

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 3/2020

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Залесны Я., Гончаров В.В.

Градостроительная деятельность в Российской Федерации как объект общественного контроля 3

Пушкина А.В. Защита прав собственника

жилого помещения 7

ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

Толстова И.А., Михайлова Г.В., Матвеев П.А.,

Ковшевацкий В.И. Особенности принудительного прекращения права собственности на земельные участки в связи с их изъятием для публичных нужд 11

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Авдеев Д.А. Публичное управление: от городского к государственному 16

Васильев С.А., Мощная Ю.Н.

Правовая характеристика разграничения компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам государственной собственности и налогообложения 21

Соколова С.В. К вопросу о критериях выделения городов 26

Штомпель Л.А. Города, создающие нас:

трансформация «культуры участия» 35

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ГОРОДА

Дементьев А.Н. Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Часть 2 39

Некрасов С.И. Территориальная основа местной

публичной власти в Российской Федерации (некоторые заметки в контексте конституционной реформы) 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. Издается 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;

Леена 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;

Николя Руйе,

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: 07.08.2020.

Номер вышел в свет: 20.08.2020.

Отпечатано в типографии

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37.

ISSN 2500-0292

Формат 60x90/8. 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. 3/2020

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

- Zaleśny Ja., Goncharov V.V.** Urban Development
in the Russian Federation as a Public Control Object..... 3
- Pushkina A.V.** Protection of Rights of
a Residential Premise Owner 7

LAND USE AND DEVELOPMENT

- Tolstova I.A., Mikhaylova G.V., Matveev P.A.,
Kovshevatskiy V.I.** Peculiarities of Forced Termination
of the Property Right to Land Plots in View
of Withdrawal Thereof for Public Needs 11

URBAN PHILOSOPHY

- Avdeev D.A.** Public Administration: From City to State..... 16
- Vasilyev S.A., Motsnaya Yu.N.**
Legal Characteristics of Demarcation of Competences
in the Issues of State Property and Taxation between
the Russian Federation and Its Constituent Entities..... 21
- Sokolova S.V.** On City Demarcation Criteria..... 26
- Shtompel L.A.** Cities Creating Us: Transformation
of the Participation Culture 35

TERRITORIAL BASIS OF A CITY

- Dementyev A.N.** Challenging Aspects
of the Implementation of the Spatial Development Strategy
of the Russian Federation. Part 2 39
- Nekrasov S.I.** The Territorial Basis of Local Public
Government in the Russian Federation
(Some Notes within the Context
of the Constitutional Reform) 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;
- Nicolas Rouillet,**
Lawyer, Professor (Switzerland);
- 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 07.08.2020.
Published 20.08.2020.

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.

Градостроительная деятельность в Российской Федерации как объект общественного контроля

Залесны Яцек,
Институт политических исследований Варшавского университета,
доктор юридических наук, профессор
zalesny.yatsek@bk.ru

Гончаров Виталий Викторович,
доцент кафедры международного частного и предпринимательского права
Кубанского государственного аграрного университета имени И.Т. Трубилина,
кандидат юридических наук
niipgergo2009@mail.ru

Настоящая статья посвящена исследованию градостроительной деятельности в Российской Федерации как объекта общественного контроля. При этом в работе обоснована важность и значение общественного контроля в системе юридических гарантий, обеспечивающих реализацию, соблюдение и защиту (охрану) таких важных конституционных принципов, как народовластие и участие общественности в управлении государственными делами. В ходе исследования разработана система предложений по оптимизации правового регулирования общественного контроля в отношении градостроительной деятельности в Российской Федерации. В статье использован ряд методов научного исследования, в частности, анализ, синтез, классификация, формально-логический, сравнительно-правовой, историко-правовой и т.д.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, Российская Федерация, объект, общественный контроль, народовластие, государственный суверенитет, конституционные принципы.

Urban Development in the Russian Federation as a Public Control Object

Zalesny Jacek
Institute of Political Science of the University of Warsaw
LL.D., Professor

Goncharov Vitaliy V.
Associate Professor of the Department of Private International
and Entrepreneurial Law of the Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin
PhD (Law)

This article is devoted to the study of urban development in the Russian Federation as an object of public control. At the same time, the paper substantiates the importance and significance of public control in the system of legal guarantees that ensure the implementation, compliance and protection of such important constitutional principles as democracy and public participation in the management of public affairs. The study developed a system of proposals for optimizing legal regulation of public control in relation to urban development in the Russian Federation. The article uses a number of methods of scientific research, in particular, analysis, synthesis, classification, formal-logical, comparative-legal, historical-legal, etc.

Keywords: urban planning activities, the Russian Federation, object, public control, people's power, state sovereignty, constitutional principles.

Настоящая статья посвящена исследованию градостроительной деятельности в Российской Федерации как объекта общественного контроля. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования институтов общественного контроля. Предметом исследования выступает нормативно-правовая база в области организации и функционирования институтов общественного контроля, а также источники правовой доктрины в данной области.

Основной целью исследования является выявление современных проблем, связанных с осуществлением обще-

ственного контроля в отношении градостроительной деятельности в Российской Федерации, обоснование путей их разрешения, для того чтобы обеспечить оптимальную организацию и функционирование данного института гражданского общества.

В качестве задач исследования можно выделить следующие: 1) обосновать роль и значение института общественного контроля как важнейшего элемента в системе юридических гарантий, обеспечивающих реализацию, соблюдение и защиту (охрану) таких важных конституционных принципов, как народовластие и участие общественности в управлении госу-

дарственными делами; 2) выявить современные проблемы, связанные с осуществлением общественного контроля в отношении градостроительной деятельности в Российской Федерации; 3) обосновать пути их разрешения.

Согласно Конституции России единственным источником власти и носителем государственного суверенитета в стране является многонациональный народ Российской Федерации¹. Он осуществляет свою власть как непосредственно (через институты референдума и свободных выборов), так и опосредованно (через деятельность избираемых народом органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц). Естественно, что сохранение народом своей власти и статуса носителя государственного суверенитета требует формирования, закрепления и реализации определенной системы юридических гарантий в части контроля как за органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами, так и за законностью реализации последними делегированных им народом полномочий.

Важную роль в системе юридических гарантий по реализации, охране и защите конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства играет институт общественного контроля. Данный институт гражданского общества хотя и является сравнительно молодым в российской истории, появившись в середине 2000-х годов с принятием Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»², но имеет длительную историю существования института народного контроля власти в СССР и РСФСР (как союзной республики)³, с которым имеет много общих признаков.

Процесс формирования и функционирования института общественного контроля в России сопряжен, по мнению ряда авторов⁴, с многочисленными трудностями, носящими объективный и субъективный характер. Многие из этих трудностей обусловлены общими проблемами, характеризующими практически все институты гражданского общества в Российской Федерации. Слабость институтов гражданского обще-

ства в пореформенной России, в свою очередь, обусловлена и молодостью российских демократических традиций, и многовековой тягой российского народа к «сильной руке», и пренебрежительным отношением населения к необходимости неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства. Кроме того, важную роль в ослаблении гражданского общества в России сыграл факт разрушения его традиционных институтов в связи со сменой философской, политической и правовой парадигмы развития государства после 1991 года. Огромный массив институтов гражданского общества, существовавших во времена СССР, был разрушен либо утратил свое влияние (в частности, утратили доверие в обществе профсоюзные организации). Новые институты гражданского общества проходят сложный путь становления и обретения доверия в глазах населения. Институт общественного контроля не является в этом исключением.

Одной из значительных проблем формирования и функционирования института общественного контроля в России выступает отсутствие четкого закрепления в действующем законодательстве понятия и исчерпывающего перечня объектов общественного контроля⁵. Ситуацию усугубляет и то обстоятельство, что законодатель хотя и принял Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», но изъял из предмета его ведения огромный пласт объектов общественного контроля (как отдельные виды деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, так и отдельные виды общественных отношений). При этом вышеназванный Федеральный закон обусловил возможность осуществления общественного контроля в отношении данных объектов необходимостью принятия отдельных федеральных законов⁶, ни один из которых на сегодняшний день не принят. Лишь один вид деятельности, изъятый из предмета ведения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ, — обеспечение прав человека в местах принудительного содержания — регулируется отдельным Федеральным законом от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁷. Однако он

¹ Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2020).

² Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³ Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88.

⁴ Гончаров В.В. О некоторых вопросах, связанных с правовой природой общественного контроля власти (конституционно-правовые аспекты) // Административное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 17–25; Гончаров В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) // Право и политика. 2019. № 4. С. 7–19; Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13.

⁵ Гриб В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 154–160; Гончаров В.В., Ковалева Л.И. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. 2009. № 1. С. 72–75; Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2019. Т. 9. № 1. С. 28–36.

⁶ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

⁷ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

был принят задолго до Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ.

В связи с этим возможность организации и осуществления общественного контроля в отношении некоторых видов деятельности, имеющих общественно важное значение, существенно затруднена. Одним из них является градостроительная деятельность, проведение общественного контроля в отношении которой связано с рядом проблем (при этом анализ современной российской научной и учебной литературы показал, что проблематика организации и осуществления мероприятий общественного контроля в отношении градостроительной деятельности недостаточно широко освещена учеными-юристами)⁸. Данные проблемы особенно обострились на фоне пандемии коронавируса весной 2020 года.

В числе указанных проблем можно выделить следующие.

Во-первых, как уже отмечалось ранее, Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» изъял из предмета своего ведения осуществление мероприятий общественного контроля в отношении градостроительной деятельности, связав полноценную возможность их организации и осуществление с принятием специального Федерального закона, который на сегодняшний день не принят.

Отдельные нормы, регулирующие возможность осуществления мероприятий общественного контроля в отношении градостроительной деятельности, в настоящий момент закреплены, в частности, в Градостроительном кодексе Российской Федерации, а также в уставах муниципальных образований и нормативных правовых актах представительных органов муниципальных образований, к которым отсылают статьи 5.1 и 28 Градостроительного кодекса Российской Федерации⁹.

Во-вторых, анализ указанных муниципальных правовых актов, проведенный группой исследователей в 2020 году, показал отсутствие единообразного закрепления и детализации подобных мероприятий общественного контроля, например, сроков проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам правил благоустройства территорий со дня опубликования оповещения о начале общественных обсуждений или публичных слушаний до дня опубликования заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний, сроков проведения общественных обсуждений или публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования об их проведении до дня опубликования заключения о

результатах общественных обсуждений или публичных слушаний и т.д.¹⁰

В-третьих, ситуация с пандемией коронавирусной инфекции показала, что подобные пандемии могут происходить достаточно часто, а в их период существенно ограничиваются по факту права и свободы граждан, связанные, например, с участием в публичных мероприятиях (во избежание эскалации пандемии). В то же время Градостроительный кодекс Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство, муниципальные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения общественных обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, не закрепляют «дорожной карты» осуществления данных мероприятий общественного контроля в «онлайн» режиме.

В-четвертых, существующий набор полномочий субъектов общественного контроля не позволяет оперативно пресекать нарушения градостроительного законодательства, так как их полномочия носят в основном рекомендательный, вспомогательный, совещательный характер.

В-пятых, закрепленные в действующем законодательстве формы, методы, а также виды мероприятий общественного контроля градостроительной деятельности дублируют положения Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», не учитывая особенностей данного вида деятельности.

Представляется, что разрешение данных проблем требует разработки и принятия ряда мероприятий.

Во-первых, представляется необходимым закрепить институт общественного контроля в Конституции России. Это повысит статус данного института гражданского общества, укрепив систему юридических гарантий реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. Как вариант, можно взять за основу вариант закрепления и детализации в Основном законе страны института народного контроля власти в СССР и РСФСР. Так, данный институт гражданского общества был не просто обозначен в конституциях СССР и РСФСР, но была прописана система взаимодействия органов народного контроля с органами государственного управления СССР и РСФСР. Например, конституционно были уста-

⁸ Алексеев К.С. Общественный контроль в России: теоретико-правовой анализ: монография. Новосибирск, 2020. С. 90–91; Вершинин В.Р. Государственный и общественный контроль градостроительной деятельности (теория и практика): практическое пособие. М., 2005. С. 78.

⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

¹⁰ Лакеев А.Н. Общественный контроль в муниципальных образованиях Южного федерального округа (2015–2019 гг.). Ростов-на-Дону, 2020. С. 98–104.

новлены пределы народного контроля власти, система его органов и мероприятий.

Во-вторых, необходимо разработать и принять Федеральный закон «Об основах общественного контроля градостроительной деятельности Российской Федерации». В данном Федеральном законе следует детализировать формы, методы, а также виды мероприятий общественного контроля градостроительной деятельности, определив пределы и основания его осуществления. В связи с тем что данный вид деятельности затрагивает права, свободы и законные интересы широких масс населения, субъекты общественного контроля следует наделять не только совещательными, вспомогательными полномочиями, но и реальной возможностью приостанавливать незаконную градостроительную деятельность до решения этого вопроса по существу правоохранительными органами.

В-третьих, следует унифицировать муниципальные нормативно-правовые акты (включая уставы муниципальных образований) в части закрепления положений в области осуществления общественного контроля градостроительной деятельности.

В-четвертых, следует закрепить конкретные меры правовой ответственности за противодействие законной деятельности субъектов общественного контроля, вплоть до уголовной.

Данные мероприятия создадут не только оптимальные условия для осуществления полноценного общественного

контроля за градостроительной деятельностью, но и в целом позволят укрепить данный институт гражданского общества как важнейшую юридическую гарантию реализации, с одной стороны, соблюдения и защиты конституционных принципов народовластия и участия представителей общества в управлении делами государства, а с другой стороны, реализации прав, свобод и законных интересов граждан страны, как идеальной ценности современного государства.

Без построения в России полноценного гражданского общества, обладающего всеми необходимыми институтами, включая институт общественного контроля, невозможно существование Российской Федерации как независимого, суверенного демократического государства. В условиях глобальных вызовов современности именно демократический характер российской государственности является основой для существования и развития России, полноценной реализации гражданами нашей страны своих прав, свобод и законных интересов.

Усилия руководства России и прежде всего Президента Российской Федерации направлены на постоянное совершенствование системы юридических гарантий реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. И оптимизация общественного контроля, как важнейшего института гражданского общества, путем обеспечения полноценного охвата всех сфер жизнедеятельности общества и государства будет всецело способствовать данному процессу.

Литература

1. Алексеев К.С. Общественный контроль в России: теоретико-правовой анализ : монография / К.С. Алексеев. Новосибирск, 2020.
2. Вершинин В.Р. Государственный и общественный контроль градостроительной деятельности (теория и практика) : практическое пособие / В.Р. Вершинин. Москва : Спутник+, 2005. 152 с.
3. Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществления народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. 2019. № 5. С. 72–88.
4. Гончаров В.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области регулирования общественного контроля (конституционно-правовой анализ) / В.В. Гончаров // Право и политика. 2019. № 4. С. 7–19.
5. Гончаров В.В. О некоторых вопросах, связанных с правовой природой общественного контроля власти (конституционно-правовые аспекты) / В.В. Гончаров // Административное и муниципальное право. 2018. № 8. С. 17–25.
6. Гончаров В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. 2009. № 1. С. 72–75.
7. Гончаров В.В. Формы и объекты общественного контроля в Российской Федерации: современные проблемы и пути их разрешения / В.В. Гончаров // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2019. Т. 9. № 1. С. 28–36.
8. Гриб В.В. Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 3–13.
9. Гриб В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // Юридическое образование и наука. 2016. № 3. С. 154–160.
10. Лакеев А.Н. Общественный контроль в муниципальных образованиях Южного федерального округа (2015–2019 гг.) / А.Н. Лакеев. Ростов-на-Дону, 2020.

Защита прав собственника жилого помещения

Пушкина Анна Викторовна,
научный сотрудник Института государства и права
Российской академии наук
(сектор гражданского права, гражданского и арбитражного процесса),
кандидат юридических наук
ann-pushkina@yandex.ru

В статье рассматриваются наиболее актуальные способы защиты прав собственника жилого помещения. Исследуется соотношение таких способов, как признание права, признание сделки недействительной, виндикация. Делается вывод, что признание сделки недействительной или признание права удобно применять в сочетании с виндикацией, поскольку для виндикации сначала необходимо подтвердить титул собственника.

Ключевые слова: способы защиты права, жилое помещение, признание права, признание сделки недействительной, виндикация.

Protection of Rights of a Residential Premise Owner

Pushkina Anna V.
Research Scientist of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences (Department of Civil Law, Civil and Arbitration Procedure)
PhD (Law)

The article discusses the most actual ways to protect the rights of the owner of a dwelling. The relationship of such methods as recognition of right, invalidation of a transaction, and vindication is investigated. It is concluded that the recognition of the transaction as invalid or recognition of right is conveniently used in combination with vindication, since for vindication it is first necessary to confirm the title of the owner.

Keywords: methods of protecting the right, premises, recognition of right, invalidation of the transaction, vindication.

Способы защиты гражданских прав перечислены в ст. 12 ГК РФ. Среди них наиболее актуальными для защиты прав собственника жилого помещения являются следующие способы:

признание права;

восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;

признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки.

Кроме того, существуют специальные вещно-правовые способы защиты права собственности — виндикационный и негаторный иски.

Наиболее общим способом защиты гражданских прав является восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения.

С.Б. Полич, исследуя восстановление положения, существовавшего до нарушения права, пишет: «Анализ судебной практики применения этого способа защиты прав показывает, что он, как правило, является общей мерой защиты прав, но в качестве исключения — и способом защиты гражданских прав»¹.

¹ Полич С. Б. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, — способ защиты гражданских прав или общая мера защиты прав? // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2016. № 3. С. 70–80; СПС «КонсультантПлюс».

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, появилось в Основях гражданского законодательства 1961 года в качестве общей меры защиты, когда не было возможности перечислить в законодательстве все известные доктрине способы защиты гражданских прав. Затем данная мера перешла в ГК РФ 1994 года, сохранив свой общий характер.

И лишь в редких случаях, когда неприменимы иные меры защиты, суды допускают возможность предъявления непосредственно требования о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права².

Какой из остальных более всего используемых способов защиты прав собственника жилого помещения — признание права, признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки или виндикационный иск — применим в конкретной ситуации, не всегда просто определить.

С момента введения в действие части I ГК РФ (1995 год) и до начала 2000-х годов наиболее распространенным способом защиты права собственника на жилое помещение было признание сделок с недвижимостью недействительными и возврат собственнику отчужденной не уполномоченным им лицом квартиры. При этом иногда жилое помещение успевало перейти по цепочке сделок к конечному покупателю, у ко-

² См., напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 25 октября 2011 г. № 5910/11 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 2.

торого оно и изымалось. Основанием служило признание действительными всех сделок в цепочке по признаку порока первой сделки, состоящего в отчуждении чужого имущества неуправомоченным лицом³. В связи с этим оборот недвижимости утратил стабильность, поскольку нередко квартиры отбирались у добросовестных приобретателей, которые полагались на данные единого государственного реестра прав на недвижимое имущество (на тот момент реестр назывался именно так).

На самом деле правила о двусторонней реституции, сформулированные в п. 2 ст. 167 ГК РФ, если их толковать буквально, касаются только первой сделки и не могут распространяться на цепочку сделок. При отчуждении неуправомоченным собственником лицом квартиры по цепочке сделок ее можно истребовать у конечного приобретателя только по нормам о виндикации.

