и начавшуюся субурбанизацию. Природопокорительная пара-

дигма, развитие мировоззрения общества потребления привели к появлению городов-миллионников. Их развитие не безгранично. Нельзя не согласиться с архитектором З.К. Петровой о том, что в настоящее время появление мегагородов приближает кризис экосистемы. Катастрофа современных мегаполисов, по ее мнению, заключается в игнорировании существования города в гармонии с природой, в реализации принципа вертикального развития города. Будущее за горизонтальным городом, который тесно связан с окружающей природой¹¹.

В российской урбанизации продолжаются рост и развитие крупных индустриальных центров, где сосредоточены основные массивы предприятий национального промышленного комплекса. В них активизируются миграционные потоки, вызванные трудовой мобильностью населения. Многие моногорода и малые города России развиваются не интенсивно, что является недостатком урбанизации нового типа. Однако их территории могут стать самодостаточными ресурсами при эффективном использовании исторического наследия (возрождение старинных малых городов), превращении их в экогорода, возникновении на их базе агропромышленных комплексов, интегрирующих решение проблем продовольственной безопасности совместно с экономическим развитием села.

Российское городское пространство находится на пути к «новому урбанизму», представляя гибрид традиционного урбанизма и тех тенденций, что распространяются в реальных условиях как американского, так и азиатского вариантов. Московские урбанистические форумы с 2011 г. декларируют направления для преобразования столицы, крупнейших городов регионов, но российская городская среда в целом нуждается в градостроительной перезагрузке.

Отмеченные закономерности мировой урбанизации являются элементом модернизации современного общества и демонстрируют изменение сознания горожан в русле технического прогресса, ориентированности на развитие экономики, а также на целесообразность нововведений в социокультурном и экологическом смысле. Черты нового урбанизма ознаменовали гуманистический поворот в понимании окружающего пространства, жилой среды в интересах человека, его ценностей и потребностей. Американский путь современного градостроения связан с расширением «одноэтажной Америки». Индийский и китайский варианты урбанизма осваивают новые пути к преобразованиям жилой среды, преодолевают экономические трудности (Индия) и проблемы рационального планирования городских территорий (Китай). В России развивается двойственный процесс сохранения традиционной урбанизации и появления элементов нового урбанизма в условиях перехода к постиндустриальному обществу.

⁸ Там же.

⁹ Урбанистическая революция. URL: <https://psibook.com/library/3777/27.html> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁰ Там же.

¹¹ Петрова З.К. От мегаполисов к малым городам // Градостроительство. 2013. № 3 (25). С. 44–49.

Литература

1. Бушухин И. Советский урбанизм: придумали в СССР, процветает в Китае / И. Бушухин // Сайт Русского географического общества. URL: <http://www.rgo-sib.ru/project/84.htm> (дата обращения: 26.04.2020).
2. Гейл Я. Жизнь среди зданий. Концерн «КРОСТ» / Я. Гейл. Москва : Альпина Паблишер, 2012. 200 с.

3. Джекобс Дж. Смерть и жизнь больших американских городов / Дж. Джекобс. Москва : Новое издательство, 2011. 460 с.
4. Мерзлякова В.И. Новые города Китая / В.И. Мерзлякова, В.В. Сученков // Фотинские чтения. 2015. № 2 (4). С. 27–31.
5. Петрова З.К. От мегаполисов к малым городам / З.К. Петрова // Градостроительство. 2013. № 3 (25). С. 44–49.
6. Урбанистическая революция. URL: <https://psibook.com/library/3777/27.html> (дата обращения: 26.04.2020).

References

1. Cornor J. Terra Fluxus / J. Cornor // The Landscape Urbanism Reader / C. Waldheim, J.E. Irving ; edited by C. Waldheim. New York : Princeton Architectural Press, 2006. P. 21–34.
 2. Duany A. Garden Cities: Theory & Practice of Agrarian Urbanism / A. Duany. The Prince's Foundation for the Built Environment, 2011. 99 p.
-

Актуальные проблемы занятости населения в мегаполисе

Чупрова Елена Викторовна,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
Университета прокуратуры Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

lf@agprf.org

В статье анализируются отдельные правовые проблемы российского законодательства о занятости населения и предлагаются меры по его совершенствованию. Особое внимание уделено содержанию права граждан на пособие по безработице, а также раскрывается статус лиц предпенсионного возраста в сфере занятости.

Ключевые слова: занятость граждан, типичная и нетипичная занятость, пособие по безработице, минимальная и максимальная величины пособия по безработице, права лиц предпенсионного возраста.

Relevant Issues of the Employment of the Population in a Metropolis

Chuprova Elena V.
Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the University of Prosecutor's Office of the Russian Federation
PhD (Law), Associate Professor

The article analyzes some legal issues of Russian laws on the employment of the population and proposes measures for its improvement. Special attention is paid to the content of the civil right to an unemployment allowance and description of the status of people nearing retirement age in the employment sector.

Keywords: employment of citizens, typical and atypical employment, unemployment allowance, minimum and maximum unemployment allowance, rights of people nearing retirement age.

Реализация гражданами конституционного права свободы труда тесно сопряжена с поисками работы, поэтому проблемам занятости и трудоустройства в научной литературе уделяется большое значение. Для граждан вопросы защиты в случае потери работы всегда играли значительную роль, однако в крупных городах эта проблема приобретает особый смысл. Рассмотрим некоторые особенности правового регулирования вопросов занятости в современный период с точки зрения соблюдения трудовых прав граждан, особенно живущих в крупных городах.

Правовые, экономические и организационные условия обеспечения занятости и гарантии реализации права граждан на свободу труда определяются в настоящее

время не Трудовым кодексом Российской Федерации¹, а специальным законодательством. Основным специальным нормативным актом, посвященным закреплению рассматриваемых условий и гарантий, является Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»² (далее — Закон № 1032-1).

Поскольку в силу ст. 72 Конституции Российской Федерации³ (далее — Конституция РФ) законодательство о занято-

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

² Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 24.04.2020) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

сти относится к совместной компетенции Федерации и субъектов РФ, региональные законы в данной сфере принимаются в развитие федеральных законов с целью повышения уровня социальной защиты граждан. Так, в Москве действует Закон г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46 «О занятости населения в городе Москве»⁴, повышающий уровень защиты от безработицы жителей мегаполиса и предусматривающий дополнительные гарантии по обеспечению конституционных прав москвичей, а также дополнительные меры по социальной поддержке безработных в Москве. В качестве приоритетной задачи преамбула к данному закону указывает последовательное приближение к полной занятости населения Москвы.

К сожалению, действующее федеральное законодательство в рассматриваемой сфере учитывает далеко не все сложившиеся отношения по найму труда, особенно в условиях больших городов, что существенно осложняет реализацию социальной политики на региональном уровне. Так, в большинстве российских населенных пунктов рынок труда в настоящее время характеризуется преобладанием стандартной формы занятости, предполагающей выполнение работы по найму в режиме полного рабочего времени на основе срочного трудового договора на стационарном рабочем месте. В то же время в крупных городах все большее распространение получают нетипичные формы занятости, такие как надомный труд; неполная или временная занятость; занятость, связанная с нестандартными режимами рабочего времени (гибкий рабочий год, укороченная (сжатая) рабочая неделя, гибкие графики рабочего времени, посменная работа); занятость по нестандартным организационным формам (временная работа, совместительство); занятость на работах с нестандартными рабочими местами и (или) организацией труда (надомный труд, вахтово-экспедиционная деятельность и др.), наемный и дистанционный труд, работа на интернет-платформах и некоторые другие. К сожалению, далеко не все из этих форм получили должную правовую регламентацию, что создает препятствия к реализации гражданами конституционных прав на свободу труда и на защиту от безработицы. Очевидно, в ближайшей перспективе наука и практика должны выработать подходы, позволяющие охватить информационным контролем всех граждан, задействованных в нетипичных формах занятости, с одновременной социальной защитой тех из них, кто реально стал безработным и нуждается в социальной защите. Первым шагом в этом направлении должно стать межведомственное взаимодействие при организации электронного документооборота государственных органов и организаций, ведущих электронные регистры, благодаря которому органы службы занятости смогут получать актуальную информацию о занятости того или иного гражда-

нина⁵. И в этом направлении Москва могла бы стать опорной площадкой для апробации подобных решений.