По сути дела, при заявлении требования о признании недействительной цепочки сделок нередко истец пытался обойти правила о виндикации. Если, например, квартиру продал арендатор, то виндцировать ее невозможно, а при признании недействительной цепочки сделок на первых порах была возможность вернуть такое жилое помещение собственнику.

Чтобы не допускать подобную порочную практику, по данному вопросу было дано разъяснение в п. 25 ныне утратившего силу Постановления Пленума ВАС РФ от 25 февраля 1998 года № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»:

«Если по возмездному договору имущество приобретено у лица, которое не имело права его отчуждать, собственник вправе обратиться с иском об истребовании имущества из незаконного владения лица, приобретшего это имущество.

Если в такой ситуации собственником заявлен иск о признании недействительной сделки купли-продажи и возврате имущества, переданного покупателю, и при разрешении данного спора будет установлено, что покупатель отвечает требованиям, предъявляемым к добросовестному приобретателю (статья 302 ГК РФ), в удовлетворении исковых требований о возврате имущества должно быть отказано».

Однако еще несколько лет после принятия данного разъяснения порочная практика, о которой шла речь выше, сохранялась. Конец ей положило Постановление Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2003 года № 6-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 167 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан О.М. Мариничевой, А.В. Немировской, З.А. Скляновой, Р.М. Скляновой и В.М. Ширяева».

Представляется, что конкуренции требования о признании сделки недействительной и виндикационного иска при

этом не возникает, ведь по документам в едином государственном реестре недвижимости собственником значится конечный покупатель. А значит, собственник может доказать свое право на жилое помещение как раз путем предъявления иска о признании недействительной цепочки сделок. Однако последствием признания недействительными этих сделок будет не двусторонняя реституция, а виндикация. В статье 168 ГК РФ сказано, что, если сделка не соответствует требованиям закона, могут применяться и иные последствия нарушения, установленные законом. В данном случае таким последствием закон устанавливает виндикацию. Поэтому собственнику имеет смысл предъявить сразу два иска — и о признании недействительными сделок, и о виндикации.

Однако при разрешении вопроса об удовлетворении виндикационного иска судам не всегда правильно удаётся решить вопрос о том, чьи интересы важнее для общества — добросовестного приобретателя жилого помещения или его собственника. Так, подобную проблему решает Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца».

Гражданин А.Н. Дубовец был добросовестным приобретателем квартиры в городе Москве, он был зарегистрирован как собственник данной квартиры в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество. Однако позднее выяснилось, что данная квартира после смерти ее первоначального собственника в 1994 году являлась выморочным имуществом, то есть перешла в собственность г. Москвы, хотя город не предпринял никаких действий в связи с этим. Затем на основе поддельных документов, подтверждавших право на наследство, было зарегистрировано право собственности физического лица на данную квартиру, а после этого по цепочке сделок она перешла к гражданину А.Н. Дубовцу.

Город Москва в лице Департамента городского имущества обратился с иском о признании права собственности на данную квартиру и об истребовании ее из незаконного владения семьи А.Н. Дубовца. Суд общей юрисдикции признал право собственности за городом Москвой, так как выморочное имущество признается принадлежащим публично-правовому образованию со дня открытия наследства независимо от его осведомленности об этом и совершения им действий по учету имущества и оформлению своего права (п. 1 ст. 1552 ГК РФ). И виндикационный иск к добросовестному приобретателю А.Н. Дубовцу также был удовлетворен судом на основании п. 1 ст. 302 ГК РФ, так как квартира выбыла из обладания города Москвы помимо воли собственника, по поддельным документам. Ответчик обжаловал данное решение и в Московский городской суд, и в Верховный Суд, но везде получил отказ.

Конституционный Суд РФ признал положение п. 1 ст. 302 ГК РФ не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой оно допускает, что жилое помещение, являвшееся

³ Подробнее об этом см.: Витрянский В.В. Актуальные проблемы судебной защиты права собственности на недвижимость // Гражданское право современной России / сост. О.М. Козырь и А.Л. Маковский. М.: Статут, 2008. С. 18–34; СПС «Консультант-Плюс».

ся выморочным имуществом, может быть виндцировано от его добросовестного приобретателя (который, полагаясь на данные ЕГРП, приобрел за плату это помещение и зарегистрировал право собственности) по иску публично-правового образования, когда оно своевременно не установило это имущество и не оформило право собственности.

Вслед за ЕСПЧ Конституционный Суд признал, что в данном случае подлежит защите частный интерес, а не публичный персонифицированный интерес и за ошибки государственных органов не должен отвечать добросовестный приобретатель.

Д.В. Лоренц тщательно проанализировал, как можно с цивилистической точки зрения обосновать данный подход, и сделал следующий вывод: «Для наследственных правоотношений характерно нарушение целостности «лежащей» наследственной массы, т.е. посягательство может произойти, когда будущий наследник еще не был владельцем ко дню открытия наследства. В такой ситуации следует признать особую юридическую природу наследственного иска, которая влияет на специфику ограничения виндикации любой унаследованной индивидуально-определенной вещи, а не только выморочного имущества: для истребования наследства следует устанавливать недобросовестность и безвозмездность приобретения, но не волю виндиканта на выбытие вещи из его владения»⁴. Такое обоснование представляется наиболее корректным, поскольку оно не ломает десятилетиями отработанную логику норм ГК РФ о виндикации.

В ситуации, аналогичной с А.Н. Дубовцом, оказалась семья Однодворцевых. Их квартира, приобретенная по договору купли-продажи В.В. Однодворцевым, ранее была приватизирована по подложным документам, т.е. выбыла из владения собственника — города Москвы — помимо его воли. Исковые требования прокурора в интересах Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы о признании сделок недействительными, истребовании квартиры, снятии с регистрационного учета и выселении Однодворцевых были удовлетворены судом в 2010 году. Затем начался процесс исполнительного производства, длящийся по настоящее время.

После принятия Конституционным Судом решения по делу А.Н. Дубовца семья Однодворцевых обратилась в суд с требованием о пересмотре их дела по новым обстоятельствам. Однако в удовлетворении данного требования суд отказал со ссылкой на пункт 3 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, согласно которому новым обстоятельством, влекущим пересмотр вступившего в законную силу судебного постановления, является признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по кото-

рому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

Впоследствии Однодворцевы обратились в суд с требованием прекратить исполнительное производство, указав, что исполнение решения суда о выселении их из спорного жилого помещения после принятия Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 22 июня 2017 года № 16-П будет являться нарушением частей третьей и пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Однако и в этом им было отказано.

Тогда они обратились в Конституционный Суд, и итогом рассмотрения их дела стало Постановление Конституционного Суда РФ от 26 июня 2020 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей третьей и пятой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», части первой статьи 439 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункта 4 части 1 статьи 43 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой граждан В.В. Однодворцева, Е.В. Однодворцева, М.Е. Однодворцева, Н.В. Однодворцевой и Т.П. Однодворцевой». Конституционный Суд постановил:

«Признать части третью и пятую статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», часть первую статьи 439 ГПК Российской Федерации и пункт 4 части 1 статьи 43 Федерального закона «Об исполнительном производстве» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные законоположения по своему конституционно-правовому смыслу не предполагают продолжения исполнительного производства по выселению из жилого помещения граждан, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, — если судебное решение о выселении, признавшее право собственности на данное жилое помещение за публично-правовым образованием, основано на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными (или получивших в нем конституционное истолкование), и не исполнено (либо исполнено частично) на момент вынесения такого постановления Конституционного Суда Российской Федерации — до пересмотра судебного решения, послужившего основанием для возбуждения исполнительного производства».

Прекращение исполнительного производства по делу Однодворцевых будет предпосылкой для пересмотра судебных постановлений, послуживших основанием для возбуждения данного исполнительного производства, после установления федеральным законодателем правового механизма такого пересмотра.

Таким образом, практика применения норм о виндикации постепенно меняется и начинает учитывать интересы добросовестных приобретателей.

Кроме риска виндикации квартиры, есть риск купить на вторичном рынке жилое помещение с обременениями. На-

⁴ Лоренц Д.В. Влияние юридических фикций на виндикацию выморочного имущества в свете позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 59.

пример, квартиру обременяют права членов семьи, которые на момент приватизации имели равное с собственником право пользования данным жилым помещением, но не воспользовались своим правом на бесплатную приватизацию. Права таких членов семьи считаются ограниченными вещными правами и продолжают обременять квартиру даже при смене собственника.

Это правило выводилось судебной практикой из положений ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации». В ней говорилось, что действие положений части 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации (о том, что бывшие члены семьи собственника жилого помещения по общему правилу утрачивают право пользования жилым помещением) не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации данного жилого помещения указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим.

Официальное толкование данного положения было дано в п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Верховный Суд закрепил сложившееся на практике правило о том, что, если лицо отказалось от приватизации жилого помещения в пользу одного из членов своей семьи, оно сохраняет право пользования данным жилым помещением даже при его отчуждении.

Появились и другие категории членов семьи собственника жилого помещения, право которых сохраняется даже при смене собственника или при прекращении семейных отношений с собственником. Так, суды исходят из того, что при смене собственника жилого помещения сохраняется право пользования жилым помещением в доме жилищно-строительного кооператива за лицами, которым это право было предоставлено на основании ордера. Для обоснования данного положения суды ссылаются на ту же ст. 19 Вводного закона, используя аналогию закона.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 марта 2015 года № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева» как раз рассматривал случай, когда суды признали право пользования жилым помещением в доме жилищно-строительного кооператива за лицом, которому это право было предоставлено на основании ордера, при обращении взыскания на данное жилое помещение. Конституционный суд признал не соответствующим Конституции РФ подобное толкование ст. 19 Вводного закона, определив, что это препятствует эффективной судебной защите прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения, который при заключении договора купли-продажи не знал и не должен был знать о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника.

Конституционный Суд обязал законодателя внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на защиту прав как членов семьи прежнего собственника жилого помещения, так и интересов его приобретателя.

Таким образом, права собственника наиболее эффективно защищаются при сочетании иска о признании сделки недействительной (или иска о признании права собственности) с виндикационным иском. Когда истцом выступает публично-правовое образование, его иск не будет удовлетворен, если оно своевременно не установило факт принадлежности ему спорного жилого помещения и не оформило на него право собственности. Кроме того, при приобретении жилого помещения на вторичном рынке велик риск не только виндикации, но и получения квартиры с обременениями. Изменения в законодательство для устранения данной проблемы пока только в стадии разработки⁵.

⁵ Более подробно об этом см.: Пушкина А.В. Защита ограниченных вещных прав на жилое помещение // Право и экономика. 2020. № 3. С. 49–54.

Литература

1. Витрянский В.В. Актуальные проблемы судебной защиты права собственности на недвижимость / В.В. Витрянский // Гражданское право современной России / составители О.М. Козырь, А.Л. Маковский. Москва : Статут, 2008. С. 18–34.
2. Лоренц Д.В. Влияние юридических фикций на виндикацию выморочного имущества в свете позиции Конституционного Суда Российской Федерации / Д.В. Лоренц // Журнал российского права. 2018. № 10 (262). С. 45–60.
3. Полич С.Б. Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, — способ защиты гражданских прав или общая мера защиты прав? / С.Б. Полич // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2016. № 3. С. 70–80.
4. Пушкина А.В. Защита ограниченных вещных прав на жилое помещение / А.В. Пушкина // Право и экономика. 2020. № 3. С. 49–54.

Особенности принудительного прекращения права собственности на земельные участки в связи с их изъятием для публичных нужд

Толстова Ирина Александровна,
заведующий кафедрой гражданского и уголовного права и процесса
филиала Российского государственного социального университета
в городе Клину Московской области,
кандидат юридических наук, доцент
i.tolstova@yandex.ru

Михайлова Галина Викторовна,
старший преподаватель кафедры психологии, педагогики и информационного права
филиала Российского государственного социального университета
в городе Клину Московской области
MihajlovaGV@rgsu.net

Матвеев Павел Александрович,
старший преподаватель кафедры социальной работы и социального права
филиала Российского государственного социального университета
в городе Клину Московской области
matveev.ur@mail.ru

Ковшевацкий Владислав Игоревич,
доцент кафедры экономики и финансового права
филиала Российского государственного социального университета
в городе Клину Московской области,
кандидат юридических наук
kovshevatsky@yandex.ru

В статье проанализированы положения отечественного законодательства об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Отмечается, что отдельным недостатком является отсутствие нормативно закрепленного понятия «государственные и муниципальные нужды».

Ключевые слова: земельный участок, частная собственность, прекращение права собственности, государственные и муниципальные нужды.

Peculiarities of Forced Termination of the Property Right to Land Plots in View of Withdrawal Thereof for Public Needs

Tolstova Irina A.
Head of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure
of the Klin (Moscow Region) Branch of the Russian State Social University
PhD (Law), Associate Professor

Mikhaylova Galina V.
Senior Lecturer of the Department of Psychology, Pedagogics and Information Law
of the Klin (Moscow Region) Branch of the Russian State Social University

Matveev Pavel A.
Senior Lecturer of the Department of Social Work and Social Law
of the Klin (Moscow Region) Branch of the Russian State Social University

Kovshevatskiy Vladislav I.
Associate Professor of the Department of Economics and Financial Law
of the Klin (Moscow Region) Branch of the Russian State Social University
PhD (Law)

The article analyzes the provisions of domestic legislation on the withdrawal of land plots for state and municipal needs. It is noted that a separate disadvantage is the lack of a normative concept of "state and municipal needs".

Keywords: land plot, private property, termination of ownership, state and municipal needs.

Конституционное право граждан и организаций на нахождение земельного участка в собственности может быть ограничено, а в дальнейшем и прекращено в целях защиты публичных интересов, развития территорий и т.д. Главной особенностью прекращения права собственности на землю или его части является возникновение оснований, предусмотренных ГК РФ и ЗК РФ, четкое следование публично-правовыми образованиями процедуры уведомления частного собственника о предстоящем изъятии его земельного участка и выплата рыночной стоимости земельного участка с возможным покрытием дополнительных убытков.

Исследователи характеризуют изъятие земельных участков для публичных нужд как регламентированный законодательством Российской Федерации процесс, состоящий из совокупности сменяемых друг другом стадий как основных, так и дополнительных, по целенаправленному изъятию индивидуально определенного земельного участка по основаниям, предусмотренным федеральным земельным законодательством¹.

Особо отметим, что поскольку прекращение права собственности на земельный участок является ограничением права частной собственности и вводится в целях охраны и защиты публичных интересов, то подобные ограничения и сама процедура подлежат установлению исключительно в федеральном законе, которым является Земельный кодекс Российской Федерации.

В отечественном законодательстве не зафиксированы те или иные дополнительные основания для того, чтобы изымать участки для нужд регионов или муниципалитетов.

Законодателем детально указаны основания, наличие которых позволяет изымать участки для государственных и муниципальных нужд, и соответствующий порядок. В качестве ощутимого недостатка действующих ГК РФ и ЗК РФ следует полагать то, что дефиниция сущности указанных нужд в них не зафиксирована.

В этой связи целесообразно ориентироваться на положения, относящиеся к указанным нуждам в законодательстве, регламентирующем публичные закупки.

В 2015 году нормы, регулирующие изъятие в пользу публично-правовых образований у частноправовых субъектов, подверглись значительным изменениям. Специалисты позитивно отреагировали на проведенное законодателем обновление положений, регулирующих изъятие участков для публичных нужд².

Новеллы состояли в том, что был предусмотрен срок, в который правообладатель должен быть информирован относительно изъятия, в определении величины возмещения за

подлежащие изъятию участки, во введении понятия правообладателей и др.³

При этом, несмотря на то что соответствующие новеллы и привели к оптимизации нормативной регламентации изъятия земельных участков, они не обеспечили должного решения значимых вопросов, продолжающих сохраняться как применительно к порядку, так и применительно к основаниям подобного изъятия.

В первую очередь необходимо отметить, что согласно статье 49 ЗК РФ основания, наличие которых позволяет изымать для нужд публично-правовых образований земельные участки, связаны:

1) с реконструкцией, строительством объектов, значимых в государственном или местном отношении, если иные альтернативы отсутствуют (в отношении транспортных, оборонных, атомно-энергетических и иных объектов);

2) выполнением положений, предусмотренных международными договорами, в которых участвует РФ;

3) прочими предусмотренными на уровне федеральных законов основаниями⁴.

Необходимо обратить внимание, что указанные основания многообразны, что не соотносится с исключительностью характера изъятия как основания, по которому право собственности может быть прекращено⁵. Указанный перечень не является закрытым. Данное положение следует оценивать критически, и подобная точка зрения поддерживается значительным числом специалистов. По мнению М.А. Собениной, Т.В. Беловой, существование такого подхода заставляет сомневаться в исключительном характере изъятия участков. Следствием являются отсутствие единообразной трактовки изъятия, многочисленные ущемления государством интересов и прав правообладателей и, соответственно, значительное число споров⁶.

Несмотря на значительный объем судебных споров относительно изъятия у частных лиц земельных участков или их частей в пользу публично-правовых образований, подавляющее большинство решений органов власти и органов МСУ признаются соответствующими требованиям федерального законодательства.

В качестве примера можно привести позицию Московского городского суда как суда второй инстанции от 16 июля 2019 года: «Изъять для государственных нужд города Москвы

¹ Курилин Д.А. Проблемы изъятия земельных участков для государственных нужд // Отечественная юриспруденция. 2017. № 3 (17). С. 42.

² См., напр.: Дудченко А.Ю., Ищенко Д.Д. Прекращение права собственности на объекты недвижимости в связи с изъятием для публичных нужд // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 111. С. 897–908 и др.

³ Матвеев П.А. Теоретико-правовая характеристика изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Юрист. 2017. № 13. С. 45.

⁴ См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁵ См., напр.: Афанасьев М.А., Голубева Т.Ю. Особенности изъятия (в том числе путем выкупа) и обмена земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Вопросы российского и международного права. 2016. № 5. С. 152; Исакова Н.А. Защита прав собственника при изъятии земельного участка в интересах государства // Современная наука. 2015. № 4. С. 18 и др.

⁶ Белова Т.В., Собенина М.А. Государственные и муниципальные нужды как условие изъятия земельного участка и прекращения права частной собственности на него // Новая наука: Стратегии и векторы развития. 2016. № 6–2 (88). С. 204.

земельный участок общей площадью * кв. м, расположенный по адресу: *, кадастровый номер: *. Установить сумму выкупа земельного участка общей площадью * кв. м, расположенного по адресу: *, кадастровый номер: *, в размере * (*) рублей 00 копеек.

В обоснование заявленных исковых требований истец указывает, что * издано распоряжение «Об *» (1 этап) (*), среди которых имеется и земельный участок, принадлежащий К* Л.А. на праве собственности, с учетом того, что ответчик не соглашается в досудебном порядке передать участок в собственность г. Москвы по предложенной ей цене, истец вынужден обращаться в суд с настоящим исковым заявлением.

Для проверки доводов жалобы судебной коллегией была назначена повторная оценочная экспертиза спорных объектов в Центр независимой экспертизы собственности, согласно результатам которой, рыночная стоимость указанного земельного участка составляет * руб., размер убытков и упущенная выгода — * руб., т.е. общая сумма с учетом убытков и упущенной выгоды составляет * руб.»⁷. Решение суда первой инстанции было изменено, а выкупная стоимость повышена на основании заключения эксперта.

По другому делу общество с ограниченной ответственностью «Лестехиндустрия» обратилось в Арбитражный суд Московской области с заявлением к Министерству транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области (далее — министерство) о признании недействительным распоряжения № 207-Р от 29 августа 2017 года «Об изъятии объекта недвижимого имущества для государственных нужд Московской области». Решением Арбитражного суда Московской области от 21 июня 2018 года по делу № А41-101428/17 требования удовлетворены, поскольку территории поселка городского типа Новоивановское расположены: торговый центр Можайский двор — площадь по кадастру 67553,2 кв. м, торговый центр ЕвростройДвор — площадь по кадастру 3402,6 кв. м, торговый центр Азбука вкуса — площадь по кадастру 9992,4 кв. м, следовательно, данные торговые центры перекрывают потребность местного населения в торговых центрах в 10 раз. Апелляционная инстанция оставила решение суда в силе⁸.

В отдельных случаях истцами являются сами собственники земельных участков, которые не могут получить от публичного образования денежные средства, несмотря на решение суда или соглашение. Так, Решением Арбитражного суда Московской области от 11 декабря 2017 года по делу № А41-60804/17 требования ООО «Перспектива» удовлетворены, взыскано с Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области в пользу ООО «Перспектива» сумму возмещения за изъятые для государственных

нужд земельные участки в размере 21 071 008 рублей, в том числе:

- 10 661 890 рублей за земельный участок с кадастровым номером 50:56:0030204:1063;
- 4 898 560 рублей за земельный участок с кадастровым номером 50:56:0030204:1064;
- 5 510 558 рублей за земельный участок с кадастровым номером 50:56:0030204:29.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Правительство Московской области, Министерство имущественных отношений Московской области, нотариус нотариального округа Подольск Московской области Горбункова Ия Михайловна.

Возражая против иска, ответчик и третьи лица ссылаются на исполнение Главным управлением дорожного хозяйства Московской области своих обязательств по предоставлению истцу возмещения за изымаемый земельный участок путем внесения денежных средств на депозитный счет нотариуса нотариального округа Подольск Московской области Горбунковой И.М., открытый в Московском филиале ООО КБ «Развитие» г. Москва. Однако и от нотариуса денежные средства не поступили на счет бывшего собственника земельных участков⁹.

Определением судьи Верховного Суда РФ от 12 февраля 2019 года № 305-КГ18-22852 отказано в передаче дела № А41-60804/2017 в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления.

В качестве еще одного примера следует привести апелляционное определение Московского городского суда от 22 октября 2019 года № 33-45656/2019 на решение Щербинского районного суда г. Москвы от 27 марта 2019 года: «...Истец Департамент городского имущества г. Москвы обратился в суд с иском к ответчику Т.А.А. об изъятии для государственных нужд земельного участка общей площадью * кв. м, расположенного по адресу: *, с кадастровым номером *, и установлении суммы выкупа за изымаемое имущество в размере * рублей, установлении определенных условий выкупа.

В обоснование заявленных исковых требований истец указал, что Департаментом городского имущества г. Москвы издано распоряжение «Об изъятии для государственных нужд объектов недвижимого имущества для целей реконструкции и строительства автомобильной дороги «М-3 Украина — Московский — деревня Сосенки — деревня Ямонтово до автомобильной дороги поселок Коммунарка — аэропорт «Остафьево» (1 этап) (Новомосковский административный округ города Москвы)», среди которых имеется и земельный участок, принадлежащий Т. А.А. на праве собственности, с уче-

⁷ Апелляционное определение Московского городского суда от 16 июля 2019 г. по делу № 33-8990 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 17 сентября 2018 г. № 10АП-14142/2018 по делу № А41-101428/17 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 сентября 2018 г. № Ф05-13688/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2018 г. № 10АП-653/2018 по делу № А41-60804/17 // СПС «КонсультантПлюс».

том того что ответчик не соглашается в досудебном порядке передать указанное имущество в собственность г. Москвы по предложенной ему цене, истец вынужден обращаться в суд с настоящим исковым заявлением.

Суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу об отсутствии правовых оснований для установления суммы выкупа в соответствии с заявленными исковыми требованиями — в размере * рублей по состоянию на дату, предшествующую утверждению проекта планировки территории, а счел необходимым установить сумму выкупа в соответствии с заключением проведенной по делу судебной экспертизы, исходя из рыночной стоимости убытков, связанных с изъятием земельных участков под государственные нужды, на момент рассмотрения спора в суде»¹⁰.

На наш взгляд, одна из проблем, требующая своего решения со стороны федерального законодателя, — защита прав собственника земли посредством изъятия не части, а всего земельного участка. В отдельных случаях, отрезая у участка или даже у нескольких участков значительный объем площади, публичное образование фактически лишает собственника возможности строить здания, иным образом использовать землю по ее целевому назначению (собственнику предлагается добиваться разрешения на строительство здания при параметрах, отклоняющихся от нормальных). Тем самым владение и использование участка становится для собственника обременительным.

В качестве примера защиты публичных, а не частных прав — апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2018 года по делу № 33-13487/2018: в ходе рассмотрения дела ответчиком Ш. был предъявлен встречный иск к Департаменту городского имущества (адрес), Департаменту развития новых территорий (адрес) об обязанности изъять и выкупить для государственных нужд весь земельный участок площадью 600 кв. м с кадастровым номером :5 и земельный участок площадью 600 кв. м с кадастровым номером :74. В обоснование требований указал, что изъятие частей данных земельных участков приводит к невозможности использования оставшихся частей в соответствии с целевым назначением земельных участков и разрешенным видом их использования, так как он не сможет возвести на них ни жилой дом, ни хозяйственные постройки, а также вести какое-либо хозяйство.

Отказывая в удовлетворении встречного иска Ш., суд первой инстанции правильно не принял во внимание представленное ответчиком по первоначальному иску заключение ООО «Независимое экспертное партнерство», согласно которому земельные участки, оставшиеся в пользовании Ш. после изъятия не могут быть использованы по целевому назначению, в связи с невозможным расположением индивидуального жилого строения, хозяйственных строений и сооружений в соответствии с требованием нормативно-технической документации, поскольку суд при рассмотрении де-

ла по существу установил, что какие-либо объекты недвижимого имущества на принадлежащих Ш. земельных участках отсутствуют¹¹.

Важным остается вопрос о правильности толкования понятия публичных нужд, в силу которых государство, органы МСУ и изымают земельные участки у частных собственников.

На доктринальном уровне подходы к трактовке государственных и муниципальных нужд не отличаются единством. По мнению М.А. Собениной, Т.В. Беловой, следует вообще отказаться от данной категории, а пользоваться такой категорией, как общественные нужды. В свою очередь, данные нужды представлены, по мнению указанных авторов, потребностями в обеспечении жителей муниципалитета, региона, РФ в целом благами, которые носят публичный характер, или в сохранении подобных благ, подтвержденными принятым в рамках нормативно предусмотренной процедуры компетентным органом решением или решением суда, если факт наличия подобных потребностей определяет суд¹².

Близкое определение представлено и в публикациях И.В. Рузанова, который также оперирует категорией общих благ, трактуя их в качестве выраженных в юридическом отношении интересов, возможность индивидуального удовлетворения которых исключается¹³.

Анализируя соответствующий вопрос, Д.В. Верещагина указывает, что участок будет выступать в качестве изымаемого объекта, если в условиях существования комплекса определенных обстоятельств он потребуется, чтобы удовлетворить публичные потребности и интересы, и право частного лица в отношении участка будет прекращено в принудительном порядке¹⁴.

Д.В. Верещагина полагает, что возможность предусмотреть закрытый перечень оснований, наличие которых позволяет изымать участки, исключается. Причина состоит в том, что, если потребуется признать какую-либо ситуацию основанием для совершения изъятия, надо будет вносить изменения в статью 49 ЗК РФ, что исключит стабильность гражданского оборота¹⁵.

В этой связи предлагается зафиксировать в ЗК РФ развернутую дефиницию государственных и муниципальных нужд. Указанные нужды должны быть определены в качестве необходимости использовать участок для того, чтобы госор-

¹⁰ Апелляционное определение Московского городского суда от 22 октября 2019 г. № 33-45656/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2018 г. по делу № 33-13487/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Белова Т.В., Собенина М.А. Государственные и муниципальные нужды как условие изъятия земельного участка и прекращения права частной собственности на него // Новая наука: Стратегии и векторы развития. 2016. № 6-2 (88). С. 206.

¹³ Рузанов И.В. Конституционная идея общего блага как основание изъятия земельных участков для государственных нужд // Юридический вестник Самарского университета. 2015. № 3. С. 46.

¹⁴ Верещагина Д.В. Земельный участок как объект изъятия // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 4 (34). С. 149.

¹⁵ Верещагина Д.В. К вопросу о понятии государственной или муниципальной нужды как основания изъятия земельного участка // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 4 (30). С. 63.

ганы, органы, осуществляющие местное самоуправление, могли реализовывать функции, являющиеся наиболее значимыми, если будет доказано, что использовать иной участок невозможно, и в отношении собственника будет предусмотрено предоставление возмещения, являющегося равноценным, а также предоставление гарантий, что изъятый участок госорган, орган, осуществляющий муниципальное управление, будет использовать в соответствии с предназначением, для которого совершается его изъятие, и с возможностью на случай, если необходимость в участке перестанет существовать, он будет возвращен собственнику, или передан в частную собственность¹⁶.

А.Г. Григорьевой сформулирована сходная, но более краткая дефиниция. Она указывает, что государственные нужды, муниципальные нужды представлены потребностью в осуществлении строительства или ином размещении объектов, предусмотренных статьей 49 ЗК РФ, если невозможно установить сервитут или разместить объекты иным образом¹⁷.

Соответствующий вопрос на основе опыта США проанализирован А.И. Кичко, который отмечает, что в данном государстве публичное использование составляет основание для изъятия составляющих объекты частной собственности участков. Требуется доказывать, что участок необходим для того, чтобы выполнять функции государства, что существует обоснованная потребность в том, чтобы участок был изъят. Также следствием изъятия должно являться удовлетворение потребностей, являющихся, в определении американского законодателя, разумно обозримыми. Общественные потребности, для удовлетворения которых участок должен быть изъят, должны быть обоснованы органами власти¹⁸.

Представляет научно-практический интерес подход, демонстрируемый А.Я. Рыженковым. Данный автор представляет изъятие участков для публичных нужд в виде издержек, обусловленных техническим прогрессом. Прекращение права собственности в данном случае, как полагает исследователь, связана с техническими достижениями и их использованием для развития многообразной инфраструктуры¹⁹. При этом имеются нужды частно-публичного и публичного характера.

Первые определены в виде предусмотренных на уровне федерального законодательства потребностей, которые имеются у общества в том, чтобы возводить строительством жилье, спортивные, образовательные, медицинские и иные сходные объекты, и которые организации, преследующие цель извлечения прибыли как основную, в которых участвует государство, удовлетворяют на основе изъятия участков у граждан с условием гарантированности прав последних²⁰.

Вторые являются предусмотренными законодательством федерального уровня потребностями жителей муниципального образования, субъекта РФ, РФ в целом, обеспечить которые представляется возможным, лишь изымая участки у частных лиц с предоставлением компенсации, соответствующей критерию справедливости, в собственность муниципальных образований, регионов, РФ, с дальнейшим их использованием для того, чтобы выполнять международные договоры, размещением на них объектов, связанных с энергетикой, безопасностью, обороной, инфраструктурных объектов и др.²¹

Сформулированное Д.В. Верещагиной применительно к изъятию участков понятие госнужд и муниципальных нужд видится наиболее обоснованным из представленных, за исключением рекомендации автора не указывать в земельном законодательстве основания, наличие которых позволяет изымать участки. Видится необходимым фиксировать в статье 49 ЗК РФ данные основания (кроме иных оснований), а также дефиницию госнужд и муниципальных нужд. За счет наличия данной дефиниции, которая будет выступать в качестве критерия возможности или невозможности изымать участки, можно будет на практике определять, имеется ли в конкретном случае основание для изъятия.

В этой связи в статье 49 ЗК РФ надлежит законодательно закрепить официальное определение государственных и муниципальных нужд как необходимость изъятия по соглашению или по решению суда с определением выкупной цены земельного участка или его части у частного собственника для выполнения публично-правовым образованием своих функций, закрепленных Конституцией РФ, международными договорами, федеральными законами.

¹⁶ Верещагина Д.В. К вопросу о понятии государственной или муниципальной нужды как основания изъятия земельного участка // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 4 (30). С. 68–69.

¹⁷ Григорьева А.Г. Процедура изъятия земельных участков для государственных нужд // Теория и практика общественного развития. 2016. № 5. С. 75.

¹⁸ Кичко А.И. Некоторые проблемы принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Общество и право. 2010. № 4. С. 91.

¹⁹ Рыженков А.Я. О некоторых проблемах изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в России: проблемы

теории и практики // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 3 (32). С. 228.

²⁰ Стребкова А.Н. Изъятие земель // Научные исследования. 2019. № 1 (27). С. 88.

²¹ Землякова Г.Л., Самончик О.А. Некоторые проблемы защиты прав собственников при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2019. Т. 29, вып. 4. С. 488.

Литература

- Акатова Н.С. Многообразие аспектов социальной политики / Н.С. Акатова, А.А. Артемьев, В.Ю. Викторов [и др.]. Клин : Филиал РГСУ в г. Клину ; Тверь : Тверской государственный ун-т, 2017. 184 с.
- Акатова Н.С. Современное государство и общество: социально-экономические и правовые аспекты : монография / Н.С. Акатова, А.А. Артемьев, С.А. Бобинкин [и др.] ; под редакцией Н.В. Филиновой, Е.А. Фирсовой. Тверь : РИУ ТвГУ ; Филиал РГСУ в г. Клину, 2019. 241 с.

3. Акатова Н.С. Социально-экономическая политика и современное государство / Н.С. Акатова, А.А. Артемьев, М.И. Архипов [и др.]. Тверь : Тверской государственный ун-т, 2018. 278 с.
 4. Дюжилова О.М. Теория и методология обеспечения экономической безопасности / О.М. Дюжилова, И.В. Вякина, Г.Г. Скворцова [и др.]. Тверь : Тверской государственный технический ун-т, 2019. 164 с.
 5. Керимов А.Д. Критерии силы государства / А.Д. Керимов, И.Н. Куксин // Право и образование. 2016. № 6. С. 4–16.
 6. Керимов А.Д. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса : монография / А.Д. Керимов, И.Н. Куксин. Москва : Норма, 2018. 96 с.
 7. Матвеев П.А. Административно-правовые процедуры национальной модели государственной недвижимости / П.А. Матвеев // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса : выступления и доклады участников Всероссийской научно-практической конференции памяти Н.Г. Салищевой (г. Москва, 19 октября 2017 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор А.И. Стахов. Москва : РГУП, 2018. С. 288–297.
 8. Матвеев П.А. Изъятие земельного участка у собственника ввиду его нецелевого или ненадлежащего использования как самостоятельное основание прекращения права собственности / П.А. Матвеев // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 1. С. 22–25.
 9. Матвеев П.А. Понятие и классификация оснований прекращения права собственности на земельные участки / П.А. Матвеев // Новеллы права и политики 2017 : материалы международной научно-практической конференции (г. Гатчина, 1 декабря 2017 г.). В 2 томах. Т. 1 : сборник научных трудов / научное редактирование: Т.О. Бозиев, Л.А. Голубева. Гатчина : Государственный ин-т экономики, права и технологий, 2018. С. 137–141.
 10. Матвеев П.А. Теоретико-правовая характеристика изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд / П.А. Матвеев // Юрист. 2017. № 13. С. 40–46.
 11. Рыженков А.Я. О некоторых проблемах изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в России: проблемы теории и практики / А.Я. Рыженков // Бизнес. Образование. Право. 2015. № 3 (32). С. 228–232.
-

Публичное управление: от городского к государственному

Авдеев Дмитрий Александрович,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
d.a.avdeev@utmn.ru

В статье проводится аналогия между городским управлением и государственным, как разновидностями публичного управления. Обосновывается, что управление государством берет свое начало именно с управления городом, как одной из первых многофункциональных социально-экономических систем, требующих политико-правового регулирования. Как показывает историческое развитие, постепенно городское управление трансформируется в государственное.

Отмечается, что для публичного управления, как городского, так и государственного, характерна диалектика процессов централизации и децентрализации, что в итоге и определяет тип (поликратический или монархический) и форму государственного правления.

Ключевые слова: город, конституция города, городское управление, государственное управление, монархия, поликратия, публичное управление, форма правления.

Public Administration: From City to State

Avdeev Dmitry A.
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Tyumen State University
PhD (Law), Associate Professor

The article draws an analogy between city government and state, as varieties of public administration. It is substantiated that the management of the state originates precisely from the management of the city, as one of the first multifunctional socio-economic systems requiring political and legal regulation. As historical development shows, gradually urban governance is transformed into state.

It is noted that for public administration, both urban and state, the dialectic of centralization and decentralization processes is characteristic, which ultimately determines the type (polycratic or monocratic) and the form of government.

Keywords: city, city constitution, city government, public administration, monarchy, polycracy, public administration, form of government.

В настоящее время в Российской Федерации публичное управление осуществляется на трех уровнях — федеральном, региональном (субъектном) и местном (муниципальном). Для

каждого уровня характерна собственная специфика, обусловленная не только системой органов власти и управления, принципами их функционирования и деятельности, но и

соответствующим предназначением и выполняемыми задачами.

Управление может отличаться способами и методами, используемыми в процессе регуляции общественных отношений. Однако, несмотря на общие и отличительные черты, сущность самого публичного управления остается неизменной и заключается, по нашему мнению, в решении вопросов жизнеобеспечения населения на соответствующей территории.

Управление является неотъемлемым свойством человеческого социума, без которого невозможно представить развитие самого общества и его эволюцию. Публичное управление, как деятельность соответствующих органов власти, зависит от ряда факторов и условий, воздействующих на их организацию и функционирование. Одними из важных обстоятельств, определяющих методы и способы управления, являются, на наш взгляд, экономика и возникающие на основе ее хозяйственно-материальные отношения. Например, управленческие процессы, характерные для присваивающей экономики, существенно отличаются от публичного управления экономики производящей. Ярким тому подтверждением являются существующие в современном мире племена и народности, которые до сих пор не перешли к государству как политической организации, а довольствуются родоплеменным общественным укладом жизни в силу того, что у них не изменился характер экономических отношений. Следовательно, производящая экономика, разделение труда, разветвление различного рода социальных функций, внешняя охрана границ и многое другое способствуют становлению публичного управления, которое изначально формировалось как городское управление, а в дальнейшем трансформировалось и выросло в публичное управление общегосударственного уровня, пройдя достаточно длинный путь своего эволюционирования.

Публичное управление берет свое начало с древних родов-поселений, в которых, по сути, начинается образовываться основа будущего государственного устройства России. Зачатки публичного управления государственного свойства стали закладываться в эпоху становления Древнерусского государства.