Особое место среди иных предусмотренных действующим законодательством мер социальной поддержки безработных занимают пособия по безработице. По своему предназначению данное пособие призвано возмещать утраченный заработок, который имел гражданин по месту последней работы. Именно по этой причине международное законодательство устанавливает рекомендуемый минимальный размер пособия по безработице. Так, согласно п. 2 ст. 15 Конвенции № 168 Международной организации труда «О содействии занятости и защите от безработицы» (Заключена в г. Женеве 21.06.1988)⁶, размер пособий по безработице должен составлять не менее 45 процентов предыдущих заработков или не менее 45 процентов установленной законом минимальной заработной платы или заработной платы обычного чернорабочего, но не менее размера, обеспечивающего покрытие расходов на минимальные основные жизненные нужды. Подобный размер пособия по безработице предусмотрен и в Конвенции № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1952)⁷. К сожалению, Россия пока может не придерживаться этих стандартов по причине неприсоединения к указанным нормам, и размеры пособий по безработице порой не отвечают даже тем обязательствам, которые закреплены за государством в отечественном законодательстве.

Следует отметить, что с 1 января 2019 г. произошло значительное снижение продолжительности периода выплаты пособия по безработице для большинства безработных граждан⁸. Так, общий период выплаты пособия по безработице сократился с двенадцати до шести месяцев, а для граждан, впервые ищущих работу (ранее не работавших), граждан, стремящихся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, граждан, уволенных за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством РФ, граждан, уволенных по любым основаниям в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, и состоявших в этот период в трудовых (служебных) отношениях менее 26 недель, а также для граж-

поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ Закон г. Москвы от 1 октября 2008 г. № 46 (ред. от 20.02.2019) «О занятости населения в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 11. Ст. 210.

⁵ О проблемах социальной защиты граждан от безработицы в условиях глобализации и информационных технологических новаций см.: Чиканова Л.А., Серегина Л.В. Правовая защита граждан от безработицы в условиях информационных технологических новаций в сфере труда и занятости // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 149–171.

⁶ Конвенция № 168 Международной организации труда «О содействии занятости и защите от безработицы» (Заключена в г. Женеве 21.06.1988) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1952) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ В соответствии с Федеральным законом от 3 октября 2018 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» // СЗ РФ. 2018. № 41. Ст. 6190.

дан, направленных органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия, — с шести до трех месяцев. Вместо двух возможных периодов выплаты пособия по безработице оставлен один.

Возможность получать пособие по ранее действовавшим правилам осталась у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, в законодательство о занятости была введена еще одна льготная категория безработных, имеющих право на благоприятный подсчет как размера пособия, так и периода его выплаты, — лица предпенсионного возраста. Но даже для последних установлены минимальные и максимальные величины пособия по безработице, уровень которых не обеспечивает комфортное проживание в городе, особенно таком как Москва.

О минимальной и максимальной величинах пособия по безработице необходимо высказаться отдельно. С 1 января 2019 г. произошло их значительное повышение: минимальная величина стала составлять 1500 руб., максимальная величина для лиц предпенсионного возраста установлена на уровне 11 280 руб., для всех остальных — 8 тыс. руб. Минимальную величину пособия получают безработные, впервые ищущие работу или в последнее время не работавшие, а также лица, уволенные с последнего места работы за виновные действия, максимальную — все остальные. Субъекты РФ производят доплаты к указанным пособиям. Так, в Москве доплата к пособию по безработице установлена в размере 850 руб., кроме того, компенсируются расходы за пользование услугами городского общественного транспорта в размере половины стоимости единого месячного проездного билета — 1 385 руб., а также оказывается материальная помощь⁹. Однако совершенно понятно, что эти суммы, особенно в условиях мегаполиса, по существу, обрекают граждан на нищенское существование. Напомним, что величина прожиточного минимума в целом по РФ для трудоспособного населения сегодня составляет 11 942 руб.¹⁰ и она не обеспечивает конституционное понимание достойной жизни. Размеры пособий по безработице, как мы видим, еще ниже и не выдерживают критики, в то время как в крупных городах величина прожиточного минимума выше федерального¹¹. В связи с этим представляется целесоо-

бразным закрепить право безработного на доход, позволяющий удовлетворить его основные потребности в питании, непродовольственных товарах и услугах.

Особенно хочется выделить проблемы материального обеспечения лиц предпенсионного возраста, т.е. граждан, которым до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, осталось не более пяти лет. Данная категория лиц определена в российском законодательстве как граждане, испытывающие трудности в поиске работы, в отношении которых проводятся мероприятия в рамках государственной политики области содействия занятости населения (п. 2 ст. 5 Закона № 1032-1). Следует отметить, что законодатель предусмотрел ряд мер, направленных на повышение гарантий защищенности этих лиц. Помимо упоминавшейся повышенной максимальной величины пособия по безработице, к ним можно отнести:

— введение уголовной ответственности за необоснованный отказ в приеме на работу лица по мотивам достижения им предпенсионного возраста, а равно необоснованное увольнение с работы такого лица по тем же мотивам (ст. 144.1 Уголовного кодекса Российской Федерации¹²);

— льготный порядок исчисления размера пособия по безработице и увеличенный период его выплаты по сравнению с другими гражданами (ст. 34.2. Закона № 1032-1);

— право досрочного выхода на пенсию по предложению органов службы занятости при отсутствии возможности для трудоустройства (ст. 32 Закона № 1032-1).

Тем не менее надо признать, что эти меры в условиях осуществляющегося поэтапного повышения пенсионного возраста не могут считаться достаточными и не компенсируют утрату источника средств существования данных граждан в случае потери ими работы. Как отмечают исследователи, именно в предпенсионном возрасте у многих возникают проблемы с трудоустройством, обусловленные как появлением проблем со здоровьем, так и снижением квалификации у стареющей рабочей силы¹³. Данным гражданам также малодоступны современные нетипичные формы занятости (дистанционный труд, работа на интернет-платформах и пр.), эти лица плохо адаптируются к современным реалиям рынка. Все эти процессы особенно сильно воздействуют на лиц предпенсионного возраста в условиях больших городов. Поэтому предлагаем установить в действующем российском законодательстве для лиц предпенсионного возраста, имеющих длительный страховой стаж (не менее 25 лет мужчины и 20 лет женщины), потерявших работу и не имеющих дополнительного источника средств к существованию, гарантированный доход в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения до назначения им страховой пенсии по старости. В идеале подобный стандарт было бы

⁹ Постановление Правительства Москвы от 27 января 2009 г. № 47-ПП «Об утверждении Положений о порядке оказания дополнительной социальной и материальной поддержки безработным гражданам и иным категориям граждан» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 10 февраля. № 8.

¹⁰ Приказ Минтруда России от 25 ноября 2019 г. № 738н «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за III квартал 2019 года» // Российская газета. 2019. 26 декабря.

¹¹ Например, величина прожиточного минимума для трудоспособного населения в г. Москве, согласно Постановлению Правительства Москвы от 17 декабря 2019 г. № 1709-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2019 г.», в настоящее время установлена на уровне 19 797 руб. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. 24 декабря. № 71.

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Подробнее об этом см.: Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111–125.

справедливо распространить и на другие категории безработных. А ввиду важности поддержания достойного уровня жизни горожан возможно регулирование этих вопросов на региональном уровне — например путем предоставления доплат к пособиям по безработице в размере, позволяющем довести эти пособия до величины прожиточного минимума в данном регионе.

Литература

1. Серегина Л.В. Некоторые правовые проблемы защиты от безработицы граждан старшего поколения / Л.В. Серегина // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 111–125.
2. Чиканова Л.А. Правовая защита граждан от безработицы в условиях информационных технологических новаций в сфере труда и занятости / Л.А. Чиканова, Л.В. Серегина // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 3. С. 149–171.

В заключение выражаем надежду на то, что предпринимаемые государством меры социальной поддержки позволят нашим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации по причине потери работы, чувствовать себя достаточно комфортно, а стоящая перед обществом задача проявления настоящей заботы о своих безработных гражданах будет в ближайшее время успешно решена.