Первыми органами власти и управления являлись *вече* (как коллегиальный орган народного представительства) и *князь*, выполняющий функции главы государства. В Древней Руси власть князя была производна от власти вече, что дает основание говорить о демократической основе княжеской власти. Однако дальнейшее развитие государственного управления позволяет характеризовать его как единодержавную форму правления¹. Деятельность князя и вече фактически была взаимосвязана и взаимообусловлена, так как вече не могло собираться без князя, а последний не мог принимать решения без одобрения или при отсутствии согласия вече.

¹ История государства и права России : учебник. В 2 т. / под общ. ред. В.М. Сырых. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 16.

Следует отметить, что период формирования государственности в то время породил множество споров среди правоведов относительно характеристики формы правления, которая оценивается как «раннефеодальная монархия», «раннесредневековая монархия», «варварское государство», «военная демократия», «дружинный период», «норманнский период», «военно-торговое государство» и т.д. Это позволяет говорить о том, что Киевскую Русь следует рассматривать как государство переходного типа, в котором переход шел от родового строя к феодализму с той спецификой, которую придает формирование феодальных отношений при значительных остатках первобытнообщинного строя (вече, кровная месть, язычество и т.д.)»².

В период удельного правления (XII в. — начало XIV в.) продолжился процесс структуризации органов власти и управления, оперируя современной юридической терминологией, можно сказать, что происходило становление и правовое оформление статуса органов, осуществляющих публичное управление, шел процесс распределения компетенционных полномочий между ними, закладывались основы государственного управления территориями, устанавливалось взаимодействие между центральными и органами власти на местах.

В конце XII — начала XIII века на Руси определились три основных политических центра, каждый из которых оказывал решающее влияние на политическую жизнь в соседних с ними землях и княжествах: Владимиро-Суздальское княжество (для Северо-Восточной и Западной Руси), Галицко-Волынское княжество (для Южной и Юго-Западной Руси) и Новгородская феодальная республика (для Северо-Западной Руси)³.

Особенности организации публичной власти и управления в этих центрах заключались в основном в распределении властных полномочий и сосредоточении преобладающего их объема в тех или иных центрах, которыми могли выступать или князь, или вече. Например, для организации публичной власти и управления Северо-Восточной Руси было характерно незначительное влияние вече, в отличие от князя. В Северо-Западной Руси в отличие от Северо-Восточной преобладала вечевая форма публичного управления. Для политической системы Юго-Западной Руси характерно было государственное управление со слабой монархической властью и чрезмерным влиянием боярства⁴. В Новгороде государственное управление основывалось на сочетании элементов монархического, олигархического и демократического строя, хотя государственный строй Новгорода характеризуется как феодальная (боярская) республика⁵.

² Там же. С. 20.

³ Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления) : учебник. 2-е изд., доп. Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2010. С. 57.

⁴ История государства и права России : учебник / под общ. ред. В.М. Сырых. С. 54–64.

⁵ История государства и права России : учебник / под ред. Ю.П. Титова. М. : Проспект, 2001. С. 40.

Публичное управление в вышеприведенных княжествах отличалось, по нашему мнению, типами управления (поликратическое (поликратия) или же монархическое (монархия))⁶. Разница между поликратией и монархией заключается в существовании двух или одного политического центра управления общественными процессами. Например, политическое противостояние князя, с одной стороны, бояр и народного веча, с другой, определяли степень концентрации властных полномочий в тех или иных руках по управлению городом. Происходило распределение компетенции между ними, устанавливались меры ответственности за результаты и эффективность своего управления.

Полагаем, что на особенности публичного управления, которое сложилось в рассматриваемый выше период времени, оказывали свое влияние различного рода факторы и условия, что находило свое отражение в политическом устройстве того или иного княжества. К числу таких факторов следует отнести и размеры территорий, родственные связи князей, их политические амбиции, основанные на этом субъективное видение процесса управления.

Объединение древнерусских земель и образование Московского государства содействуют консолидации всех институтов власти и органов управления. В период правления Ивана III и Василия III происходит централизация государственного строя. В 1547 году великий князь Иван IV получает титул царя и становится вседержителем и единственным центром власти. Как пишет В.В. Захаров, централизация государственного управления могла пойти по созданию монархии, основанной на законе, однако построение единого государства происходило путем принятия неограниченного самодержавия. Опричнина, введенная при Иване Грозном, ускорила формирование в России самодержавной модели власти⁷. Таким образом, начинается утверждаться монархическая модель публичного управления.

Период от появления древнерусских княжеств до образования Московского государства можно охарактеризовать как время становления начал централизации в государственном управлении, сосредоточение основных властных прерогатив и полномочий в руках князя, образование всевозможных консультативно-совещательных органов при нем.

Следует отметить, что до образования централизованного Московского государства наблюдается различие системы и методов управления, сочетающего в себе как единоличное, так и коллегиальное управление. Происходило перераспределение тех или иных полномочий, однако четко прослеживалась тенденция к выделению самостоятельной власти князя и вечевых, а также боярских собраний как прообразов органов народного представительства.

⁶ Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 114–121; Его же. Современная форма правления // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96). С. 25–28.

⁷ История государства и права России / под общ. ред. В.М. Сырых. С. 102.

Государственное управление, сложившееся в России XV–XVII веков, характеризуется тенденцией к сосредоточению властных полномочий и функций в руках единоличного органа публичной власти — князя, получившего в дальнейшем статус самодержца, опирающегося в своей деятельности на Боярскую думу, являющуюся, по сути, совещательно-консультативным органом, представляющим интересы привилегированного класса (сословия).

По мере становления и развития самого Российского государства происходила модернизация органов публичной власти, совершенствовалась система публичного управления по вертикали и горизонтали. Обуславливалась такая трансформация происходящими как социально-экономическими причинами (расширение территорий, рост и развитие торговли (внутренней и внешней)), так и политическими, выходом России на международную арену, становление ее державой мирового уровня. Определенный качественный рывок в развитии Российского государства связывают с реформами Петра I, внесшего значительный вклад в модернизацию организации публичного управления. Процессы централизации вытесняли тенденции децентрализации, и после провозглашения Петром I в 1721 году России империей форма правления стала характеризоваться как абсолютная монархия, то есть исключаящая какую бы то ни было децентрализацию государственного управления. Государственное управление сосредоточивалось в руках монарха, а управление обширными территориями происходило через назначаемых из центра наместников (генерал-губернаторов).

Обращает на себя внимание тот факт, что образованные при монархе органы всегда играли роль консультативно-вспомогательного характера и наделялись лишь делегированным нормотворчеством (Сенат при Петре I, Верховный тайный совет при Екатерине I и Петре II, Кабинет при Анне Иоанновне, Конференция при Елизавете Петровне, Совет при Петре III). Эти органы были небольшими по количеству входящих в них человек. Как показал опыт их функционирования, они не могли вести полномасштабное и оперативное управление государственными делами, что приводило к появлению новых специальных учреждений узкой направленности. Образование отдельного ведомства, специализировавшегося на определенном круге вопросов, способствовало их оперативному рассмотрению и принятию незамедлительных мер. Полагаем, что именно с этого времени (начало XIX в.) и началось формирование в России разветвленной самостоятельной системы органов исполнительной власти, имеющих собственную структуру и иерархию по функциональному принципу организации и деятельности⁸.

Таким образом, анализ исторического образования Российского государства позволяет прийти к выводу, что публичное управление городского типа, формировавшееся в период становления первых городов-княжеств на Руси, получило

⁸ См.: Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк) : монография. Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2015. С. 66–68.

развитие, став своего рода эталонной моделью управления общественными процессами уже централизованного государства с монархическим типом управления, исключая существование каких бы то ни было иных политических центров, могущих выступать как оппозиция по вопросам государственному управлению. Нельзя не отметить в этой связи, что на всем протяжении формирования отечественной государственности выделяется противостояние коллективного и единоличного управления делами города в частности, а затем и государства вообще.

Практикой реализации управленческих процессов была выработана некая парадигма публичного управления, которая для любого уровня власти и во все времена является неизменной. Так, к числу характерных признаков публичного управления относят то, что оно осуществляется на определенной территории, есть субъект и объект управления, имеются целеполагания и, собственно, сама деятельность органов власти⁹.

Проблематика публичного управления с учетом политико-правовых процессов, происходящих в Российской Федерации в сфере государственного строительства и местного самоуправления, не теряет своей актуальности и значимости. И в настоящее время большинством ученых справедливо выдвигаются идеи о рассмотрении города как первоначальной системы публичного управления, имеющего непосредственное влияние и оказывающего воздействие на процесс государственного управления, то есть на управление государством в целом. По верному замечанию А.Н. Костюкова, «актуальным представляется аналитический подход к рассмотрению города как объекта в системе публичного управления в целях определения приемлемых форм и методов управленческого воздействия на каждый из элементов такой системы и последующего синтеза принципов управления городом»¹⁰.

В этой связи можно говорить о непосредственной связи, а даже какой-то тождественности процесса управления городом и государством. Полагаем, что город как таковой не следует рассматривать только как вид муниципального образования и населенный пункт. Город является сложной полифункциональной системой, является первоосновой жизнедеятельности человека, имеющей собственные закономерности развития. Можно с уверенностью говорить о так называемой конституции города, под которой можно понимать социально-политическое устройство, складывающееся под влиянием различного рода факторов и условий, определяющее особенность публичного управления всеми сферами жизнедеятельности города на основании и с учетом мнения большинства горожан, регламентированное правовыми нормами на основании местных традиций, культурных и исто-

рических условий развития. В этом смысле А.Н. Костюков справедливо говорит о том, что «город в рамках системного подхода следует рассматривать как единство следующих ключевых подсистем, находящихся во взаимодействии: территории, инфраструктуры, населения, экономики, органов управления городом»¹¹.

По нашему убеждению, именно управление городом является первичной моделью публичного управления. Упомянем в этом контексте патриархальную теорию происхождения государства, обосновывая которую, Аристотель полагал, что раз человек животное политическое, то он стремится к объединению с себе подобными (процесс социализации). Первичным таким социальным объединением является семья, в свою очередь, увеличение числа семей приводит к образованию государства, где управление происходит по образу и подобию управления в семье. Естественная потребность человека к общению приводит к тому, что из нескольких семей складывается селение или род, а из всех селений или родов образуется государство. Следовательно, государство является высшей формой общения, обнимающей собой все другие образования и формы общения¹². В этом, на наш взгляд, и проявляется непосредственная связь публичного управления городом, с одной стороны, и государством — с другой.

Таким образом, увеличение численности городов приводит к появлению государственного управления, в основе которого лежит, по сути, управление городом, только в несколько ином, более крупном масштабе. Как верно замечает В.В. Таболин и М.В. Мархгейм, «город как единственно возможная территориальная форма, позволяющая создать государство»¹³. Иными словами, городское управление есть не что иное, как модель-копия государственного управления. Справедливо мнение Г.В. Мальцева, что «город был многофункциональной структурой, которая иногда прямо перерастала в государство (государство-полис) либо служила платформой для консолидации сил, способных создавать крупные империи, централизованные политические образования, контролирующие огромные территории нередко в разных частях света»¹⁴.

Видимо, поэтому в настоящее время, в период глобализации и влияния целого комплекса факторов и условий как на государственное, так и на муниципальное управление, вызывает повышенный интерес развитие городского управления. Нель-

⁹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 9.

¹⁰ Костюков А.Н. Город как объект управленческого воздействия // Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : монография / коллектив авторов ; под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. С. 35.

¹¹ Костюков А.Н. Указ. соч. С. 37.

¹² Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2001. С. 121.

¹³ Таболин В.В., Мархгейм М.В. Город как объект исследования государства // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VI Международные «Мальцевские чтения» памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 26–27 апреля 2017 г.). Белгород, 2017. С. 31.

¹⁴ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография. М. : Издательство РАГС, 2010. С. 211.

зя не согласиться с В.В. Таболиным и М.В. Мархгейм, что развитие российского государства «прямо зависит от состояния наших городов... Отсутствие четкой теоретической политико-правовой концепции развития городов в России, полагаем, является причиной отсутствия внятных стратегических целей и за-

дач развития государства»¹⁵. Настало время выработать такую концепцию, которая позволит сформировать общие цели стратегического развития государства в целом.

¹⁵ Таболин В.В., Мархгейм М.В. Указ. соч. С. 35–36.

Литература

1. Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев / Д.А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 114–121.
2. Авдеев Д.А. Современная форма правления / Д.А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96). С. 25–28.
3. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк) : монография / Д.А. Авдеев. Тюмень : Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2015. 242 с.
4. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления : учебник для студентов вузов / Н.И. Глазунова. Москва : ТК Велби, Проспект, 2006. 630 с.
5. История государства и права России : учебник / под редакцией Ю.П. Титова. Москва : Проспект, 2001. 541 с.
6. История государства и права России : учебник. В 2 томах / под общей редакцией В.М. Сырых. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014.
7. Костюков А.Н. Город как объект управленческого воздействия / А.Н. Костюков // Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты : монография / коллектив авторов ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 351 с.
8. Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография / Г.В. Мальцев. Москва : РАГС, 2010. 317 с.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник / М.Н. Марченко. Москва : Проспект, 2001. 755 с.
10. Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления) : учебник / Н.П. Носова. 2-е изд., доп. Тюмень : Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2010. 413 с.
11. Таболин В.В. Город как объект исследования государства / В.В. Таболин, М.В. Мархгейм // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VI Международные «Мальцевские чтения» памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (г. Белгород, 26–27 апреля 2017 г.) : сборник научных статей. Белгород, 2017.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Подписан закон, направленный на обеспечение взаимосвязки и согласованности документов территориального планирования всех уровней с документами стратегического планирования

Уточнено, что подготовка документов территориального планирования РФ осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования РФ, в том числе генеральных схем в топливно-энергетических и транспортных отраслях, стратегии национальной безопасности РФ, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения безопасности с учетом положений стратегии социально-экономического развития РФ, стратегии пространственного развития РФ, нацпроектов, межгосударственных программ, госпрограмм РФ, инвестпрограмм субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, а также сведений, содержащихся в ФГИС ТП.

Сокращены сроки согласования изменений в утвержденные документы территориального планирования всех уровней.

Предусмотрена возможность установить в законодательстве субъектов РФ о градостроительной деятельности, что утверждение правил землепользования и застройки, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, внесение изменений в указанные документы осуществляются местными администрациями.

Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Правовая характеристика разграничения компетенций между Российской Федерацией и ее субъектами по вопросам государственной собственности и налогообложения

Васильев Станислав Александрович,
доцент кафедры конституционного и административного права
Севастопольского государственного университета,
кандидат юридических наук
mnogoslov@mail.ru

Моцная Юлия Николаевна,
Юридический институт Севастопольского государственного университета
info@sevsu.ru

В статье рассматриваются вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, выявлены проблемы разграничения полномочий в сфере совместной компетенции. Анализируются разграничения и передача полномочий в системе взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, обращается внимание на соотношение различных уровней публичной власти и сложный характер распределения полномочий между ними в сферах разграничения государственной собственности и налогообложения. Также в работе рассмотрена проблема муниципальных образований, как значимых публично-правовых конструкций в системе взаимодействия с федеральной властью.

Ключевые слова: предметы ведения, разграничение компетенций, распределение полномочий, федеральная власть, город федерального значения.

Legal Characteristics of Demarcation of Competences in the Issues of State Property and Taxation between the Russian Federation and Its Constituent Entities

Vasilyev Stanislav A.
Associate Professor of the Department of Constitutional
and Administrative Law of the Sevastopol State University
PhD (Law)

Motsnaya Yulia N.
Law Institute of the Sevastopol State University

The article deals with the current problem of differentiation of competence between the state authorities of the Russian Federation and the authorities of the subjects of the Federation. The paper analyzes certain provisions of article 72 of the Constitution of the Russian Federation from the position of the ratio of the volume of power, namely, the provisions related to ensuring compliance of lower legal acts with the Constitution of the Russian Federation and Federal laws; protection of human rights and freedoms, the rights of national minorities and ensuring law and order, public safety; issues of ownership, use and disposal of land, subsoil, water and other natural resources; issues of environmental protection and nature management, as well as education in the Russian Federation.

Keywords: subject of doing, the city of Federal importance, the subject of the Federation, distribution of powers, the Federal government.

Ни для кого не секрет, что главной отличительной чертой федеративного государства является самостоятельность субъектов Федерации. Она представляет собой важнейший фактор, оказывающий влияние практически на все аспекты в устройстве системы государственной власти в Федерации.

Однако на сегодняшний день существенное перераспределение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами приобретает особую значимость и остроту, что ставит под сомнение данный конституционный принцип. Таким образом, для фактического установления состояния

самостоятельности субъектов и их взаимодействия с Федерацией представляется актуальным проанализировать некоторые положения ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

1. Разграничение государственной собственности необходимо понимать, как «законодательное и иное нормативно-правовое регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) этой собственности — федеральной, собственности субъектов РФ, за исключением тех объектов, которые в соот-

ветствии с Конституцией РФ относятся исключительно к федеральной собственности»¹. А.М. Васильев и И.Е. Копченко понимают данное определение как своеобразную административную процедуру, происходящую между органами государственной власти соответствующего уровня, однако такая совокупность действий вызывает гражданско-правовые последствия². Таким образом, можно говорить в данном случае о комплексности правоотношений, добавив регламентацию конституционного права. В самом общем виде получается, что субъекты конституционно-правовых отношений вступают во взаимодействие для решения имущественных вопросов, используя при этом административные процедуры.

На практике передача имущества между соответствующими уровнями государственной власти происходит нередко. Так, Республика Тыва в июне 2012 года передала в федеральную собственность аэропорт Кызыл как имущественный комплекс³. Не всегда конституционно-правовые отношения между рассматриваемыми субъектами осуществляются позитивным образом. Нередко по поводу имущества возникают споры между разными уровнями власти для справедливого разграничения государственной собственности. Например, в 2007 году Департамент имущества Правительства города Москвы пытался в судебном порядке перевести в свою пользу недвижимый объект, который в 1990-е годы был присвоен Министерством имущественных отношений Российской Федерации. Исход дела был решен в пользу федерального центра⁴, на чем данный спор и остановился. Подобный иск не является единственным, где Департамент имущества города Москвы пытается отсудить и распределить в свою пользу федеральное имущество⁵.

По мнению других авторов, соотношение субъектов конституционного права федерального и регионального уровня по поводу разграничения государственного имущества выражается также в том, что Федеральное Собрание Российской Федерации принимает законодательные акты, а представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации детализируют отдельные вопросы,

связанные с рассматриваемым предметом⁶. Более того, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что российский парламент правомочен устанавливать полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по данному и по ряду других вопросов⁷. В.Н. Харьков на этой основе делает вывод о том, что именно законодательный способ распределения полномочий является основным среди используемых в современной практике⁸.

На основе данного вывода и судебной практики можно констатировать, что в имущественных отношениях последнее слово в любом случае остается за федеральным центром, несмотря на формальное конституционное распределение полномочий между разными уровнями власти. Исходя из этого, взаимодействие между различными уровнями государственной власти будет координироваться и контролироваться со стороны федерального центра.

Вместе с тем Российская Федерация, безусловно, заинтересована в том, чтобы регионы рационально использовали свое имущество для улучшения благосостояния всего населения страны. Для этого принимаются различные меры по содействию субъектам Российской Федерации в части развития предпринимательства на их территории. Так, 12 ноября 2016 года прошло расширенное заседание Государственного Совета при Президенте Российской Федерации, в рамках которого были поставлены задачи по принятию комплекса мер, направленных на усиление инвестиционной привлекательности отдельных регионов. При этом был учтен опыт ряда передовых в этом плане — Татарстана, Москвы, Псковской, Кемеровской, Московской областей, Республики Коми и др.⁹ Таким образом, выработав определенные модели оптимизации своей деятельности, субъекты Российской Федерации потенциально способны предложить варианты оптимального поведения федеральному центру.

2. Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации также является предметом совместной деятельности двух уровней государственной власти, однако в данном случае весь объем полномочий находится в руках федерального центра.

Так, на основании ч. 4 ст. 1 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ субъекты Российской Федерации могут принимать нормативные

¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 15 августа 1992 г. «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 4–5.

² Васильев А.М., Копченко И.Е. Административно-правовая форма осуществления государством правомочия распоряжения недвижимым имуществом // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 1. С. 12.

³ Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 3 июля 2013 г. по делу № А69-1887/2012 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AVS&n=76283#0> (дата обращения: 24.04.2020).

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 11 января 2007 г. № КГ-А40/13052-06-1,2 по делу № А40-5519/04-6-43 // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/5764937/#5764937> (дата обращения: 24.04.2020).

⁵ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 23 октября 2006 г. по делу № А40-43682/03-50-452. Документ официально опубликован не был.

⁶ Братановский С.Н., Кочерга С.А. Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации в области образования граждан // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 52.

⁷ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

⁸ Харьков В.Н. Особенности правового положения субъекта Российской Федерации как участника земельных отношений // Новая правовая мысль. 2013. № 3. С. 90.

⁹ Совместное заседание президиума и консультативной комиссии Государственного совета о мерах по повышению инвестиционной привлекательности регионов // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53245> (дата обращения: 25.04.2020).

правовые акты в данной сфере, которые не должны противоречить упомянутому кодексу. При этом какие именно документы необходимо принимать на соответствующем уровне и о чем — не понятно, т.к. в предыдущих частях этой же статьи установлено, что закрытый перечень налогов и сборов устанавливается федеральным кодексом, вместе с правами и обязанностями субъектов налоговых правоотношений, формы и методы осуществления налогового контроля и т.д.¹⁰ Судебная практика между тем констатирует возможность субъектов Российской Федерации дополнять действующее федеральное законодательство¹¹, а Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность такого федерального регулирования¹².

В другом своем решении Конституционный Суд Российской Федерации установил, что все противоречия публично-правовых образований в налоговой сфере решаются только на основании Налогового кодекса Российской Федерации¹³. Поэтому можно констатировать, что в данном случае противоречие отсутствует, но требует своей детальной и более внимательной проработки терминология, используемая законодателем.

В.А. Кинсбургская, анализируя налоговое законодательство, приходит к выводу о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации своими нормативными правовыми актами могут только улучшать положение налогоплательщиков¹⁴. Однако, как это можно представить, большая часть налогов поступает в федеральный центр и только оттуда финансовые средства перераспределяются по всей бюджетной системе, кроме того, большинство субъектов Российской Федерации остаются дотационными и явно не заинтересованными в том, чтобы снижать налоговую на-

грузку на резидентов, опустошая региональную казну. Вместе с тем налоговые послабления федеративные единицы могут давать только в части взимания налогов субъектов Российской Федерации.

Если проанализировать налоговое законодательство некоторых регионов, то можно прийти к выводу о том, что оно сводится к установлению конкретных ставок, что, кстати, на федеральном уровне делается путем принятия подзаконных нормативных правовых актов, а также установлению отдельных незначительных налоговых льгот в отношении конкретных резидентов¹⁵.

3. Относительно подп. «ж», «з», «к»–«о» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации можно констатировать все ту же ситуацию, когда федеральный законодатель устанавливает общие требования к осуществлению совместной деятельности органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, последние же в редких случаях могут что-либо самостоятельно инициировать для того, чтобы привлечь внимание центра.

Таким образом, взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения реализуется достаточно активно и приносит свои положительные результаты. При внимательном анализе конституционно-правового регулирования соответствующих вопросов можно усмотреть некоторое отступление от принципа демократизма и федерализма ввиду весьма широких полномочий федерального центра и выполнения регионами вспомогательной функции, реализации делегированных полномочий, дополнительного гарантирования прав отдельных лиц. Исходя из этого, предметы совместного ведения, в сущности, являются все теми же предметами исключительного ведения Российской Федерации с допущением к их реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако при этом следует учитывать, что на основании ст. 73 Конституции Российской Федерации федеративные единицы правомочны иметь исключительно свои вопросы ведения, в которые Россия не может вмешиваться, что позволяет говорить о состоявшейся федерации в стране. Однако абстрактность формулировок положений ст. 71 и 72 отечественного акта высшей юридической силы фактически позволяет федеральным органам заниматься практически любыми вопросами. Вместе с тем в современной юридической доктрине сформулировано мнение, согласно которому взаимодействие федерального и регионального уровней власти может осуществляться и по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации¹⁶.

¹⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹¹ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2016 г. № АПЛ16-25 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 10 ; Обзор правоприменительной практики за I квартал 2016 года по спорам о признании недействительными нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействий) Минфина России (на основании вступивших в законную силу судебных актов) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: http://minfin.ru/ru/document/?id_4=113918 (дата обращения: 25.04.2020) и др.

¹² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 г. № 451-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 3.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2003 г. № 386-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб открытого акционерного общества «Красфарма», открытого акционерного общества «КВС» и общества с ограниченной ответственностью «Балтийские магистральные нефтепроводы» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «х» пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 28.06.2020).

¹⁴ Кинсбургская В.А. О возможности установления административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах законами субъектов Российской Федерации // Реформы и право. 2010. № 3. С. 19.

¹⁵ О региональных налогах и некоторых вопросах налогообложения в Ростовской области : Областной закон Ростовской области от 10 мая 2012 г. № 843-ЗС // Наше время. 2012. 11 мая ; О транспортном налоге : Областной закон Ленинградской области от 22 ноября 2002 г. № 51-оз (ред. от 6 июня 2016 г.) // Вестник Правительства Ленинградской области. 2002. 26 декабря.

¹⁶ Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации (конституционно-

Анализируя фактическое взаимодействие рассматриваемых уровней власти, можно констатировать, что оно основывается на привлечении регионов федеральными органами для более точечного и эффективного решения проблем общества. И если, возможно, организация федеративного управления реализована в разрез с основными либеральными идеями, важно, что в приоритете государства сохраняется благосостояние людей, а это гораздо более значимо, чем формальное распределение полномочий между властью имущими.

4. Другим, еще не рассмотренным в данном параграфе, но не менее значимым публично-правовым образованием является муниципальное образование, которое также постоянно находится в разного рода соотношениях с Российской Федерацией и ее субъектами. Учитывая признаки федерального централизма, проводя понятные аналогии, несмотря на провозглашенную в ст. 12 Конституции Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления, приходится констатировать также координирующую ключевую роль в решении большинства вопросов того же местного самоуправления федерального центра.

Если попытаться процессуально проследить содержательный смысл и назначение государства, то можно прийти к выводу о том, что граждане объединяются в некое единое общество, которое создает для себя определенный институт своего же собственного управления. В результате появляется субъект, который полноценно и легитимно управляет всем обществом, включая любые иные инициативные, в том числе конституционные формирования.

Муниципальные образования — это, в своей сущности, официально оформленные плоды функционирования местного самоуправления. Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций¹⁷.

В данном случае можно констатировать наличие определенных вопросов местного значения, которые необходимо решать. Никто лучше с этим не справится, как сами жители соответствующих территорий. Данная работа всецело лежит на их плечах, однако для упрощения задачи можно привлекать органы местного самоуправления. При этом в целом местное самоуправление — это одна из форм осуществления своей власти народом.

Исходя из вышеизложенного, в России существуют две совершенно разные правовые формы, которые имеют од-

правовое исследование) : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 142.

¹⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ну цель — позволить народу (по всей вероятности, именно многонациональному народу Российской Федерации) осуществлять свою власть. При этом по своему содержанию указанные формы совершенно разные. Государственная — обладает приоритетным объемом легитимации ввиду того, что путем всенародного голосования за текст действующей Конституции Российской Федерации проголосовали все жители страны, а в ней утверждены основные принципы и верховенство данного документа как минимум в юридическом плане. Надо особо отметить, что фактически и формально государство управляет всем обществом в любых его проявлениях. Поэтому если государство каким-то существенным образом меняет местное самоуправление, то имеет на это полное право. К тому же А.А. Сергеев отмечает, что муниципальная власть «является не суверенной, а подзаконной»¹⁸. Законотворческий процесс является исключительной прерогативой государства, что также дает основание подтвердить тезис об управлении верховной публичной властью всем и вся.

Возвращаясь к рассмотрению соотношения субъектов конституционно-правовых отношений, рассмотрим некоторые подтверждения обозначенной выше позиции, которыми еще раз наглядно будет показано легитимное преобладание государственной власти над муниципальной.

М.Ю. Каверзин делает акцент на том, что местное самоуправление одновременно выступает в качестве как субъекта, так и объекта управления ввиду того, что оно является как общественным, так и властным институтом¹⁹. То есть муниципальный уровень власти изначально ограничен определенной территорией, а в руках инициативных людей находится соответствующее направление деятельности. Поскольку бесплатно инициатива, как правило, проявляется неохотно, то общее управление берет на себя государство.

Совершенно справедливо отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, что «реализация ожиданий, питаемых в отношении местного самоуправления, зависит, впрочем, не от самого по себе местного самоуправления, а прежде всего от... государственной власти. Будучи несuverенной, подзаконной формой публичной власти, местное самоуправление связано направлениями конституционно-правовой политики и, как правило, не имеет возможностей для самореформирования»²⁰.

Конституция Российской Федерации закрепила именно за государством общую регламентацию местного самоуправления, поэтому с возрастанием числа вопросов, требующих активности со стороны публичной власти, местное самоуправление постепенно встраивается в систему государственного управления, в его вертикаль.

¹⁸ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М. : Норма, 2015. С. 26.

¹⁹ Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2003. № 4. С. 13.

²⁰ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62.

Очевидно, наметившейся тенденцией современного реформирования местного самоуправления является укрупнение муниципальных образований путем преобразования муниципальных районов в городские округа²¹, а также создание агломераций с многомиллионным населением. А.Ф. Москаленко отмечает, что правовая природа данных образований пока не только нигде не урегулирована, но и остается неясной даже на доктринальном уровне. В частности, пока неясно, отнесет ли государство агломерации к государственным, муниципальным, смешанным объединениям²². Здесь же следует добавить, что реформирование местного самоуправления осуществляется не со стороны муниципальных образований, а именно от федерального центра, причем весьма императивными методами.

Е.С. Шугрина в этой связи отмечает смещение акцентов, когда большое внимание уделяется развитию территории, опуская значимость сохранения самостоятельности местного самоуправления²³. Хотя развиваться местное самоуправление как самостоятельный уровень власти, зависящий только от населения муниципальных образований, может только на поселенческом уровне. Укрупнение муниципальных территорий, возможно, экономит финансовые ресурсы, но перелагает выполнение государственных функций на органы местного самоуправления²⁴. Причем происходит это как путем делегирования государственных полномочий с предоставлением соответствующих субвенций, так и путем придания отдельным сферам общественной жизни характера муниципальных, а не государственных. В результате муниципальные органы фактически превращаются в органы государственные.

Конечно же, ключевым моментом в обосновании разности характеристики власти и преобладающего воздействия

со стороны государства является экономический базис. Финансирование местного самоуправления в подавляющем большинстве случаев зависит от того, какие денежные средства на это будут выделены органами государственной власти. В этой связи О.А. Дементьева отмечает, что на сегодняшний день бюджетное законодательство полностью девальвировало конституционный принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления²⁵.

Исходя из всего вышеизложенного, государственная власть непрямыми способами практически полностью уничтожила демократическую самостоятельность местного самоуправления. Многие конституционные положения, связанные с провозглашением свободы местного самоуправления, фактически не работают. Именно в таком контексте соотносятся между собой государственные структуры и органы местного самоуправления. Последние, в свою очередь, постепенно органично встраиваются в систему вертикали государственной власти, что обоснованно с точки зрения экономической и управленческой целесообразности, но противоречит ст. 1 Конституции Российской Федерации с точки зрения практики ее применения.

С позиции стабильного крепкого государства ведущее положение Российской Федерации в соотношении публично-правовых образований представляется весьма обоснованным, хотя и не в полном объеме соответствующем отдельным положениям Конституции Российской Федерации. Это обстоятельство обусловлено историческими условиями, в которых формировалось государство и документ, который его легализовал. Авторы действующего акта высшей юридической силы, очевидно, хотели сделать конституционно-правовые отношения в стране максимально открытыми, демократическими и либеральными, однако на практике оказалось невозможным в таких условиях сохранить суверенитет и основы государственности. Поэтому постепенно, планомерно на протяжении обоих последних десятилетий приходилось выстраивать всю систему нормативного правового регулирования таким образом, чтобы ключевое место было обеспечено за федеральным центром. При этом использовались разные средства — принятие законов, подзаконных актов, определенных судебных разъяснений и обычной правоприменительной практики, идеологические способы воздействия. На мой взгляд, все это привело к необходимому балансу нормально-государственного функционирования ключевых субъектов правоотношений.

²¹ Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 31–32 ; Тарасова И. Сергиев Посад: район или городской округ // Подмосковье сегодня. 2017. № 19. С. 1–2.

²² Москаленко А.Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 56.

²³ Шугрина Е.С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 5.

²⁴ Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : монография. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 75.

²⁵ Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 13.

Литература

1. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.
2. Братановский С.Н. Полномочия и основные направления деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации в области образования граждан / С.Н. Братановский, С.А. Кочерга // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 50–55.
3. Васильев А.М. Административно-правовая форма осуществления государством правомочия распоряжения недвижимым имуществом / А.М. Васильев, И.Е. Копченко // Правовые вопросы недвижимости. 2016. № 1. С. 10–13.

4. Дементьева О.А. Проблемы реализации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации / О.А. Дементьева // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 7–15.
 5. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия / М.Ю. Каверзин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2003. № 4. С. 13–19.
 6. Кинсбургская В.А. О возможности установления административной ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах законами субъектов Российской Федерации / В.А. Кинсбургская // Реформы и право. 2010. № 3. С. 16–21.
 7. Москаленко А.Ф. Проблемы правового регулирования формирования агломераций в Российской Федерации / А.Ф. Москаленко // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10. С. 54–58.
 8. Петухов Р.В. Местное самоуправление в фокусе официальной статистики / Р.В. Петухов // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под редакцией Е.С. Шугриной. Москва : Проспект, 2016. С. 26–36.
 9. Тарасова И. Сергиев Посад: район или городской округ / И. Тарасова // Подмосковье сегодня. 2017. № 19. С. 1–2.
 10. Харьков В.Н. Особенности правового положения субъекта Российской Федерации как участника земельных отношений / В.Н. Харьков // Новая правовая мысль. 2013. № 3. С. 88–94.
 11. Чепрасов К.В. Конституционализация взаимодействия органов исполнительной власти в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : монография / К.В. Чепрасов. Москва : Юрлитинформ, 2016. 200 с.
 12. Шугрина Е.С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. Москва : Проспект, 2016. С. 4–14.
-

К вопросу о критериях выделения городов

Соколова Светлана Викторовна,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственного университета управления (ГУУ),
кандидат экономических наук, доцент
rrepodsokolova@yandex.ru

Важнейшей особенностью современного этапа урбанизации, начавшегося в середине XX века, является постоянное ускорение темпов его роста, что связано в том числе и с увеличением количества городов. Поэтому весьма актуален вопрос о критериях выделения городских поселений, учитывая возможность каждой страны самостоятельно выбирать и законодательно закреплять показатели такого выбора. В работе рассмотрены и сгруппированы основные критерии выделения городов в разных странах мира, а также всех видов городских населенных пунктов в России. Проведенный анализ динамики и особенностей размещения городов и поселков городского типа по федеральным округам и субъектам РФ позволил выявить главные тенденции их динамики, что необходимо учитывать при разработке программ социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: город, поселок городского типа, экономический, численный и административный критерии, федеральный округ, субъект РФ.

On City Demarcation Criteria

Sokolova Svetlana V.
Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of the State University of Management (SUM)
PhD (Economics), Associate Professor

The most important feature of the modern stage of urbanization, which began in the middle of the 20th century, is the constant acceleration of its growth rates, which is also associated with an increase in the number of cities. Therefore, the question of the criteria for the allocation of urban settlements is very relevant, given the ability of each country to independently choose and legislate indicators of such a choice. The paper considers and grouped the main criteria for the allocation of cities in different countries of the world, as well as all types of urban settlements in Russia. The analysis of the dynamics and characteristics of the distribution of cities and urban-type settlements by federal districts and constituent entities of the Russian Federation revealed the main trends in their dynamics, which must be taken into account when developing programs for the socio-economic development of territories.

Keywords: city, urban-type settlement, economic, numerical and administrative criteria, federal district, the RF subject.

Термин «урбанизация», возникший во второй половине XX века в Испании, имеет латинские корни: *urbs* — город, *urbanus* —

городской. Да и сам процесс урбанизации населения тесно связан с такими понятиями, как город и городское население.

Мировые критерии выделения городов

Определение города зависит от того, под каким углом зрения или с позиции какой науки рассматривается эта категория. Поэтому разные науки или научные направления могут давать различные определения города, следовательно, таких определений может быть достаточно много. Но можно ли дать определение общемировому или среднемировому городу? В настоящее время в мире, где формируются, сформировались и развиваются более 240 стран, не существует и не может существовать единого для всех критерия выделения городов и других городских поселений. Каждая страна самостоятельно, согласно своему законодательству решает, какой населенный пункт может называться городом. Но поскольку практически невозможно сформулировать 240 различных критериев, их количество не столь велико и разные страны могут использовать одни и те же критерии. Согласно данным ООН¹, наиболее часто применяются следующие критерии выделения городов (рисунок 1).

1. Согласно **административному критерию**, к городам относят те населенные пункты, которые являются столицами и административными центрами регионов страны. Причем уровень экономического развития никак не сказывается на выборе критерия. Административный критерий используют как высокоразвитые страны (Дания), так и развивающиеся (Египет, Бразилия). Одна из самых бедных стран мира — Республика Чад — таким же образом выделяет свои городские населенные пункты. В целом почти половина всех стран мира (около 110) использует административный критерий.

2. Более 60 стран мира используют **численный критерий, или критерий людности**, согласно которому главным показателем является численность или средняя плотность населения, проживающего в данном населенном пункте. Причем минимальная величина показателя сильно варьирует по разным странам мира (рисунок 2).

Для определения городских поселений при использовании критерия людности в некоторых странах используются дополнительные критерии: в Австралии, кроме приведенного на рисунке критерия, к городским поселениям относят также центры отдыха с населением не менее 250 жителей, если во время переписи населения в них находились не менее 100 человек. Как правило, дополнительным критерием выступает условие компактного проживания жителей.

3. Около 40 стран мира используют **экономический критерий**, согласно которому наиболее важным выступает преобладающее занятие населения, т.е. показателем является доля населения, занятого вне сельскохозяйственного производства (Румыния, Ботсвана, Замбия).