Современные вызовы и опасности для жителей городов

Грищенко Леонид Леонидович,
профессор кафедры правового обеспечения управления
Государственного университета управления (ГУУ),
профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях
Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

vvg_59@mail.ru

Корабельникова Юлия Леонидовна,
заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин
Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

korable79@yandex.ru

Современные процессы урбанизации ставят во главу угла обеспечение безопасности городской среды. Органы публичной власти решают данную проблему разными способами, в том числе посредством внедрения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», концепции «Умный город». Создание и внедрение систем анализа и сбора данных, осуществление на их основе мониторинга и прогнозирования событий в городской среде позволят повысить уровень обеспечения безопасности в городской среде, что, несомненно, положительно скажется на защищенности как городского населения, так и самого города.

Ключевые слова: город, безопасный город, умный город, население, угроза, тенденции.

Modern Challenges and Dangers for Urban Citizens

Grischenko Leonid L.
Professor of the Department of Legal Support of Management of the State University of Management (SUM)
Professor of the Department of Management of Internal Affairs Agencies
in Special Conditions of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
LL.D., Professor

Korabelnikova Yulia L.
Deputy Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
PhD (Law), Associate Professor

Modern urbanization processes place safety at the forefront of the urban environment. Public authorities solve this problem in various ways, including through the introduction of the Safe City hardware-software complex and the Smart City concept. The creation and implementation of systems for

analyzing and collecting data, monitoring and forecasting events in the urban environment on their basis will increase the level of security in the urban environment, which will undoubtedly positively affect the security of both the urban population and the city itself.

Keywords: city, safe city, smart city, population, threat, trends.

С начала XXI в. человечество не только не избавилось от имевших место угроз, а наоборот, отмечает их возрастание и видоизменение. Итоги двух десятилетий нового тысячелетия показывают, что, наряду с уже имевшими место угрозами, человечество получило новые вызовы в виде международного терроризма, снижения возможности саморегуляции биосферы, изменения общей среды обитания при возрастании экологических, природных, более разрушительных техногенных аварий и эпидемий. Следует учитывать объективно существующую опасность и угрозу из космоса, которая не стала меньше, а все также является неотвратимой в случае падения крупных астероидов.

Следует отметить, что темпы урбанизации находятся уже длительное время на очень высоком уровне. В настоящее время примерно 56% мирового населения проживает в городах. По прогнозам Комиссии ООН по народонаселению и развитию, почти весь прирост населения в будущем будет происходить за счет увеличения числа городских жителей, на которых к 2030 г. будет приходиться 60% населения стран мира, а к 2050 г. — примерно 68%. Россия в этом отношении не является исключением. Города играют в нашей стране ведущую роль. К настоящему времени их насчитывается около 1100. Три из них являются субъектами Российской Федерации, 12 — мегаполисами-миллионниками, численность населения которых составляет около четверти всего населения России. Доля городского населения России составляет к данному моменту 75%¹.

Что касается мировой обстановки, то сегодня крупнейшими городами с населением более 10 млн человек являются: Чинцин, Шанхай, Пекин, Дели, Тяньцзинь, Стамбул, Гуанчжоу, Токио, Карачи, Мумбаи, Каир, Джакарда и т.д. В данном списке находится и Москва с численностью населения около 13 млн жителей².

Жители современного города также подвергаются не только ранее имевшим место глобальным и общим угрозам, но и столкнулись с рядом новых опасностей. В настоящее время вполне могут возникать и, к сожалению, возникают угрозы, о наличии которых мы ранее и не подозревали. Еще в конце прошлого столетия атака на опасные объекты промышленности стаями летающих роботов-террористов казалась научной фантастикой. Сегодня разработка средств обнаружения и нейтрализации дронов и их «стай» является приоритетом множества компаний, в том числе и высокотехнологичных. Опасной угрозой с начала 2020 г. стала пандемия COVID-19, вызванная коронавиру-

сом SARS-CoV-2. И, как мы видим, в городах, а тем более в мегаполисах, вирус распространяется значительно быстрее, чем в сельской местности, что закономерно с учетом значительно более высокого скопления населения на определенной местности, а также уровня взаимодействия людей между собой.

Естественно, что ранее вышеназванные угрозы не носили столь пугающих масштабов. Это было связано, во-первых, с небольшой численностью населения Земли и относительной равномерностью его распределения по территории. Во-вторых, с отсутствием у человека инструментария для самоуничтожения. В-третьих, низкой миграционной активностью населения. В-четвертых, информационной и коммуникативной ограниченностью, которая к концу XX в. практически сведена к нулю, поскольку информационный обмен приобрел в настоящее время колоссальные масштабы³.

Большинство людей до сих пор не осознает, насколько большую автономию, с одной стороны, и зависимость — с другой, дает людям доступ к информации. Не менее важно и то, что скорость распространения информации возрастает критично, а ее содержание не всегда отражает действительность. Государственно-властные институты обеспокоены процессами распространения информации и пытаются ограничить критику органов публичной власти, поскольку это напрямую влияет на формирование имиджа и авторитета должностных лиц. Тем не менее средства массовой информации недаром называют четвертой властью, поскольку информация, а также средства и способы ее подачи оказывают влияние на социальные настроения в обществе. С одной стороны, средства связи и информации могут обеспечить взаимодействие, например, при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации, с другой — привести к таковой в социальной сфере. По данным Фонда общественного мнения, никогда не испытывают недоверия к телевизионной новостной информации 14% россиян, две трети участников опроса недоверие испытывают: 40% — редко, 27% — часто⁴. Таким образом, более половины респондентов в основном склонны доверять полученной подобным способом информации.

В настоящее время город, являясь основным местом пребывания человека, не только усугубляет имеющиеся угрозы, но и сам формирует опасности, которые влияют на

¹ Информационный центр ООН в Москве. URL: <http://www.unic.ru/press/po-dannym-oon-velichivaetsya-gorodskoe-narodonaselenie-segodnya-bolee-poloviny-naseleniya-mir> (дата обращения: 26.04.2020).

² Всемирная география. URL: worldgeo.ru/lists/?id=6 (дата обращения: 26.04.2020).

³ Правовое обеспечение управления : учебник / под ред. И.В. Лобанова. М. : Кнорус, 2019. С. 82.

⁴ Источник данных: «ФОМнибус» — опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 19 января 2020 г. 53 субъекта РФ, 104 населенных пункта, 1500 респондентов. Статпогрешность не превышает 3,6% / Официальный сайт ФОМа. URL: <https://fom.ru/SMI-i-internet/14337> (дата обращения: 26.04.2020).

жизнь и состояние городского социума и каждого отдельного человека. В результате как сам город представляет угрозу для населения, так и население является одной из основных опасностей в городской среде. При этом различные параметры города оказывают влияние на вопросы обеспечения безопасности. К ним относятся, в частности, размеры города, численность населения, промышленная и транспортная инфраструктура и т.д. Полностью исключить опасность для человека в городе не представляется возможным. Ее можно снизить, используя комплексный подход к минимизации различного рода рисков, либо предупредить наступление тех или иных негативных последствий для принятия своевременных мер защиты⁵.

В настоящее время для городского социума специфическими особенностями опасностей (угроз) могут являться:

1. Глобальные и общие опасности (угрозы), которые характерны для всех городов мира, однако они имеют дифференцированный характер (наводнение в большей степени угрожает приморским городам и городам, расположенным вдоль рек; землетрясения с большей вероятностью могут произойти в сейсмически опасных районах; опасность химического заражения, как правило, угрожает промышленным городам, имеющим предприятия, на которых используются химические опасные реагенты).

2. В городах опасности подвергаются значительные массы людей, находящиеся на ограниченной территории.

3. Значительная концентрация людских потоков и векторная их направленность в зависимости от времени и интересов (часы пик, дачный сезон, массовые общественно-политические, спортивные, культурные и религиозные мероприятия и т.д.) сама по себе является катализатором опасности, а при определенных негативных условиях становится источником возникновения чрезвычайных обстоятельств.

4. Высокая потребительская зависимость жителей города и их уязвимость при дефиците средств жизнеобеспечения.

5. Постоянное накопление отходов жизнедеятельности человека, что приводит к перманентным экологическим угрозам при их утилизации на территориях, прилегающих к городу.

6. Лавинообразная опасность распространения инфекционных заболеваний.

7. Подверженность городского социума паническим настроениям при возникновении явных и вымышленных угроз.

8. Энергетическая зависимость городов и отсутствие адекватных альтернативных возможностей у жителей при возникновении аварий и при перебоях с энергоснабжением.

9. Значительное влияние на человека в городе электромагнитного излучения от большого количества приемопередающих и усилительных устройств.

10. Снижение межличностных коммуникативных отношений между жителями города при параллельном массовом скоплении людей в социально значимых и культурно-просветительских учреждениях дает возможность для распространения криминального элемента и его безнаказанной преступной деятельности и т.д.

Вышеперечисленные факторы не являются исчерпывающими, что предполагает учет значительного количества дополнительных параметров при исследовании вопросов обеспечения безопасности городского социума в настоящее время и в перспективе нарастания процессов урбанизации.

Учитывая имеющиеся и постоянно нарастающие угрозы, во все времена человечество предпринимало немало попыток каким-то образом обеспечить свою безопасность перед ними. В научной литературе можно найти немало трудов, посвященных вопросам обеспечения безопасности человека в той или иной опасной ситуации, будь то природные, техногенные или социальные катаклизмы. При этом они касаются исключительно определенного круга угроз и не учитывают одну из ключевых составляющих современности, которой является именно сам город⁶.

В настоящее время во многих крупных городах получила распространение концепция «Умный город», в основе которой лежит автоматизация процессов городской жизнедеятельности. Эта концепция в том числе позволяет совершенствовать процесс обеспечения безопасности городской среды и населения города⁷.

Следует отметить, что понятие «умный город» возникло недавно. В юриспруденции до настоящего момента не сложилось однозначного и общепринятого понятия smart city (умный город). На основе имеющихся определений можно дать следующее понятие «умного города» — интеграция коммуникационных и интеграционных технологий с целью эффективного решения следующих задач: рационального использования объектов городской инфраструктуры, комплексного благоустройства окружающей среды, оперативного сбора и передачи данных, установления тесных связей между городским управленческим аппаратом и населением, обеспечения безопасности городского социума.

К важным результатам обеспечения безопасности с реализацией концепции «Умный город» можно отнести следующие. Во-первых, сокращение чрезвычайных ситуаций в системе жилищно-коммунального хозяйства. Во-вторых, внедрение беспилотного общественного транспорта.

⁵ Агаширинова В.Ю. Урбанизация как сложное комплексное явление // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 8 (42). С. 178.

⁶ Грищенко Л.Л. Градостроительная безопасность // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 27.

⁷ Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе «Город — территория безопасности»: моногр. Ханты-Мансийск: Югорский государственный университет, 2018. 292 с.

В-третьих, снижение общего количества дорожно-транспортных происшествий в городах и др. Все эти и другие меры позволяют повысить безопасность городской среды.

Следует признать, что развитие концепции «Умный город» в России основывается не только на зарубежном, но и на отечественном опыте применения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» (далее — АПК «Безопасный город»), который изначально внедрялся лишь в деятельность правоохранительных органов с целью видеонаблюдения, фото- и видеофиксации преступлений и правонарушений.

В 2014 г. Распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р утверждена Концепция построения и развития АПК «Безопасный город», которая кардинальным образом расширила и определила принципиально новые подходы в организации данного направления деятельности. Главной идеей Концепции является повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания путем внедрения на базе муниципальных образований комплексной информационной системы, обеспечивающей прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз, а также

контроль устранения последствий чрезвычайных ситуаций и правонарушений⁸.

В настоящее время, к сожалению, данная концепция в полной мере не реализована. Однако создание системы централизованного сбора и анализа данных о событиях, происходящих с городом и населяющими его гражданами, является действительно жизненно важным. Для этого в первую очередь необходимо урегулирование нормативными правовыми актами полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по созданию данной системы независимо от ее названия — «умный город», «безопасный город», поскольку главной целью, конечно, является обеспечение безопасности городского социума. И далее повсеместное внедрение уже имеющихся и планируемых к созданию систем обеспечения безопасности с целью перехода на качественно новый уровень обеспечения безопасности города для человека и человека в городе.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (ред. от 05.04.2019) «Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Литература

1. Агаширинова В.Ю. Урбанизация как сложное комплексное явление / В.Ю. Агаширинова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2019. № 8 (42). С. 178–191.
2. Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе «город — территория безопасности»: монография / В.А. Авдеев [и др.]. Ханты-Мансийск : Югорский государственный ун-т, 2018. 292 с.
3. Грищенко Л.Л. Градостроительная безопасность / Л.Л. Грищенко // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 27–30.
4. Правовое обеспечение управления : учебник / под редакцией И.В. Лобанова. Москва : Кнорус, 2019. 444 с.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Минстроем России даны разъяснения по вопросу об определении сметной стоимости строительства

В частности, сообщается, что в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 26.07.2017 № 191-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» сметные нормативы (за исключением укрупненных нормативов цены строительства), расценки, цены, методические и другие документы в сфере ценообразования и сметного нормирования в области градостроительной деятельности, которые включены в федеральный реестр сметных нормативов до 30 сентября 2017 г. или которые утверждены регионами в порядке, установленном до 3 июля 2016 г., применяются до даты, по состоянию на которую обеспечивается одновременное выполнение следующих условий:

включение сведений о соответствующих сметных нормативах, утвержденных в соответствии со статьей 8.3 Градостроительного кодекса РФ, в федеральный реестр сметных нормативов в установленном порядке;

введение в действие указанных сметных нормативов;

размещение в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве сметных цен строительных ресурсов, определенных в соответствии с частью 5 статьи 8.3 Градостроительного кодекса РФ.

Таким образом, до момента наступления условий, предусмотренных пунктом 1 статьи 3 Федерального закона № 191-ФЗ, застройщик вправе при составлении сметной документации применять территориальные единичные расценки (далее — ТЕР), утвержденные регионами в соответствии с порядком, установленным до 3 июля 2016 г., включенные в федеральный реестр сметных нормативов, а организация по проведению государственной экспертизы вправе осуществлять изучение и оценку расчетов, содержащихся в сметной документации, в целях установления их соответствия таким ТЕР.

См.: Письмо Минстроя России от 25.05.2020 № 19562-ИТ/09
«Об определении сметной стоимости строительства»

Правовое регулирование питьевого водоснабжения Петрозаводска (Россия) и Хельсинки (Финляндия): сравнительная характеристика*

Чернов Сергей Николаевич,
главный научный сотрудник

Отдела комплексных научных исследований

Карельского научного центра Российской академии наук,
профессор кафедры административного права и процесса

Института экономики и права Петрозаводского государственного университета,
заслуженный юрист Российской Федерации и Республики Карелии,
доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор

schernov@karelia.ru

Сегодня опыт положительного регулирования наиболее важных для человека составляющих является возможностью совершенствования отечественного законодательства. В статье исследуются эколого-правовые нормы и система управления питьевым водоснабжением двух крупных городов европейского севера — Петрозаводска и Хельсинки, — а также возможности применения финского опыта в городах Российской Федерации. Финляндия занимает одно из первых мест в мире по качеству воды.

Ключевые слова: организации водоснабжения, окружающая среда, система охраны окружающей среды, питьевая вода.

The Legal Regulation of Drinking Water Supply in Petrozavodsk (Russia) and Helsinki (Finland): Comparative Characteristics

Chernov Sergey N.

Chief Research Scientist of the Department of Complex Research
of the Karelian Research Center of the Russian Academy of Sciences
Professor of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Institute of Economics and Law of the Petrozavodsk State University
Honored Lawyer of the Russian Federation and the Republic of Karelia
LL.D., Doctor of History, Professor

Today, the experience of positive regulation of the most important components for a person is an opportunity to improve domestic legislation. The article explores the environmental and legal norms and the management system of drinking water supply in two major cities of the European North – Petrozavodsk and Helsinki, and the possibilities of applying the Finnish experience in the cities of the Russian Federation. Finland is one of the first places in the world for water quality.

Keywords: water supply organizations, environment, environmental protection system, drinking water.