Среди остальных стран мира встречаются государства, которые законодательно не имеют вообще никакого определения «города» (Лихтенштейн, Оман). Часть стран относят всех жителей к горожанам, как правило в случае, если государство практически состоит из одного города. Причем это могут быть как независимые страны, то есть государства (Ватикан), так и владения, обладающие только внутренним суверенитетом (Гибралтар — современное владение Великобритании). Есть страны мира, которые имеют лишь сельских жителей (Токелау, Уолис и Футуна), к ним также относится и Питкэрн — самая маленькая по числу жителей страна мира. Все жители Монако являются горожанами, хотя в настоящее время на территории этой страны, образовавшейся на базе объединения трех городов (Монако, Монте-Карло и Кондамина), нет ни одного города.

Поскольку критерии выделения городов столь различны в разных странах мира, в сравнительных межстрановых исследованиях используется, как правило, два метода учета:

1. Учет по «национальным критериям» выделения городских поселений.

2. Учет по количественному критерию, согласно которому минимальное число жителей в городах должно составлять 5000–20000 жителей.

¹ Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева и А.А. Саградова. М. : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2013. 636 с.

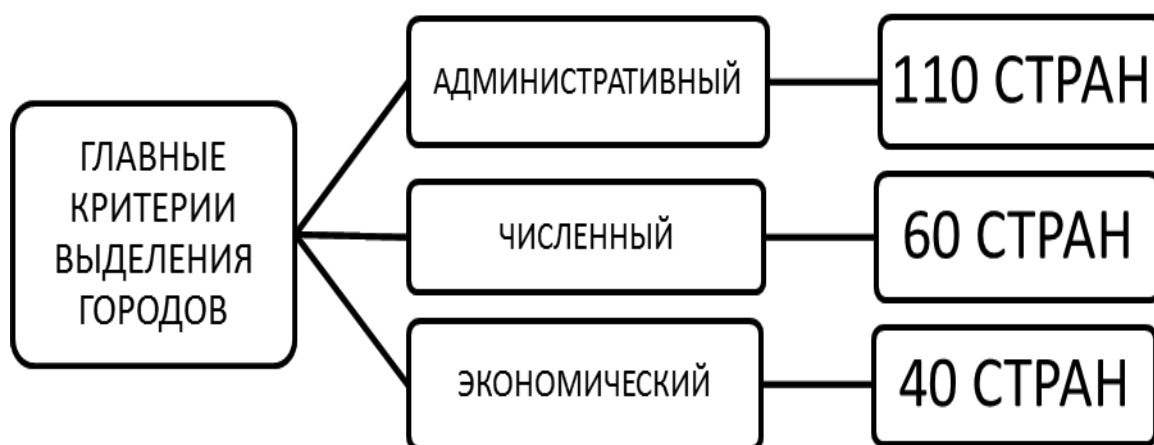


Рисунок 1. Главные критерии выделения городов



Рисунок 2. Распределение стран мира по численному критерию выделения городов

В ряде стран для того, чтобы населенный пункт назывался городом, необходимо одновременное выполнение нескольких критериев.

Критерии выделения городов в РФ

В России, согласно разъяснениям Федеральной службы государственной статистики РФ², городом называется населенный пункт, в котором одновременно выполняются два условия:

1. Общее число жителей населенного пункта не менее 12 тыс. чел.
2. Доля лиц, занятых вне сельскохозяйственного производства, не менее 85% от общего числа жителей.

То есть для того, чтобы населенный пункт в России получил статус города, он должен одновременно удовлетворять численному и экономическому критериям выделения городов. Это правило, из которого, как из всякого правила, есть исключения. Например, самый малочисленный российский город Чекалин, расположенный в Тульской области, насчитывает менее 1000 чел.

Пять самых маленьких по числу жителей городов России представлены на рисунке 3.

Кроме перечисленных выше, в группу городов с числом жителей до 3 тыс. чел. входят города:

- Приморск — 1943 чел. (Калининградская обл.);
- Плёс — 1984 чел. (Ивановская обл.);
- Горбатов — 2049 чел. (Нижегородская обл.);
- Островной — 2065 чел. (Мурманская обл.);
- Кедровый — 2129 чел. (Томская обл.).

Особенности динамики и размещения российских городов

Количество российских городов изменяется весьма незначительно. По данным переписи 2010 года³, на территории страны насчитывалось 1100 городов, крайне неравномерное размещение которых представлено в таблице 1.

Среди субъектов РФ ведущие места по наибольшему числу городов распределялись следующим образом:

- 1 место — Московская область (80 городов);
- 2 место — Свердловская область (47 городов);

² Данные Федеральной службы государственной статистики РФ // Росстат. URL: <https://www.gks.ru>

³ Алексеев А.Ю., Соколова С.В., Шапошников С.В. Современный опыт формирования городских агломераций // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 88–93.

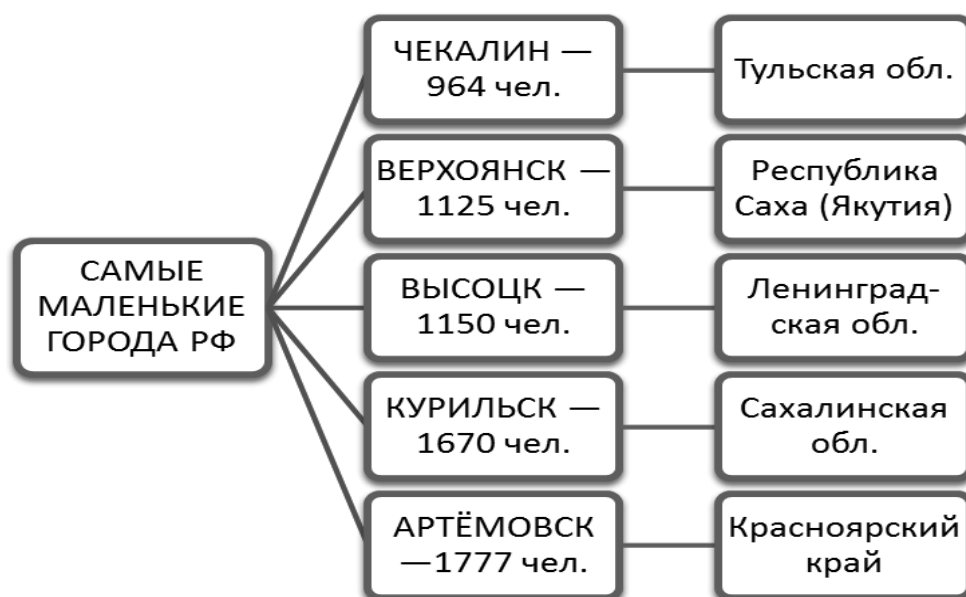


Рисунок 3. Самые малочисленные города России (2015 г.)

Таблица 1

Ранжирование федеральных округов и субъектов РФ по числу городов (по данным переписи 2010 г.)

Место по числу городов	Название округа	Число городов	Субъекты округа с большим числом городов — количество	Субъекты округа с маленьким числом городов — количество
1	2	3	4	5
1 место	Центральный	310	Московская обл. — 80 Тверская обл. — 23 Владимирская обл. — 23	Москва — 1 Орловская обл. — 7 Липецкая обл. — 8 Тамбовская обл. — 8
2 место	Приволжский	198	Нижегородская обл. — 28 Пермский край — 25 Респ. Татарстан — 22	Респ. Марий Эл — 4 Респ. Удмуртия — 6 Ульяновская обл. — 6
3 место	Северо-Западный	146	Ленинградская обл. — 31 Калининградская обл. — 22	Санкт-Петербург — 1 Ненецкий авт. окр. — 1 Респ. Коми — 10 Новгородская обл. — 10
4 место	Сибирский	130	Красноярский край — 23 Иркутская обл. — 22 Кемеровская обл. — 20	Респ. Алтай — 1 Респ. Тыва — 5 Респ. Хакасия — 5
5 место	Уральский	115	Свердловская обл. — 47 Челябинская обл. — 30 Тюменская обл. — 29	Ямало-Ненецкий авт. округ — 8 Курганская обл. — 9
6 место	Южный	79	Краснодарский край — 26 Ростовская обл. — 23 Волгоградская обл. — 19	Респ. Адыгея — 2 Респ. Калмыкия — 3 Астраханская обл. — 6
7 место	Дальневосточный	66	Сахалинская обл. — 15 Респ. Саха (Якутия) — 13 Приморский край — 12	Еврейская авт. обл. — 2 Магаданская обл. — 2 Камчатский край — 3 Чукотский авт. окр. — 3
8 место	Северо-Кавказский	56	Ставропольский край — 19 Респ. Дагестан — 10	Респ. Ингушетия — 4 Карачаево-Черкесская Респ. — 4 Чеченская Респ. — 5



Рисунок 4. Классификация городов России по числу жителей

3 место — Ленинградская область (31 город).

Наименьшим числом городов, не считая Москвы и Санкт-Петербурга, отличались:

- Республика Алтай и Ямало-Ненецкий автономный округ, имевшие по 1 городу;
- по 2 города насчитывали Республика Адыгея, Еврейская автономная область и Магаданская область;
- по 3 города были расположены на территории Камчатского края и Чукотского автономного округа.

Таким образом, можно говорить о крайне неравномерном размещении городов по территории России: Московская область по количеству городов почти в 2 раза опережала занимающую второе место Свердловскую область, а на третье место можно поставить целую группу регионов, у которых число городов приближается или чуть превосходит 30 единиц (Ленинградская, Челябинская, Тюменская, Нижегородская области). Причем практически все эти города расположены в Европейской части страны (за исключением Тюменской области). В то же время все регионы России с наименьшим числом городов (менее четырех), за исключением Республики Адыгея, находятся за Уралом.

Функции, значение, проблемы городов во многом определяются количеством проживающего в них городского населения. Поэтому важнейшей классификацией городов является классификация по числу их жителей. Приводимая ниже в основном соответствует международным, хотя единых классификаций нет, так как критерии выделения городов в разных странах разные.

По этому критерию выделяют следующие группы городов (рисунок 4).

Согласно переписи населения 2010 года на территории России находились 1100 городов, из них: 37 крупнейших городов; 36 крупных городов; 91 большой город; 155 средних городов; 781 малый город.

Если принять все городское население России за 100%, то динамика доли горожан разных типов городов во всем городском населении страны, а также динамика числа самих городов представлена в таблице 2. Сравнительный анализ проведен по данным двух последних переписей населения РФ⁴ (2002 г. и 2010 г.).

Из приведенных данных видно, что между предпоследней и последней переписями населения страны общее число городов в России изменилось очень незначительно: увеличилось на 2 города за 8 лет, однако динамика числа городов различна для разных их видов. Число малых городов увеличилось на 13 единиц (1,7%), однако доля проживающих в них горожан снизилась на 0,4%. Практически осталось прежним число больших городов, однако при уменьшении их количества на 1 город доля проживающих в них горожан немного увеличилась (на 0,1%). Уменьшение на 8 единиц числа средних городов (0,5%) повлекло за собой такое же уменьшение доли проживающих в них горожан (на 0,5%). Самые значительные изменения произошли с крупными городами. Их количество уменьшилось на 14%, а темп убыли их горожан составил более 18%. Крупнейшие города увеличились как количественно (на 4 города, или 12%), так по доле своих горожан, темп прироста которых составил около 9%. Динамика

⁴ Алексеев А.Ю., Соколова С.В., Шапошников С.В. Современный опыт формирования городских агломераций // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 88–93.

Таблица 2

Динамика количества разных типов городов и доли их горожан в общей численности городского населения России

Типы городов	Количество городов (штук)				Доля населения городов в городском населении РФ (%)			
	Годы		Прирост (убыль) штук	Темп прироста (%)	Годы		Прирост (убыль) (%)	Темп прироста (%)
	2002	2010			2002	2010		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Малые	768	781	13	1,7	17,3	16,9	-0,4	-2,3
Средние	163	155	-8	-0,5	11,6	11,1	-0,5	-0,4
Большие	92	91	-1	-1,1	14,4	14,5	0,1	0,7
Крупные	42	36	-6	-14,3	15,2	12,4	-2,8	-18,4
Крупнейшие	33	37	4	12,1	41,5	45,1	3,6	8,7
Всего	1098	1100	2		100	100		

ка доли городского населения разных типов городов связана как с естественным движением городского населения, так и с миграционными процессами, в основе которых лежат в первую очередь экономические факторы.

Российские «города-миллионеры»

Среди крупнейших городов выделяют особую подгруппу «*городов-миллионеров*», в каждом из которых проживают более 1 млн жителей.

Первая всероссийская перепись населения 1897 г. показала, что на территории страны сформировались два «города-миллионера» — Санкт-Петербург с населением 1,265 млн человек и Москва, насчитывавшая 1,039 млн горожан. Только через 70 лет, в 1967 г., появились сразу два «города-миллионера», через 7 лет — еще два, через 5 лет снова два, а затем через 10 лет число подобных городов увеличилось сразу на 5 единиц. После распада Советского Союза в 1991 г. временной промежуток, связанный с появлением новых «городов-миллионеров», составил 24 года, что было обусловлено прежде всего естественной убылью населения, начавшейся с февраля 1992 г. И, наконец, в сентябре 2018 г. численность жителей города Краснодара перевалила за 1 млн, но среднегодовая численность краснодарцев была меньше 1 млн, поэтому Краснодар можно считать первым среди потенциальных городов-миллионеров⁵.

По оценке Федеральной службы государственной статистики РФ⁶, на 1 января 2020 г. в России насчитывалось 15 «городов-миллионеров», из которых 13 расположены в европейской части страны, а 3 города — в азиатской. Динами-



Рисунок 5. Динамика роста числа «городов-миллионеров» в России

ка числа «городов-миллионеров» страны представлена на рисунке 5.

Динамика численности населения современных городов-миллионеров России за 2019–2020 гг. представлена в таблице 3, составленной по данным Федеральной службы государственной статистики РФ⁷.

⁵ Соколова С.В. Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 56–62.

⁶ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ // Росстат. URL: <https://www.gks.ru>

⁷ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ // Росстат. URL: <https://www.gks.ru>

Таблица 3

Города России с численностью постоянного населения более 1 млн человек (на 01.01.2020)

Место города по числу жителей	Название города	Число горожан 01.01.2020 (млн чел.)	Число горожан 01.01.2019 (млн чел.)	Прирост (убыль) горожан (чел.)	Темп прироста (убыли) горожан (%)
1	2	3	4	5	6
1 место	Москва	12687079	12615882	62197	0,49
2 место	Санкт-Петербург	5398064	5383890	14174	0,26
3 место	Новосибирск	1625631	1618039	7592	0,47
4 место	Екатеринбург	1493749	1483119	10630	0,72
5 место	Казань	1257391	1251969	5422	0,43
6 место	Нижний Новгород	1252236	1253511	-1275	-0,10
7 место	Челябинск	1196680	1200719	-4039	-0,34
8 место	Самара	1156659	156608	51	0,0
9 место	Омск	1154507	1164815	-10308	-0,88
10 место	Ростов-на-Дону	1137904	113307	4597	0,41
11 место	Уфа	1128787	1124226	4561	0,41
12 место	Красноярск	10903771	1095286	-1515	-0,14
13 место	Воронеж	1058261	1054111	4150	0,39
14 место	Пермь	1055397	1053934	1463	0,14
15 место	Волгоград	1008998	1013468	-4470	-0,44

ИТОГО 33696114 33602884 93230 0,28

Из данных таблицы видно, что среди российских «городов-миллионеров» выделяется Москва, чье постоянное население более чем в 2,4 раза превышает аналогичный показатель Санкт-Петербурга, который занимает вторую строчку таблицы. В свою очередь, Санкт-Петербург в 3,3 раза обошел по числу своих жителей расположенный на 3 месте Новосибирск. Разрыв по числу жителей между Москвой, занимающей 1 место, и Волгоградом, стоящим на 15 месте, составляет более 12,5 раза.

Из вышеизложенного видно, что за рассматриваемый период, то есть за один год — с 1 января 2019 г. по 1 января 2020 г. — в 10 городах (что составляет 2/3 от общего числа городов-миллионеров) произошло увеличение числа постоянно проживающего населения на 93 тысячи, или на 0,3%. Величина прироста составила от 62 тыс. чел. в Москве, где велика роль миграционного фактора, до 51 чел. в Самаре, т.е. прирост москвичей почти в 1220 раз превысил прирост жителей Самары.

По приросту городских жителей места между пятью городами-лидерами распределились следующим образом:

- 1 место — Москва (62,2 тыс. чел.);
- 2 место — Санкт-Петербург (14,2 тыс. чел.);
- 3 место — Екатеринбург (10,6 тыс. чел.);
- 4 место — Новосибирск (7,6 тыс. чел.);
- 5 место — Казань (5,4 тыс. чел.).

В трех городах — Ростове-на-Дону, Уфе и Воронеже — прирост составил от 4,2 до 4,6 тыс. чел., а в Перми — почти 1,5 тыс. жителей.

Важнейшим показателем, характеризующим динамику городского населения, является темп прироста числа горожан. По этому показателю лидерами выступили следующие города:

- 1 место — Екатеринбург (0,72%);
- 2 место — Москва (0,49%);
- 3 место — Новосибирск (0,47%).

В пяти из 15 городов-миллионеров за рассматриваемый период наблюдалась убыль населения, что в первую очередь связано с естественным движением городского населения, то есть со снижением рождаемости и повышением в ряде случаев уровня смертности. Ранжированные по убыли населения города-миллионеры выглядят следующим образом:

- 1 место — Омск (более 10 тыс. 300 чел.);
- 2 место — Волгоград (почти 4,5 тыс. чел.);
- 3 место — Челябинск (более 4 тыс. чел.);
- 4 место — Красноярск (более 1,5 тыс. чел.);
- 5 место — Нижний Новгород (почти 1300 чел.).

Убыль населения в Омске более чем в 8 раз превысила аналогичный показатель Нижнего Новгорода.

Динамика темпов убыли горожан соответствует динамике убыли населения: она составляет от 0,88% в Омске до 0,10% в Нижнем Новгороде.

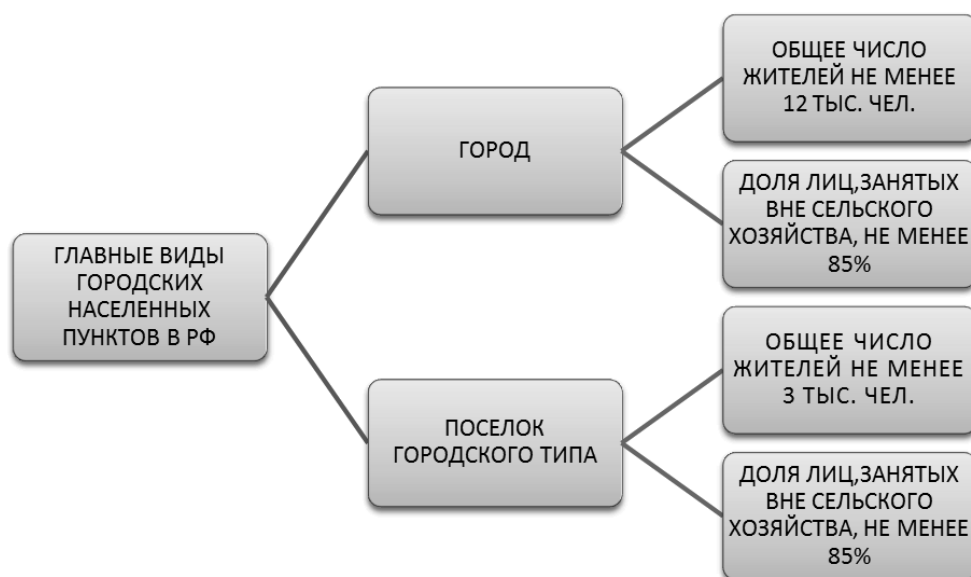


Рисунок 6. Главные современные виды городских населенных пунктов в РФ и критерии их выделения

На 1 января 2020 г. в 15 городах-миллионерах России проживало 33 696 114 чел., или 30,8% всех горожан страны, насчитывающих 109 562 470 чел., что на 2% меньше соответствующего показателя годом раньше. Доля жителей городов-миллионеров составляет 23% от всех жителей Российской Федерации, т.е. каждый пятый россиянин проживает в городе с населением более 1 млн. чел.