До революции 1917 г. губернский город Петрозаводск не имел водопровода. В начале 1918 г. Петрозаводский городской исполком поставил вопрос об организации водоснабжения города посредством водопровода. На заседании Петрозаводского городского исполкома 17 октября 1918 г. было решено построить городской водопровод. Проект был по тем временам дорогостоящий. Говоря современным языком, нужно было найти спонсоров. Так как выбора особого не имелось, смогли привлечь лишь одного — Мурманскую железную дорогу. Была организована постоянная комиссия, в которую входили представители Управления Мурманской железной дороги и Петрозавод-

ского горсовета. Последующие события, связанные с Гражданской войной и интервенцией, не дали возможность реализовать этот проект. Первый инженерно обоснованный проект водопровода был рассмотрен только через тринадцать лет — в 1931 г. Однако на территории Карелии в это время реализовывали очень дорогостоящий проект — Беломорско-Балтийский канал, и Правительство Республики не получило финансовой поддержки Правительства СССР. Много интересного, связанного с идеями удешевления проекта, можно узнать из материалов заседаний Совета Народных Комиссаров АКССР, однако средств для строительства не нашлось.

* Статья выполнена в рамках государственного задания КарНЦ РАН.

В Хельсинки торжественное открытие водопровода состоялось 1 декабря 1876 г. Была организована система очистки питьевой воды — вода пропусклась через систему фильтров и подавалась «за четыре километра, из реки Вантаанйоки, где на пороге, в усадьбе Kupinkaankartano, был сооружен водозабор и построена водонапорная станция»¹.

В Карелии же первая очередь водопровода города Петрозаводска была пущена только в 1935 г. Как отмечают документы и жители Петрозаводска, вода была не совсем чистой, часто случались аварии в сети, однако к началу Великой Отечественной войны жители к такой работе водопровода привыкли².

В 1983 г. в Финляндии начало свою деятельность Министерство окружающей среды. Оно стало заниматься вопросами использования ресурсов и защиты природы, в том числе и водных. В XX в. Финляндия существенно не изменила систему центральных органов власти, управляющих системой охраны окружающей среды. Министерство по охране окружающей среды Финляндии отвечало за экологическое управление в целом, включая вопросы загрязнения вод, организации питьевого водоснабжения, сохранения биоразнообразия, экологические аспекты территориального планирования и строительства³. Основные полномочия Министерства окружающей среды Республики Финляндии закреплены Законом об охране природы 1996/1096 и Законом об охране окружающей среды 2000/86⁴.

В соответствии с § 20 и § 21 Закона об охране окружающей среды 2000/86 органы власти в этой сфере подразделяются на органы государственной власти и органы местного самоуправления на основании § 21 данного Закона.

Водозабор в Хельсинки осуществляется из озера Räjänpe (Пяянне) по туннелю длиной 120 км, который пробит в гранитных скалах. Туннель предохраняет питьевую воду от загрязнений. Важно то, что водозабор располагается выше уровня Хельсинки более чем на 30 м, что способствует непопаданию сточных вод в питьевую, а доставка воды осуществляется без насосов. Далее вода проходит водоочистительные комплексы, озонируется, фильтруется и обеззараживается ультрафиолетом. Такую воду можно пить в сыром виде⁵.

Несмотря на отрицательное отношение ученых к хлорированию, оно использовалось в Хельсинки до 1982 г. Качество водопроводной воды в Хельсинки не только соответствует требованиям европейских стандартов, но и превосходит их по многим показателям⁶.

Горожане считают, что вода в стране недорогая. Жители Хельсинки платят 2,3 евро за один кубометр воды при условии, что в среднем финская семья из четырех человек потребляет 15 кубометров воды⁷.

Российская Федерация уделяет большое внимание качеству питьевой воды, принимая и контролируя применение правовых актов в этой сфере⁸. В статье 23 «Обеспечение качества питьевой воды» Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» подробно перечислены требования к организациям, осуществляющим холодное водоснабжение с использованием централизованной системы холодного водоснабжения. Главный санитарный врач Российской Федерации подписал Постановление от 26 сентября 2001 г. № 24 «О введении в действие санитарных правил» (с изменениями на 02.04.2018) (вместе с «СанПиН 2.1.4.1074-01 Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения»)⁹.

Минстрой России опубликовал правила, которые позволяют подготовить предложения по предоставлению субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на поддержку государственных программ по повышению качества водоснабжения. Финансовая поддержка будет оказана в рамках реализации федерального проекта «Чистая вода» в период с 2019 по 2024 г.¹⁰

Расширены возможности использования бюджетных средств из федерального проекта «Чистая вода». Регионы получили возможность сохранять неосвоенные в 2019 г. бюджетные средства по нацпроекту «Экология»; утвержден порядок контроля за реализацией региональных программ

¹ Водопровод Хельсинки: история и современность. URL: <http://raseborgmyhome.blogspot.com/2014/10/blog-post.html> (дата обращения: 04.02.2020).

² Суржко О.И. Возвращаясь к истокам. (Из истории строительства водопровода в Петрозаводске.) URL: <http://www.rkna.ru/index.php/component/content/article/547-d> (дата обращения: 04.02.2020).

³ Как Финляндии удается быть одной из самых экологических стран мира. URL: [https://pikabu.ru/story/kak_finlyandii_udaetsya_byit_odnoy_iz_samyikh_yekologichnyikh_stran_mira_6688083](https://pikabu.ru/story/kak_finlyandii_udaetsya_byit_odnoy_iz_samyikh_yekologichnyikh_stran_mira) (дата обращения: 04.02.2020).

⁴ См.: URL: <https://www.finlex.fi/fi/> (дата обращения: 02.02.2020).

⁵ Почему финны пьют воду из-под крана и гордятся этим? URL: <https://zen.yandex.ru/media/id/5ae8eb7fbce67e5cd9f4fa71/pochemu-finny-piut-vodu-iz-pod-krana-i-gordiasia-etim-5b37dead7d663500a99b940d> (дата обращения: 04.02.2020).

⁶ Коски Т. Обыкновенное чудо — чистая вода // Мозаика-Хельсинки. 2011. № 1 (05).

⁷ Ермолаева Н. Нашествие Сквэжин // Российская газета. 2013. 26 августа.

⁸ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (ред. от 01.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс»; Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 26 сентября 2001 г. № 24 «О введении в действие санитарных правил» (с изменениями на 02.04.2018) (вместе с «СанПиН 2.1.4.1074-01 Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения») // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Регионам-участникам федерального проекта «Чистая вода» будет оказана поддержка из федерального бюджета. URL: <https://www.minstroyrf.ru/press/regionam-uchastnikam-federalnogo-proekta-chistaya-voda-budet-okazana> (дата обращения: 04.02.2020).

по повышению качества водоснабжения в рамках ФП «Чистая вода»¹¹.

Доля сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, к 2024 г. должна вырасти до 90,8 процента, а городского — до 99 процентов. Такие показатели заложены в федеральном проекте «Чистая вода» (входит в нацпроект «Экология» и рассчитан на 2019–2024 годы)¹².

Эта программа важна для Петрозаводска — можно использовать подземные источники водоснабжения. Возле города обнаружен субартезианский бассейн, подобных которому нет ни в республике, ни на других соседних территориях. Запасы специалистами оцениваются в 120 тысяч кубометров в сутки. Для их использования надо научно и технически подготовиться, принять технические регламенты¹³.

Это актуально для Петрозаводска, так как водозабор в нем находится всего в 600 м от берега Онежского озера. Глубина расположения водозабора — 16 м, для дальнейшей транспортировки воды используют два самотечных трубопровода диаметром 1400 мм и 900 мм, которые доставляют воду в колодец, расположенный непосредственно на берегу озера. Далее работают насосная станция первого подъема и блоки скорых фильтров. Так как водозабор расположен всего в 8 км от места сброса сточных вод, очистные сооружения должны соответствовать повышенным техническим требованиям. На сооружениях производятся реагентная и механическая очистка воды и ее обеззараживание, однако специалисты считают, что такая очистка малоэффективна. Для улучшения экологической обстановки начиная с 2006 г. осуществляется несколько этапов рекон-

струкции водоочистных сооружений города с двухступенчатой очисткой воды от загрязнений¹⁴.

Не так давно общественные жилищные инспекторы провели первичную проверку качества водопроводной воды в Петрозаводске в рамках федерального проекта «Школа грамотного потребителя». Были взяты пробы воды в квартирах, расположенных во всех районах г. Петрозаводска. При проверке воды на присутствие примесей и общее количество растворенных в воде частиц петрозаводская водопроводная вода (показания TDS-метра: 31 ppm) оказалась чище бутилированной артезианской (показания TDS-метра: 152 ppm), купленной в магазине. Водопроводная вода по уровню кислотности воды соответствует установленным нормам. Петрозаводская водопроводная вода прошла проверку, что свидетельствует об эффективности предпринятых мер по модернизации городских очистных сооружений. В ближайшем будущем в рамках проекта пройдет проверка качества воды во всех районах Карелии¹⁵.

Сегодня существует два варианта качественного водоснабжения г. Петрозаводска. Первый — совершенствовать существующую с 1976 г. систему двухступенчатой очистки воды с помощью контактных резервуаров. Это очень технически сложный, дорогостоящий и малоэффективный способ. Второй вариант — используя опыт г. Хельсинки, вынести водозабор на несколько десятков километров в Онежское озеро, где вода чище, чем в Петрозаводской губе¹⁶.

¹¹ Федеральный проект «Чистая вода». URL: <https://raww.ru/deyatelnost/realizatsiya-otraslevyix-gosprogramm/federalnyj-proekt> (дата обращения: 03.02.2020).

¹² Алиев Т., Березина Е. Чистой воды секрет. Что мешает напоить россиян качественной водой // Российская газета. 2019. 12 мая.

¹³ Цыганкова С. Вдоволь не напиться. В Карелии модернизируют систему водоснабжения // Российская газета. 2019. 6 ноября.

¹⁴ Водоснабжение в Петрозаводске. URL: <https://dc-region.ru/vodosnabzheniye-v-petrozavodske> (дата обращения: 01.02.2020).

¹⁵ Стало известно, в каком районе Петрозаводска самая чистая водопроводная вода. URL: <https://stolicaonego.ru/news/stalo-izvestno-v-kakom-rajone-petrozavodska-samaja-chistaja-vodoprovodnaja-voda/> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁶ Горюшкина Г.И. Кто откроет кран подземных резервуаров, или почему в Петрозаводске не используются альтернативные источники снабжения города чистой питьевой водой. URL: <http://old.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Resources/081029.html?print=1> (дата обращения: 05.02.2020).

Литература

- Алиев Т. Чистой воды секрет. Что мешает напоить россиян качественной водой / Т. Алиев, Е. Березина // Российская газета. 2019. 12 мая.
- Горюшкина Г.И. Кто откроет кран подземных резервуаров или почему в Петрозаводске не используются альтернативные источники снабжения города чистой питьевой водой / Г.И. Горюшкина. URL: <http://old.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Resources/081029.html?print=1> (дата обращения: 05.02.2020).
- Ермолаева Н. Нашествие Скважин / Н. Ермолаева // Российская газета. 2013. 26 августа.
- Коски Т. Обыкновенное чудо — чистая вода / Т. Коски // Мозаика-Хельсинки. 2011. № 1 (05).
- Суржко О.И. Возвращаясь к истокам. (Из истории строительства водопровода в Петрозаводске.) / О.И. Суржко. URL: <http://www.rkna.ru/index.php/component/content/article/547-d> (дата обращения: 04.02.2020).
- Цыганкова С. Вдоволь не напиться. В Карелии модернизируют систему водоснабжения / С. Цыганкова // Российская газета. 2019. 6 ноября.

Сообщество – соседство – добрососедство: теория и практика реализации концепции

Шомина Елена Сергеевна,
профессор кафедры местного самоуправления
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),
ординарный профессор, научный руководитель ежегодной
всероссийской акции «Международный день соседей»
общероссийского проекта «Добрые соседи»,
доктор политических наук

eshomina@hse.ru

Кузнецов Сергей Александрович,
руководитель направления «Менеджер местного сообщества»
Высшей школы урбанистики Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),
руководитель общероссийского проекта «Добрые соседи»,
федеральный координатор ежегодной всероссийской акции «Международный день соседей»,
кандидат политических наук

ser_kuz@mail.ru

Статья подготовлена с целью развития добрососедства в России, его методов и технологий. Показаны связь вопросов сообщества, соседства и добрососедства и их практическое преломление в социальном пространстве городов, а также измеряемые экономические эффекты. Добрососедство рассматривается как важнейшая черта и условие развития современных соседских сообществ, рассмотрены понятия «сообщество» и «соседство». Анализируются практические подходы и современные социальные практики добрососедства, в том числе проведение Дня соседей как полезный инструмент вовлечения жителей в улучшение своего общественного пространства и качества среды проживания.

Ключевые слова: сообщество, соседство, добрососедство, социальное пространство, соседское взаимодействие, правила проживания, городское пространство.

Community – Neighborhood – Good Neighborliness: The Concept Implementation Theory and Practice

Shomina Elena S.
Professor of the Department of Local Self-Government
of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)
Ordinary Professor
Scientific Supervisor of the Annual All-Russian Campaign International Neighbors' Day
and the All-Russian Project Good Neighbors
Doctor of Political Sciences

Kuznetsov Sergey A.
Head of the Local Community Manager Program of the Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)
Head of the All-Russian Project Good Neighbors
Federal Coordinator of the Annual All-Russian Campaign International Neighbors' Day
PhD (Political Science)

The article has been prepared to develop good neighborliness in Russia, its methods and technologies. The authors show the link between the issues of community, neighborhood and good neighborliness and its practical interpretation in the social environment of cities and measurable economic effects. Good neighborliness is viewed as the most important trait and condition of the development of modern neighbor communities, the concepts of community and neighborhood are reviewed. Practical approaches and modern social practices of good neighborliness are analyzed, including arranging the Neighbors' Day as a useful tool of the involvement of citizens in the improvement of their public space and the quality of the living environment.

Keywords: community, neighborhood, good neighborliness, public space, neighbor cooperation, residence regulations, urban environment.

Вопросы добрососедства становятся ключевыми при их использовании в технологиях работы «по месту житель-

ства». Естественно, они опираются на изучение вопросов собственно соседства, соседских отношений, соседских

практик и соседских конфликтов, что, в свою очередь, заставляет нас обратиться к понятию «соседского сообщества», а дальше и к «сообществу».

Сообщество (англ. — community) — весьма модная тема в современных социологии, психологии, да и других социальных (и не только) науках. Более 90 определений, сотни статей и монографий, которые во многих случаях сходятся в том, что «сообщества объединяют людей», или в том, что в основе сообщества лежат общение и (или) совместное использование каких-либо ресурсов¹. Современные подходы к понятию сообщества чрезвычайно широки (например, европейское сообщество), и оно успешно используется при исследовании бизнес-сообществ, где результат деятельности сообщества чаще всего измеряется прибылью². В нашем понимании добрососедства мы будем говорить про некоммерческие организации и неприбыльные отношения, в которых имеется большая волонтерская составляющая.

Понятие «соседское сообщество» дает нам другой социальный масштаб, позволяет рассмотреть сообщество вблизи на его небольшой «соседской территории». Соседское сообщество — это местные жители, объединенные общей территорией проживания, близкими интересами, проблемами и задачами, которые взаимодействуют (общаются) друг с другом для решения этих проблем и благоустройства (в самом широком его понимании) своего социального пространства.

Рассматривая вопросы соседства, мы понимаем, что речь идет о *соседах* как людях, *живущих рядом* друг с другом, находящихся на близком расстоянии, в пределах *возможного регулярного общения* и взаимодействия. «*Соседиться*» — значит дружить, помогать друг другу, охранять, выручать, поддерживать, сопереживать, сорадоваться. Под соседством понимают и «опору», и «быструю помощь», но и «социальный контроль» («жизнь на виду»), настроение — хорошее или плохое, часто определяемое взаимодействием с соседями.

Соседское сообщество — это не только собственно люди и их отношения, это еще и социальное пространство, в котором происходит соседское взаимодействие. Это весьма важная характеристика соседства, но она не имеет жестко определенных границ. Что это — дом, двор? 100 метров от входа в подъезд? Или больше? В научной литературе нет четких пространственных характеристик соседства, но есть духовные нормы и обычаи. Так, например, исламский теолог Шамиль Зурпуханов пишет, что соседство и почитание соседа поминается в очень многих хадисах и аятах Корана. Соседом считается не только тот, кто живет за ближайшей дверью или в ближайшем доме. Сосе-

ди — целых сорок ближайших домов со всех четырех сторон³.