Городские населенные пункты России: особенности размещения и динамики

Но не все горожане РФ проживают в городах. Согласно законодательству России в стране выделяют 2 вида городских населенных пунктов (рисунок 6).

Таким образом, статус и города, и поселка городского типа предусматривает одновременное использование численного и экономического критериев. При этом налицо полное совпадение экономических критериев (доля лиц, занятых вне сельскохозяйственного производства, не менее 85% от общего числа жителей). Различия касаются лишь критерия людности: минимальное число городских жителей в поселке городского типа в 4 раза меньше аналогичного показателя города (соответственно 3 тыс. чел. и 12 тыс. чел.).

Если говорить о динамике числа российских городских населенных пунктов, то количество городов в XXI веке менялось очень незначительно. Так, согласно данным переписям 2002 г. и 2010 г., в РФ насчитывалось соответственно 1096 и 1100 городов. После 2010 г. первое крупное прибавление произошло в 2015 г., когда за счет вхождения Крыма в РФ на карте страны появились 17 городов республики Крым. Таким образом, число городов выросло до 1117. Однако за период с 2010 г. по 2015 г. три независимых города (Московский, Щербинка и Троицк) стали частью Москвы, вследствие чего общее число городов России в 2015 г. составило 1114

единиц. Кроме того, в течение 2015 г. эта цифра уменьшалась за счет процесса присоединения малых городов к крупным. С другой стороны, 9 июня 2015 г. официально на карте Республики Татарстан появился новый город высоких технологий — Иннополис, а в декабре 2016 г. поселок городского типа Сунжа, расположенный в Ингушетии, получил статус города. В настоящее время (2020 г.) можно дать лишь оценку общего количества городов России: это 1112–1115 городов.

В отличие от городов число поселков городского типа постоянно изменяется, при этом наблюдается стойкая тенденция к уменьшению их числа.

По данным переписи населения 2002 г., в России насчитывалось 1842 поселка городского типа, а в 2010 г. — всего 1287 единиц. Таким образом, почти за девять лет количество поселков городского типа уменьшилось более чем на 30%. Уменьшение числа жителей поселков вследствие естественной убыли населения и миграционного оттока в города нередко приводило к изменению статуса населенных пунктов, т.е. переводу их из разряда городских в сельские, что сказало на их количестве. В последующее десятилетие тенденция осталась, хотя темпы сокращения количества поселков замедлились. К 2020 г. их число составило 1208 единиц⁸. Таким образом, в первую очередь за счет динамики числа поселков городского типа общее количество российских городских населенных пунктов снизилось между двумя переписями населения почти на 19%, или на 554 единицы.

По оценке Росстата на 1 января 2020 г. число поселков городского типа составило 1208 единиц, сократившись за последнее десятилетие на 6%, или на 78 единиц. Общее число всех городских населенных пунктов насчитывало:

⁸ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ // Росстат. URL: <https://www.gks.ru>

Ранжирование федеральных округов РФ по числу городских населенных пунктов

Место округа по числу городских населенных пунктов	Название федерального округа	Общее число городских населенных пунктов	из них:			
			города	% от общего числа	поселки городского типа	% от общего числа
1	2	3	4	5	6	7
1 место	Центральный	631	310	49	321	51
2 место	Приволжский	469	198	42	271	58
3 место	Сибирский	356	130	37	226	63
4 место	Северо-Западный	288	146	51	142	49
5 место	Дальневосточный	232	66	28	166	72
6 место	Уральский	190	115	61	75	39
7 место	Южный	128	79	61	49	39
8 место	Северо-Кавказский	92	56	61	36	39

— 2940 городов и поселков городского типа в 2002 г.;
 — 2386 единиц в 2010 г., сократившись на 18,8%;
 — 2320–2323 единицы к 2020 г., уменьшившись почти на 3%.

Таким образом, темпы уменьшения общего числа городских населенных пунктов страны с 2010 г. по 2020 г. снизились более чем в 6 раз по сравнению с предшествующим десятилетием.

48% городских поселений в России представлены городами (по сравнению с 46% в 2010 г.), а 52% — поселками городского типа.

Ранжирование (по убыванию) федеральных округов РФ по общему числу городских населенных пунктов, проведенное по данным переписи населения 2010 г., представлено в таблице 4.

Из вышеизложенного видно, что два федеральных округа (Центральный и Северо-Западный) имеют примерно одинако-

вое количество городов и поселков городского типа. На территории трех округов (Уральского, Южного и Северо-Кавказского), которые занимают три последних места по общему числу городских населенных пунктов, городов значительно больше (61%), чем поселков городского типа, а в Дальневосточном и Сибирском федеральных округах количественно преобладают поселки городского типа (соответственно 72% и 63%).

Таким образом, в силу использования в разных странах мира различных критериев выделения городских поселений крайне некорректно применять в межстрановом анализе такие показатели, как количество городов или численность городского населения (что абсолютно правомерно при временном исследовании одной страны). Приемлемыми показателями могут быть только относительные, в частности, уровень, или коэффициент урбанизации, который отражает долю горожан в общей численности населения какой-либо территории.

Литература

1. Алексеев А.Ю. Современный опыт формирования городских агломераций / А.Ю. Алексеев, С.В. Соколова, С.В. Шапошников // Вестник университета (Государственный университет управления). 2014. № 16. С. 88–93.
2. Введение в демографию / под редакцией В.А. Ионцева, А.А. Саградова. Москва : Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2013. 636 с.
3. Соколова С.В. Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации / С.В. Соколова // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 56–62.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

Города, создающие нас: трансформация «культуры участия»

Штомпель Людмила Александровна,
профессор кафедры теории культуры, этики и эстетики
Института философии и социально-политических наук
Южного федерального университета,
доктор философских наук, профессор
lashtompel@sfedu.ru

Статья посвящена рассмотрению противоречивости применения современных подходов к трансформации городской среды в российских реалиях, что в соединении с затухающей культурой участия в жизни города приводит к дальнейшему угасанию инициативы горожан. Культурные заимствования (в том числе приемы трансформации городской среды) являются обычной практикой социокультурного развития. Однако несистемность применения уже апробированных в мировой практике подходов к обновлению городов и фактическое отстранение граждан от участия в принятии решений, касающихся будущего их городов, не приводят к желаемому результату, важнейшей составляющей которого выступает развитие городской формы культуры.

Ключевые слова: город, горожанин, культура, городская среда.

Cities Creating Us: Transformation of the Participation Culture

Shtompel Lyudmila A.
Professor of the Department of Theory of Culture, Ethics and Aesthetics
of the Institute of Philosophy and Sociopolitical Sciences of the Southern Federal University
Doctor of Philosophy, Professor

The article is devoted to considering the inconsistency of applying modern approaches to the transformation of the urban environment in Russian realities, which, combined with a fading culture of participation in the life of the city, leads to further fading of the citizens' initiative. Cultural borrowing (including methods for transforming the urban environment) is a common practice of socio-cultural development. However, the unsystematic application of approaches to updating cities already tested in world practice and the actual exclusion of citizens from participation in decision-making regarding the future of their cities do not lead to the desired result, the most important component of which is the development of an urban form of culture.

Keywords: city, city dweller, culture, urban environment.

«То, что делаем мы, делает нас» — эта известная максима вполне применима к городам. Город — результат колоссального приложения сил многих поколений людей, при этом сам Город возвращает человеку то, что он вкладывает в Город. Сначала мы создаем города, а потом города создают нас — эта мысль Яна Гейла находит воплощение в новых принципах проектирования городов, которые не могут привести к желаемому результату, если применяются формально, без понимания того значения, ради которого создавались. Поэтому целью данной статьи является экспликация разницы между желаемым и реальным результатами преобразований городской среды в некоторых южнороссийских городах — разницы, определяемой больше культурой, нежели «происками» и недоработками конкретных должностных лиц. При этом под культурой мы подразумеваем тот внебиологически выстроенный механизм, с помощью которого регулируется человеческое поведение, то есть система ограничений, разрешений и запретов, налагаемых на человеческие действия, закрепленные в нормах морали и права. Именно разрыв между ожидаемым и реальным тревожит горожан и, соответственно, привлекает интерес ученых социогуманитар-

ного «цеха»: чем предопределяется успех или неудача городских преобразований; зависит ли она от культуры жителей; как формируется городская культура и в чем, собственно, она состоит? И если разрыв между ожидаемыми от трансформаций результатами и тем, что получается в действительности, является значительным, то как это влияет на поведение и в конечном счете на культуру?

Актуальность этих вопросов была обострена жестким заявлением В.Л. Глазычева: «При успешной имитации формы города собственно городское начало в России словно бы органическим образом отсутствовало прежде и отсутствует напрочь теперь. ...мы имеем дело с особой действительностью, в которой все международные понятия, вроде урбанизации, обманчивы, подменяют и маскируют реальность»¹. Совершенно очевидно, что в административном смысле города у нас есть, они выполняют множество градообразующих и градообслуживающих функций, в них наличествуют многие материальные признаки именно города, в том числе люди, занятые несельскохозяйственным трудом, плотность насе-

¹ Глазычев В.Л. Слободизация страны Гардарики // URL: <http://www.glazychev.ru/books/slobodizatsia.htm> (дата обращения: 30.06.2020).

ления в городах значительно выше, чем в других типах человеческих поселений и т.д. Принципиальное отличие российских от европейских городов В.Л. Глазычев усматривал в отсутствии сложившейся городской формы культуры. При этом под городской формой культуры он подразумевал особую среду «порождения, распространения и обмена ценностей между относительно свободными гражданами, каковых греки именовали «политеи» или причастные к политике»². Вот эта сопричастность к изменениям города (и в его материальном воплощении, и в духовном) прежде всего через участие в городском самоуправлении и создает город (в отличие от слободы). Вероятно, деятельное участие в жизни города позволяет каждому горожанину более трезво оценивать те проблемы, решение которых не может быть одномоментным и удовлетворять всех и каждого. Но насколько глубоко это участие укоренено и насколько широко распространено? Формы и виды его мы знаем: от участия в субботниках (почти забытое слово, как и само явление) до соучастного проектирования, когда будущие жители домов привлекаются к обсуждению архитектурного проекта. Но спорадичность реализации этих форм разбивается о стену интересов тех, кто вовсе не озабочен счастьем «каких-то» горожан. Если добавить к этому разделение полномочий на главу города и сити-менеджера, главу администрации, т.е. усечение возможности горожан влиять на «первое лицо» города, то становится понятным снижение активности людей.

Примечательно, что в условиях возросшей конкуренции между городами за привлечение инвестиций городские власти стали больше заботиться о привлекательности своих городов для туристов, хотя на первое место должны быть поставлены интересы местных жителей. Конечно, в последние годы в наших городах проводится много полезных преобразований: планируются более безопасные и комфортные пешеходные и веломаршруты, ограничивается въезд автотранспорта на отдельные улицы (например, улица Красная в Краснодаре становится пространством только для пешеходов в выходные дни) или их участки (например, в пер. Соборном в Ростове-на-Дону), восстанавливается исторический центр, реставрируются старые дома (прежде всего воплощающие «дух» города, его наследие), закладываются и строятся новые жилые районы, осуществляется мощение тротуаров новой плиткой, вырубаются старые деревья, создаются парковки для машин и т.д. Но удовлетворены ли сами горожане результатами этих преобразований? Для ответа на этот вопрос обратимся к некоторым результатам проведенного в 2018 г. опроса жителей нескольких южнороссийских городов (исследование проводилось при поддержке РФФИ — проект № 18-011-00841, общий объем выборочной совокупности составил 1532 человека). Согласно полученным данным, менее половины жителей всех типов городов счастливы потому, что живут в данном городе (меньше всего таковых в средних

городах³ — 33,3% опрошенных), зато 12,6% опрошенных горожан из крупнейших городов, 10,4% крупных, 13,5% больших, 15,0% средних и 15,3% респондентов малых городов считают, что «в этом городе трудно быть счастливым». И причин тому множество — от наличия работы до состояния дворов и улиц, но в любом случае интересы горожанина мы все еще знаем мало, представляя себе каждый раз некоторый усредненный его образ.

Городские планировщики и градостроители в процессе проектирования новых городских кварталов и общественных пространств пытаются учитывать многие особенности и потребности горожан, используя при этом конкретные выводы и рекомендации не только из всего спектра социогуманитарного, но также технического и естественнонаучного знания (от истории и социологии до психологии и акустики). Получают ли они сегодня внятные ответы на вопросы, без ответа на которые проектирование городов и, главное, реализация этих проектов весьма затруднительны? Например, почему в нашей стране не складываются городские сообщества и нужны ли они? Так, В. Куренной убежден, что в современных городах никаких сообществ нет, что «современный, современный город — это прежде всего уникальная возможность для человека как раз не быть частью никакого сообщества»⁴. Ю. Григорян, напротив, считает, что наши горожане «очень слабо структурированы как сообщество»⁵. Такая поляриность мнений объясняется разным пониманием цели создания и «природы» сообщества: в первом случае оно трактуется как искусственно созданная «общинная форма» разрозненных и чуждых друг другу индивидов, во втором — как объединение горожан для защиты общих и достаточно конкретных интересов.

Любой ли житель города становится горожанином в строгом смысле слова, т.е. человеком, ответственно и деятельно участвующем в жизни города? Насколько прозрачны и действенны те средства, которые обеспечивают рядовому горожанину участие в решении общегородских проблем? Почему публичные слушания, касающиеся судеб отдельных городских кварталов и людей, живущих в них, проводятся формально: граждане могут высказывать свое мнение, но оно имеет лишь рекомендательный характер и юридически не является обязательным для органов власти. Где гарантии того, что на проводимых публичных слушаниях представлены интересы обычных горожан, а не интересы девелоперов или городской администрации? Ведь город — это единый организм, любые изменения в «теле» которого отзываются на

² Глазычев В.Л. Слободизация страны Гардарики // URL: <http://www.glazychev.ru/books/slobodizatsia.htm> (дата обращения: 30.06.2020).

³ Малые города — до 50 тыс. человек; средние — от 50 до 100 тыс. чел.; большие — от 100 до 250 тыс. чел.; крупные — от 250 тыс. до 1 млн. чел.; крупнейшие — свыше 1 млн. человек. См.: Свод правил СП 42.13330.2016 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89. Официальное издание. М.: Стандартинформ, 2017.

⁴ Куренной В. Сила слабых связей. Горожанин и право на одиночество // Горожанин: что мы знаем о жителе большого города? М.: Strelka Press, 2017. С. 14–29.

⁵ Григорян Ю. От демиурга к партнеру. Как архитекторы увидели горожан // Горожанин: что мы знаем о жителе большого города? М.: Strelka Press, 2017. С. 70–77.

всей его целостности, а не только на жителях конкретного квартала. «Право на город» — это сущностная особенность жизни горожанина: он ощущает свое право на его пространство, на его ресурсы, на возможность общения как одной из важнейших ценностей современной жизни. Почему вопросы о защите интересов «коренных» жителей районов и возможных будущих жителей решаются в отрыве от интересов города в целом, которые представлены в уже известных и апробированных в европейских городах подходах к трансформации городской среды, систематизированных, например, Карстеном Полссоном⁶? С одной стороны, многие из этих подходов как бы учитываются, с другой стороны, их реализация или осуществляется несистемным образом, или доводится до абсурда. В обоих случаях мы имеем результат, противоположный ожидаемому.

Вот лишь некоторые из них в сравнении с практикой трансформации крупнейшего города Юга России — Ростова-на-Дону. Рассмотрим такой подход: разуплотнение чрезмерно застроенных территорий путем озеленения дворов и улучшения качества жизни для горожан, в частности, семей с детьми. Разуплотнению на практике противостоят тенденции к строительству многоэтажных жилых домов даже в центре города (несмотря на имеющиеся ограничения) и создание закрытых, огороженных дворов, способствующих развитию городской сегрегации. Вместо озеленения во дворах мы наблюдаем стихийно возникшие в них автостоянки и ограничения для входа «чужаков». Если К. Полссон озабочен конкретными приемами разуплотнения чрезмерно застроенных территорий и уплотнением разреженных, то у нас на практике, к сожалению, описанные им принципы и приемы не работают: и Краснодар, и Ростов-на-Дону «прирастают» новыми микрорайонами на окраинах, благодаря чему растягиваются коммуникации, увеличивается трафик, обостряется транспортная проблема.

Или подход, связанный с сохранением исторической застройки. Несомненно, без истории город теряет свою индивидуальность. Но значит ли это, что любую руину надо сохранять? Например, на набережной реки Дон находятся Парамоновские склады — масштабный складской комплекс, построенный для хранения пшеницы еще в середине XIX века (первое здание было возведено в 1850 году, а последнее — в 1890 году). Инженеры, спроектировавшие этот комплекс, умело использовали природные ресурсы местности, в частности, незамерзающие родники: их температура составляла 18 градусов и зимой, и летом. Вода этих родников пропусклась через трубу, стабильно обеспечивая в складских помещениях комфортные условия для хранения продуктов. В конце XX века надобность в складском комплексе исчезла, и весь комплекс пришел в запустение. Складам купца Парамонова был присвоен статус памятника федерального значения. Несколько раз городские власти пытались взяться за обустрой-

ство данной зоны, однако конкретных результатов это до сих пор не принесло, в результате в центре города находятся настоящие руины.

Примеров недодуманных реализаций разумных принципов можно приводить много. Например, неудачным (и не только в Ростове, но и в некоторых других городах) является создание велодорожек: они не опоясывают какие-то части города, а как бы вырастают из ниоткуда, внезапно появляясь и так же внезапно исчезая. Подход к ним не обеспечен, в результате отчет по километражу может выглядеть убедительно, но на практике быть ничтожным. Так же плохо и отсутствие велодорожек на улицах и аллеях, по которым ездят велосипедисты: столкновения с пешеходами неизбежны.

Хорошо выглядят и отчеты по озеленению городов, но в действительности мы видим оголенные участки тротуаров с пустыми лунками от когда-то растущих здесь деревьев. В южных городах наличие парков, скверов, зеленых насаждений на улицах жизненно необходимо, но должный уход за деревьями отсутствует.