Определенных размеров соседства, конечно, нет, но часто возникает вопрос: какой размер соседства (например многоквартирного дома, соседского коллектива) оправдан с точки зрения его полезности и эффективности? На этот вопрос дала ответ социолог и архитектор, специалист по соседским отношениям из Швеции Биргит Кранц, которая утверждала, что в многоквартирном доме идеальным является проживание людей в 50–80 квартирах. Если квартир больше, то трудно организовать взаимодействие и управление, поддерживать добрососедские отношения. Если меньше — возрастает нагрузка, связанная с содержанием и обслуживанием такого дома. Биргит Кранц — разработчик идеи «коллективных домов» и ее архитектурного воплощения, с помощью которой вопросы соседства и добрососедства были реализованы в более чем 40 проектах коллективных домов в Швеции⁴.

Вопросы соседства и городских сообществ анализируются социологами и психологами, политологами и культурологами, антропологами. Это особое поле исследований для специалистов по урбанистике, городской экологии, развитию городской среды и общественных пространств, архитекторов и планировщиков. В последние годы опубликованы статьи по городской социологии, близкие к вопросам соседства про гражданское участие, городскую социальную среду, представленные в работах В.В. Вагина⁵, Л.Б. Когана⁶, Т.М. Дридзе, Е. Акимкина⁷, В.Л. Глазычева⁸. Многие из них опираются на большое международное исследование «Города Европы»⁹. Характеристикам жилой среды как важного условия стимулирующего или препятствующего взаимодействию и общению соседей посвящена работа М. Раудсепп¹⁰.

³ Шурпуханов З. О важности почтительного отношения к своему соседу. URL: <http://www.islam.ru/content/veroeshenie/43001> (дата обращения: 25.04.2020).

⁴ Krantz B. The significance of the built environment: How to develop new construction designs that could play a part in creating a more caring society // Support Networks in a Caring Society. Dordrecht : Nijhoff, 1985. P. 91–102.

⁵ Вагин В.В. Городская социология. М. : МОНФ, 2000. 168 с.

⁶ Коган Л.Б. Урбанизация — общение — микрорайон // Архитектура СССР. 1967. № 4. С. 39–42.

⁷ Социально обоснованное градостроительство в режиме прогнозного проектирования : от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / отв. ред. Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкин. М. : Ин-т социологии РАН : Центр социального управления, коммуникации и социально-проектных технологий, 2005. 492 с.

⁸ Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. Городская среда. Технологии развития. М. : Изд-во «Ладья», 1995. 239 с.

⁹ Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. M., 1991.

¹⁰ Раудсепп М. Жилая среда и взаимоотношения между соседями // Средовые условия групповой деятельности / под ред. Х. Миккина. Таллин, 1988. С. 93–130.

¹ Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. М. : НИУ ВШЭ, 2008. 292 с.

² Титов В. Комьюнити-менеджмент. Стратегия и тактика выращивания лояльных сообществ. М. : Аст, 2019. 267 с.

Сейчас, в 20-х годах XXI в., ситуация постепенно меняется, и в этой области работают такие опытные коллеги, как А. Балобанов, Е. Акимкин, Н. Прянишников, О. Карпова, И. Ирбитская, Н. Снигирева и др. Большое статистическое исследование вопросов социальной дистанции провел «Левада-центр»¹¹. В исследованиях городских сообществ интересна позиция культуролога В. Куренного¹², руководителя «Школы добрососедских отношений» Д. Зайца¹³, опытного исследователя местного самоуправления Д. Санжиева¹⁴.

Однако в основном многочисленные и разносторонние исследования собственно соседства и сообществ очень часто оставляют за скобками такую важнейшую часть соседской идеологии и соседской практики, как добрососедство.

Добрососедство с тем значением, которое ему придается в этой статье, возникло относительно недавно. Когда в 2006 г. авторы узнали, что в мире в разных странах еще с 1999 г. отмечают День соседей (Neighbours' Day), это вызвало и удивление, и сомнение одновременно. Само по себе добрососедство казалось слишком простым, слишком обыкновенным, понятным и не заслуживающим никакого особого научного внимания. Обращение в тот момент к терминологическим источникам давало однозначный ответ: «добрососедство — отношения между странами», т.е. речь шла только о международном сотрудничестве, международной помощи.

Обращение к добрососедству как межличностному понятию «человек — человек» или хотя бы как к общению малых групп (соседей, соседских коллективов, соседских организаций) возникло еще позже. Более того, подход к развитию соседских сообществ как *научной дисциплины* в нашей стране практически отсутствовал. Однако активно развивалась добрососедская практика, и уже она становилась предметом изучения, описания и продвижения. Добрососедство «проявилось» и стало видимым практически после того, как стал отмечаться День соседей.

Начавшийся как европейский, родившийся во Франции в 1999 г., День соседей двинулся по всему миру, а в 2006 г. появился в России. «Приземлившись» в одном из московских дворов, он широко зашагал по стране, вовлекая все большее и большее количество участников, и через девять лет, в 2015 г., он вышел на всероссийский уровень, на котором и отмечается уже шестой год подряд.

При этом из *праздника* в классическом понимании этого слова он перерос в многогранную технологию работы

с жителями, позволил вовлекать их в работу различных соседских организаций жителей (от уличных комитетов, советов села или территориального общественного самоуправления) и актив многоквартирного дома (ТСЖ, ТСН, ЖСК и МЖК), заинтересовывать интересными возможностями работы соседского сообщества.

Из даты на календаре в конце мая День соседей разворачивается в «месячник добрососедства», как это было в Ярославле, в череду добрососедских мероприятий, фестивали и эстафеты, обмен лучшим добрососедским опытом в дворовых делах и украшении своего подъезда, своего двора, своей жилой среды, своего общественного пространства.

С каждым годом соседские праздники становятся все более и более популярны в России. Подготовка такого события выливается в большое соседское дело, которое объединяет очень многих неравнодушных людей. Многие жители уже осознанно вкладывают в этот день не только развлекательный смысл, но и используют эту возможность для того, чтобы продвинуть ту или иную соседскую идею, предложение или даже проект — и организовать соседей на совместные действия.

Инициатива проведения всероссийского Дня соседей была поддержана не только на федеральном уровне, но и на уровне многих регионов — от больших городов до маленьких деревень. Ежегодно в празднике принимают участие более четырех миллионов человек, люди совершенно разного социального статуса и уровня жизни. Все те, кто неравнодушен к жизни своего дома и двора, отмечают вместе этот праздник.

Традиционные дворовые праздники весьма популярны в России и оптимально сочетаются с темой добрососедства. Москва — один из лидеров по количеству многоквартирных домов, и большинство соседских встреч проходило около подъездов и небольшой придомовой территории. Регионы Черноземья традиционно отличаются по наибольшему количеству событий в селах. Здесь праздник перешагнул условности дворов и домов и пошел гулять по улицам и районам. Где-то День соседей отмечался на больших городских площадях или в парках.

С этой точки зрения День соседей оказался важным «тестером» качества, доступности, удобства общественных пространств, проверкой на открытость и готовность к сотрудничеству самых разных представителей управляющих компаний и органов местного самоуправления.

По мере подготовки ко Дню соседей еще в 2016 г., а также для того, чтобы не прекращать, а усиливать начатые важные инициативы, было принято решение создать проект под названием «Добрые Соседи», который был призван объединить в себе всех тех, для кого важны соседское взаимодействие и добрососедство, обобщить их практический опыт. Основным принципом работы проекта стала мультиформатность. Это означает, что на основе системного ме-

¹¹ Социальная дистанция / «Левада-центр». URL: <https://www.levada.ru/2019/05/22/sotsialnaya-distantsiya/print/> (дата обращения: 25.04.2020).

¹² Куренной В., Шульман Е., Новиков А. и др. Горожанин: что знаем о жителе большого города? М.: Strelka Press, 2017. 213 с.

¹³ Школа добрососедских отношений «Сообща». URL: www.soobscha.org

¹⁴ Санжиев Д. Местное самоуправление начинается с добрососедских отношений // Экономика и жизнь. 2017. 22 сентября.

тогда в реализации проекта профессиональные эксперты и опытные участники разработали для каждой целевой группы свой уникальный подход, позволяющий с уверенностью говорить о широком охвате аудитории и активной работе по многим научным и практическим направлениям. Среди них можно выделить: просветительские (лекции, семинары, встречи по обмену опытом), организационные (подготовка и проведение различных событийных мероприятий: праздников, соседских и партнерских акций, добрососедские экскурсии, взаимные визиты, совместные тематические выезды), сотрудничество жителей с органами государственной и муниципальной власти, а также с представителями бизнеса.

За годы работы на этом добрососедском поле были проанализированы сотни различных добрососедских практик, намечены новые направления исследований и их применение. Объективный анализ показывает, конечно, и наличие проблемных вопросов: социальную пассивность жителей, нежелание официальных органов сотрудничать с проектом под видом его малозначительности, отсутствие финансирования и т.п.

Подробнее рассмотрим отдельные направления добрососедских практик, которые могут стать следующими проектами в нашей работе.

Соседская экономика

Говоря о добрососедстве, мы осознаем уровень его социальной значимости, важности вовлечения жителей многоквартирных домов и районов в решение различных местных вопросов путем активной общественной деятельности, добровольчества и волонтерства. Соседское сообщество эффективно тогда, когда оно представляет собой коллектив единомышленников. Причем результаты его активности становятся экономически значимыми, например переговоры и достигнутые договоренности с управляющей компанией или другим местным бизнесом несут в себе *экономию* для жителей и *прибыль* для предпринимателей.

Девелоперы, стремящиеся увеличить число продаж квартир, откликаясь на запросы будущих жителей, закладывают в архитектурные проекты своих домов специальные общественные пространства для соседских центров и клубов, получая при этом большую выгоду.

Так, компания «Сити-XXI век» организовала соседские клубы в Строгинском миниполисе (г. Москва) и миниполисе Радужный (г. Видное). Там разместились: театральная и танцевальная студии, спортивно-патриотический клуб, мастер-классы для встреч с интересными людьми, которые открыты как для детей, так и взрослых¹⁵.

Другой пример: известный информационный тематический интернет портал «РосКвартал» серьезно работает с большим количеством управляющих компаний по всей России; в случаях, когда они начинают ориентироваться на бо-

лее тесное сотрудничество с жителями, предлагает им обратить внимание на добрососедство¹⁶.

Наша волонтерская работа и участие в благоустройстве территории и содержании наших домов, создании и сохранении хорошей жилой среды и нашего общего пространства увеличивает стоимость нашего общего имущества, наших квартир для их продажи или сдачи в аренду.

Поэтому мы считаем очень важным учитывать не только эмоциональный эффект от добрососедства, но и тот важный экономический и действенный результат, который несет в себе использование добрососедства как технологии.

Соседская безопасность

Каждый из нас задумывается о собственной безопасности. Современная жизнь показала нам, что гораздо эффективнее решать этот вопрос, когда во многих ситуациях действуешь вместе с соседями. Речь идет в первую очередь о соседской бдительности и внимательности, когда все знают друг друга в лицо и появление незнакомого человека вызывает вопросы — что, конечно, не отменяет использования современных технологий видеонаблюдения и пожарной сигнализации, появления в подъезде консьержа как неких гарантов безопасности в доме. Но какие бы технологии мы ни использовали и к чему бы ни были готовы, все это будет работать только при условии общего интереса и участия.

Так, например, вносить оплату за консьержа должны все, а согласие на его приглашение нужно от большинства. Установка системы видеонаблюдения должна быть в обязательном порядке согласована со всеми жителями подъезда (или дома) и соответствующими инстанциями, пожарная сигнализация может быть уже предусмотрена проектом, но в старом доме требует своего монтажа или ремонта.

Соседская вовлеченность

Участие актива местного сообщества сегодня важно при любых работах, которые проводятся на уровне двора, микрорайона и города — начиная от известных и федеральных проектов типа «Комфортная городская среда» и «Капитальный ремонт», продолжая различными муниципальными программами благоустройства и развития, реализации девелоперских проектов. И дело здесь не только в формальном требовании проведения публичных слушаний и общественного контроля. Участие жителей на этапах подготовки и реализации того или иного проекта помогает стать ему важным для жителей, так как он учитывает их пожелания и интересы, позволяет сгладить возможную социальную конфликтность при его реализации.

Добрососедские технологии и методы ставят и перед учеными, и перед практиками новые задачи и в урбанистике, и в социологии, и в психологии, и в менеджменте, и особенно — в сфере местного самоуправления и развития российских городов.

¹⁵ Сайт компании «Сити-XXI век». URL: http://city-xxi.ru/press_center/17367/?sphrase_id=22713

¹⁶ Портал «РосКвартал». URL: <https://roskvartal.ru/deyatelnost-uk/11372/principy-dobrososedstva-v-mkd-i-primeriy-ih-vnedreniya-iz-praktiki-uo>

Необходимо понимать, что нужны не только научные исследования поднятых в статье вопросов — жизнь требует появления профессионалов в этом направлении. Сегодня мы видим достаточно большой спрос на специалистов данной тематики и понимаем перспективу их трудоустройства.

В качестве общего вывода можно сказать, что добрососедство — это не форма досуга жителей одного подъ-

езда или дома, а перспектива для повышения уровня социальной коммуникабельности людей, возврата к высокой гражданской позиции каждого россиянина, осознающего себя ответственным за будущее своих детей и своей страны, способ социальной ориентированности архитекторов и градостроителей на повышение качества жизни людей.

Литература

1. Вагин В.В. Городская социология : учебное пособие для муниципальных управляющих / В.В. Вагин. Москва : МОНФ, 2000. 168 с.
2. Глазычев В.Л. Городская среда : технологии развития : настольная книга / В.Л. Глазычев, М.М. Егоров, Т.В. Ильина. Москва : Ладья, 1995. 239 с.
3. Коган Л.Б. Урбанизация — общение — микрорайон / Л.Б. Коган // Архитектура СССР. 1967. № 4. С. 39–42.
4. Куренной В. Горожанин: что знаем о жителе большого города? / В. Куренной, Е. Шульман, А. Новиков; редактор-составитель И. Фурман. Москва : Strelka Press, 2017. 213 с.
5. Раудсепп М. Жилая среда и взаимоотношения между соседями / М. Раудсепп // Средовые условия групповой деятельности : сборник статей / под редакцией Х. Миккина. Таллин : ТПИ, 1988. С. 93–130.
6. Санжиев Д. Местное самоуправление начинается с добрососедских отношений / Д. Санжиев // Экономика и жизнь. 2017. 22 сентября.
7. Социально обоснованное градостроительство в режиме прогнозного проектирования : от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / ответственные редакторы Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкин. Москва : Ин-т социологии РАН : Центр социального управления, коммуникации и социально-проектных технологий, 2005. 492 с.
8. Титов В. Комьюнити-менеджмент. Стратегия и тактика выращивания лояльных сообществ / В. Титов. Москва : Аст, 2019. 267 с.
9. Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне / Е.С. Шомина // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под редакцией Л.И. Якобсона. Москва : НИУ-ВШЭ, 2008. 292 с.
10. Шурпуханов З. О важности почтительного отношения к своему соседу / З. Шурпуханов. URL: <http://www.islam.ru/content/veroeshenie/43001>.

References

1. Cities of Europe: public participation in revitalizing of urban environment / ed. by T. Deelstra, O. Yanitsky. Moscow : Mezhdunarodnye Otnosheniya Publishing House, 1991.
2. Krantz B. The significance of the built environment: How to develop new construction designs that could play a part in creating a more caring society / B. Krantz // J.A. Yoder [et al.] (Eds.), Support Networks in a Caring Society. Dordrecht : Nijhoff, 1985. P. 91–102.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Предлагается скорректировать порядок подтверждения пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве

Проект подготовлен в целях внедрения реестровой модели предоставления государственной услуги по подтверждению пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве и приведения правовой базы в соответствие с законодательством РФ.

В частности, устанавливается, что работы по проверке и подтверждению пригодности новой продукции для применения в строительстве выполняются на основе представляемой заявителем документации с техническими данными новой продукции, а также анализа результатов испытаний новой продукции на соответствие условиям строительства на территории РФ и обязательным требованиям строительных, санитарных, пожарных, промышленных, экологических, а также других норм безопасности, утвержденных в соответствии с действующим законодательством.

Предусматриваются основания отказа в выдаче заключения о пригодности новой продукции для применения в строительстве, утверждаются перечень новых материалов, изделий, конструкций, подлежащих подтверждению пригодности для применения в строительстве, а также форма технического свидетельства о пригодности новой продукции для применения в строительстве на территории РФ.

*См.: Проект Постановления Правительства РФ
«О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 г. № 1636»*