У нас развитие городов идет по пути повторения ошибок американской модели территориального развития городов: широкополосные трассы, пустыри и «пятна» в центре, которые «разрывают» город, делая его рыхлым и не способствующим развитию коммуникаций между людьми, а следовательно, не развивающим культуру. Культура (равно как и антикультура) пронизывает каждый атом человеческой жизни, присутствует в каждом ее моменте, разворачивается в поле человеческих взаимодействий, а не прячется лишь за стенами театров, музеев и библиотек. Поэтому так важно создание среды, в которой люди могли бы коммуницировать друг с другом, — городской среды, открытых публичных пространств, тех мест, в которых наглядно, воочию и непосредственно передавался бы опыт поведения, общения, мышления.

В современных городах многие пространства, безупречные с точки зрения композиции и эстетических характеристик, оказываются «пустыми» с точки зрения потенциала их социальной активности. Казалось бы, общественные пространства и отдельные учреждения культуры должны быть «центрами притяжения» для жителей города. Но всегда ли они являются таковыми? Здесь многое определяется культурными традициями. Так, например, куда уходят болельщики праздновать победу своей команды? В близлежащую рощу, домой к другу, в забегаловку, в кафе? Куда делись места в городских парках, где болельщики обсуждали перспективы своих команд? Перерождение болельщиков в «фанатов» с их агрессивным поведением привело к «вымыванию» из открытых городских пространств тех людей, которые традиционно могли общаться там, не представляя угрозу для окружающих. Неустойчивость современного пространства ведет к распространению границ, стен, оград, запретных зон, систем безопасности и пропускных пунктов, защищенных и контролируемых территорий и т.д. Следствием этого выступает разобщенность людей, ограничение их живого общения и в

⁶ Полссон К. Проектирование общественных пространств и городов для людей : практическое пособие. Берлин : Издательство «DOM publishers», 2019. 272 с.

дополнение растрата огромных средств на охранников и сигнализацию.

Любое пространство, созданное архитектурными средствами, остается мертвым без людей, придающих ему жизнь: своим присутствием, действиями, общением они сообщают архитектурным формам новые значения и смыслы. Это хорошо подмечают урбан-антропологи, наблюдая за разнообразными практиками, разворачивающимися в открытых публичных пространствах городов. В ценности непосредственного живого общения мы могли убедиться в процессе снятия ограничительных мер в ходе борьбы с пандемией коронавируса.

Одна и та же улица, двор, площадь бывают разными в разное время суток и в разных своих частях. Дискуссии относительно способов использования одного и того же «места» городской территории выходят за границы вопроса удобства и комфорта. В них, как показывает Сета М. Лоу, «проявляется конфликт различных культурных ценностей и представлений о надлежащем поведении и общественном порядке, скрытый в самом пространстве. Обсуждение архитектурного стиля, планировки площади и ностальгия по ее старому облику — это признак локальной борьбы за политический и социальный контроль над общественным пространством и сопротивления этому контролю»⁷. Разнообразие форм и типов пространств, их благоустройство должно

⁷ См., напр.: Лоу С.М. Пласа: политика общественного пространства и культуры. М.: Strelka Press, 2016. С. 170.

находиться в соответствии с запросами различных субкультур, городских сообществ и отдельных горожан, но всегда в рамках доминирующей, общепринятой культуры.

Здесь важно выделить еще одну сторону этой проблемы: издревле города притягивали умных людей, в них сосредоточивались управленческие центры, создавались университеты, апробировались научные и технические новшества. Сегодня умные люди требуют умного подхода к городскому планированию, которое не может сводиться лишь к созданию smart city. Умный город — это прежде всего человеко-размерный город, город, в котором человек не вытесняется на обочину едущим или припаркованным автомобилем, город, в котором он может слышать грамотную литературную речь, хорошую музыку и щебет птиц, а не обценную лексику, шум и крики.

Мы видим, что европейская традиция развития города с высокой плотностью застройки в ее современной российской рецепции противоречива, что применение пространственных и планировочных решений и принципов застройки, которые делают все части города доступными для горожан и насыщают их повседневную жизнь дополнительными смыслами, с трудом пробивают себе дорогу в России. И поэтому формирующаяся культура участия в жизни города затухает: легче быть неприятным потребителем, чем деятельным участником. И главное следствие безрезультативности усилий рядовых горожан по улучшению условий жизни в городе — угасание их дальнейшей инициативы и апатия.

Литература

1. Глазычев В.Л. Слободизация страны Гардарики / В.Л. Глазычев // Иное. Хрестоматия нового российского самосознания. В 3 томах. Т. 1. Россия как предмет / редактор-составитель С.Б. Чернышев. Москва : Аргус, 1995. 438 с.
2. Григорян Ю. От демиурга к партнеру. Как архитекторы увидели горожан / Ю. Григорян // Горожанин: что мы знаем о жителе большого города? / В. Куренной, Е. Шульман, А. Новиков [и др.] ; редактор-составитель И. Фурман. Москва : Strelka Press, 2017. С. 70–77.
3. Куренной В. Сила слабых связей. Горожанин и право на одиночество / В. Куренной // Горожанин: что мы знаем о жителе большого города? / В. Куренной, Е. Шульман, А. Новиков [и др.] ; редактор-составитель И. Фурман. Москва : Strelka Press, 2017. С. 14–29.
4. Лоу С.М. Пласа: политика общественного пространства и культуры / С.М. Лоу ; перевод с английского. 3-е изд. Москва : Strelka Press, 2016. 352 с.
5. Полссон К. Проектирование общественных пространств и городов для людей : практическое пособие / К. Полссон. Берлин : DOM publishers, 2019. 272 с.

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.

Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Часть 2*

(Часть 1 опубликована в № 2 . С. 26–31)

Дементьев Александр Николаевич,
профессор Курского государственного университета,
доктор юридических наук
dahalex@mail.ru

Представлены результаты анализа актуальных юридических проблем, которые могут возникнуть с введением в правовую систему Российской Федерации понятия «агломерация» при реализации Стратегии пространственного развития в России. Приведены прогнозные оценки содержания проекта федерального закона о городских агломерациях.

Ключевые слова: пространственное развитие, городская агломерация, граница агломерации, федеральный закон.

Challenging Aspects of the Implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation. Part 2

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

The results of the analysis of current legal problems that may arise with the introduction of the concept of agglomeration into the legal system of the Russian Federation during the implementation of the Spatial Development Strategy in Russia are presented. Forecast estimates of the content of the draft federal law on urban agglomerations are given.

Keywords: spatial development, city agglomeration, agglomeration border, federal law.

В заключение первой части настоящей публикации¹ было обращено внимание на наличие комплекса правовых проблем, возникших в связи с введением Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года² (далее — Стратегия) в практику деятельности исполнительной власти понятия «городская агломерация». Комплекс правовых проблем в первую очередь связан с необходимостью введения в федеральное законодательство такого понятия. Во-вторых, возникает необходимость обоснования и оценки условий нормативного правового обеспечения возможности развития не только крупных и крупнейших городских агломераций в Российской Федерации, как это предусмотрено Стратегией и Планом реализации Стратегии пространственного развития в Российской Федерации до 2025 года³ (далее — План реализации Стратегии), но и агломераций другого таксонометрического ранга. Планом реализации

Стратегии была предусмотрена в марте 2020 года подготовка проекта федерального закона о городских агломерациях⁴. Такой проект был подготовлен Министерством экономического развития и направлен на заключение в субъекты Российской Федерации⁵. В открытом доступе проект обнаружить не удалось. О содержании проекта можно составить представле-

⁴ К сожалению, в соответствии с планом законодательной деятельности Правительства Российской Федерации проект федерального закона о городских агломерациях должен быть подготовлен только к сентябрю 2020 года, а не к марту, как это указано в Плане реализации Стратегии.

⁵ На сайте Правительства Магаданской области 26 февраля 2020 г. была размещена информация о позиции регионального правительства по проекту федерального закона «О городских агломерациях». Руководитель управления по развитию местного самоуправления сообщила на заседании Правительства Магаданской области о том, что «проект региональное правительство не поддержало, так как по нему в качестве одного из критериев отнесения территорий муниципальных образований к городским агломерациям предусмотрено наличие административного центра городской агломерации, которым может являться городской округ с численностью населения не менее 200 тысяч человек. Плотность населения агломерации должна в 3 раза превышать среднюю плотность по стране. В случае принятия проекта закона, территории муниципальных образований Магаданской области к городским агломерациям не отнесут, регион не сможет участвовать в создании городской агломерации и получать государственную поддержку на ее развитие». URL: <https://magadanmedia.ru/news/912761/> (дата обращения: 08.07.2020).

¹ См.: Дементьев А.Н. Проблемные аспекты реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Часть 1 // Градостроительное право. 2020. № 2. С. 26–31.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «Гарант».

³ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

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

ние только по косвенным данным, а также в первую очередь на основе анализа положений Стратегии и Плана реализации Стратегии. Следует отметить, что понятие «агломерация» уже используется в законах субъектов Российской Федерации. Обширная информация о таких законах субъектов Российской Федерации содержится в публикации Е.С. Шугриной и Г.В. Мироновой⁶.

Возвращаясь к характеристике комплекса проблем, возникающих в связи с использованием понятия «агломерация» в публично-правовой практике, а затем и в законодательстве, выделим третий комплекс — проблемы законодательного градостроительного и административного правового регулирования статуса населенных пунктов и систем расселения в Российской Федерации. В-четвертых, как уже было отмечено в первой части публикации, утверждение Стратегии и, что еще более важно, практическое осуществление мер, в первую очередь подготовка проекта федерального закона о городских агломерациях, вновь актуализирует необходимость разработки на новом теоретическом уровне способов разрешения междисциплинарных проблем обеспечения стабильности расселения на территории Российской Федерации. Теоретические проблемы формирования системы законодательства об агломерациях, системах расселения и в целом нормативного правового регулирования подобных общественных отношений занимают не последнее место.

Проблемы законодательного регулирования агломерационных процессов в России рассматриваются в огромном массиве публикаций градостроителей, географов, экономистов, юристов, политологов, социологов, философов, историков и других специалистов. 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 этого не происходит. Основываясь на результатах анализа научных публикаций по указанной проблематике, учитывая практические меры в системе исполнительной власти в Российской Федерации, выделим теоретические и практические проблемы введения в законодательную практику понятия «агломерация» в контексте обеспечения цели пространственного развития Российской Федерации, сформулированной в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон)⁷. К таковым теоретическим и практическим юридическим проблемам должны быть отнесены следующие:

1. Формирование юридических понятий «агломерация» и «городская агломерация».

2. В совокупности с формированием указанных юридических понятий концептуальное и практическое установление

материальных характеристик административных границ агломераций и городских агломераций в частности.

3. Обоснование и формирование концепции статуса агломерации в публично-правовой и законодательной системе Российской Федерации в соотношении с существующими в настоящее время административными территориальными единицами и публично-правовыми образованиями (субъектами Российской Федерации и муниципальными единицами различного типа).

Остановимся на главной проблеме — проблеме формирования юридического термина «городская агломерация» и более общего юридического понятия «агломерация». Как представляется формирование указанных юридических терминов должно основываться прежде всего на результатах, достигнутых в архитектурно-градостроительной науке и практике. А проблемы регулирования роста и эффективного управления деятельностью агломераций могут быть разрешены только на основе разработки и научного обоснования на федеральном уровне архитектурно-градостроительных концепций развития агломераций различного таксонометрического уровня, а затем принятия законодательных и управленческих решений.

Можно с уверенностью сказать, что использование понятия «агломерация» в российской архитектурно-градостроительной науке имеет давнюю историю и сложившиеся научные традиции и пристрастия. Об этом талантливо в научно-популярной публицистической форме говорил, выступая в Совете Федерации и в Общественной палате Российской Федерации, доктор архитектуры, проф. А.В. Боков⁸. Обратим внимание на один из значимых выводов для построения юридического понятия агломерации, декларируемых проф. А.В. Боковым: «Понятие агломерации не содержит само по себе оценочных суждений и является предельно широким, обозначающим лишь сообщество нескольких поселений, сохраняющих относительную независимость. Агломерация — это связи и отношения элементов, безразличные к их параметрам, количественным и качественным. Теоретически агломерацией могут считаться и ряд поселков, идущих вдоль одной магистрали, и Москва с ее окружением»⁹.

Очевидно, что при таком подходе точно сформировать юридически безупречное понятие агломерации, и даже с конкретизацией этого понятия в виде «городская агломерация», не представляется возможным. Более того, введение в законодательство однозначных параметров для установления административных границ агломераций также не представляется возможным. Поэтому единственно возможным вариантом в таком случае остается разработка законодательной процедуры установления «условной» административно-территориальной границы конкретной агломерации уполномоченным государственным органом, либо установление такой границы

⁶ Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

⁷ Напомним, основная цель Стратегии пространственного развития Российской Федерации — поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации (пункт 26 статьи 3).

⁸ Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42. По мнению А.В. Бокова, «в лексиконе российских архитекторов и градостроителей слово «агломерация» появилось во времена хрущевской оттепели».

⁹ Там же.

на основе соглашения между населенными пунктами, а в сложившихся условиях в субъектах Российской Федерации — на основе соглашения между муниципальными единицами, которые, как предполагается, должны представлять интересы таких населенных пунктов.

Аналогичные подходы, по-видимому, предполагалось использовать при подготовке проекта федерального закона о городских агломерациях. Об этом свидетельствует наличие в Стратегии упоминания необходимости регулирования процессов межмуниципального сотрудничества в рамках агломерации. Однако, судя по косвенным данным, разработчики проекта федерального закона пытаются совместить такие подходы с попытками введения в проект федерального закона количественных параметров (людность и плотность населения агломерации). Попытаемся оценить на основе результатов анализа публикаций возможность такого совмещения.

В большинстве научных публикаций юридического профиля не ставится одна из ключевых проблем — проблема определения порядка и характеристик нормативного правового закрепления границ агломерации, несмотря на то что именно эту проблему необходимо будет разрешить в проекте федерального закона о городских агломерациях. Проблема юридического определения и установления даже «условной» административной границы агломерации в научных публикациях юридического профиля и многочисленных публикациях экономического профиля рассматривается через призму определения и установления управленческого статуса агломерации¹⁰. При этом зачастую упускаются из виду выводы специалистов экономической географии, архитекторов-градостроителей, урбанистов, экономистов, свидетельствующие о сложности и множественности вариантов определения границ агломерации в зависимости от тех критериев, которые положены в основу такого определения. Одним из главных критериев для практического установления границы агломерации в большинстве исследований является критерий временной доступности населенных пунктов относительно ядра агломерации (центрального города). В любом случае нормативные параметры для установления границы агломерации, которые должны быть закреплены в законодательстве,

должны быть согласованы с общим юридическим понятием «агломерация». При отсутствии такого понятия в законодательстве, а также в связи с объективными условиями допустимости многозначного толкования такого понятия в законодательстве должны быть установлены четкие процедуры закрепления административных границ агломераций различного таксонометрического ранга. А для Российской Федерации неперенным условием является необходимость еще и учета особенностей макрорегионов и субъектов Российской Федерации.

Обратимся к возможным юридическим определениям понятия «агломерация», основанным на выводах географов и архитекторов-градостроителей. В монографии географов — специалистов районной планировки¹¹ приводится следующее определение городской агломерации: «Агломерации городские — быстро развивающиеся во всем мире скопления населенных мест, состоящие из нескольких, а нередко десятков населенных мест, включая сельские поселения, тесно связанные друг с другом». Примечательно, что авторы этой работы, в отличие от большинства публикаций в сфере права, экономики и управления, рассматривают городские агломерации как «наиболее интегрированные формы городского и сельского расселения». При этом обращается внимание на то, что место прежде использовавшейся терминологии «групповая система населенных мест (ГСМ)» замещено термином «городская агломерация»¹², что, по их мнению, обоснованно, поскольку эти два термина в сравнении не имеют смысловых преимуществ, а термин ГСМ выражал идею управляемой городской агломерации. Представляется, что с аргументацией отказа от использования термина ГСМ лишь потому, что термин «агломерация» утвердился в научных публикациях (отметим, прежде всего в зарубежных научных публикациях), а термин ГСМ носил на себе «негативный отпечаток» советского периода сдерживания роста агломераций, согласиться нельзя. Буквально термин «агломерация» (от лат. *agglomerare* — присоединяю, накапливаю) — присоединение, накопление, а городская агломерация — «городское присоединение, накопление», что в сравнении с термином «групповая система населенных мест» существенно проигрывает в глубине смысловой нагрузки и адекватности отражения процессов, происходящих в системах расселения и в СССР, и в Российской Федерации, и в других странах.

Более того, использование термина «групповая система населенных мест» в юридических текстах создает юридико-технические возможности нормативной формализации и регламентации управленческих процессов в сфере законодательного обеспечения реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации без введения в федеральные законы дополнительного термина «агломерация». К сожалению, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации используется термин «агломерации».

¹¹ Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. М.: Международные отношения, 2000. С. 127.

¹² Там же. С. 65.

¹⁰ Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36; Гвоздева М.А., Казакова М.В., Поспелова Е.А. Подходы к определению агломерации // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 24. С. 3505–3514. DOI: 10.18334/rp.17.24.37221; Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30; Павлов Ю.В., Королева Е.Н., Лабзин А.В.. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования // Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 4. С. 576–610; Павлов Ю. Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 1. С. 126–153; Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12; Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

Крупные агломерации отграничиваются от крупнейших количественным параметром численности населения (500 тыс. и 1 млн человек), при этом и крупная, и крупнейшая городская агломерация характеризуются одинаковыми качественными параметрами: совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Необходимо отметить, что в характеристике вообще отсутствует определение «городская», а потому определение агломерации, используемое в Стратегии, может быть представлено следующей формулировкой: «Агломерация — это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями».

В географическом словаре-справочнике по социально-экономической географии¹³ дается следующее определение агломерации: «Городская агломерация — форма расселения, представляющая собой компактную систему территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест (преимущественно городских), объединенных устойчивыми и многообразными связями (трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными), общей социальной и технической инфраструктурой». Автор статьи в словаре-справочнике проф. А.Г. Махрова обращает внимание на то, что наряду с наиболее часто употребляемым термином «агломерация» используются также термины «метрополитенские ареалы», «метрополитенские статистические ареалы», «конурбации», «районы больших городов», «локальные или групповые системы расселения», «ареалы взаимосвязанного расселения», «города-поля», «город-регион».

В монографии, учитывающей современные архитектурно-градостроительные реалии, известный и авторитетный специалист районной планировки М.Я. Вильнер дает во многом сходное с приведенными выше определениями следующее определение городской агломерации: «Городская агломерация — сосредоточение городов и других населенных мест, иногда срастающихся, объединенных общими инфраструктурами, интенсивными ежедневными трудовыми, производственными, социальными и культурными связями, имеющие один центр — моноцентрические и с несколькими центрами — полицентрические»¹⁴.

Таким образом, юридический анализ существующих определений показывает, что в случае включения в федеральный закон любого из приведенных выше определений городской агломерации возникнут неопределенности и многовариантности трактовок характеристик выделения агло-

мерации, представленные прилагательными (компактная, устойчивая, сближенная и проч.). Для разрешения проблемы устранения многовариантности толкования этого определения потребуется, по крайней мере, введение количественных параметров в федеральный закон для установления размеров территории и границ агломерации. К сожалению, как отмечает проф. А.Г. Махрова, в настоящее время отсутствуют единые подходы к делимитации городских агломераций. Действительно, обоснованию методик делимитации в последнее время посвящено много статей и диссертационных исследований, в которых подвергаются критике известные методики и предлагаются их улучшения¹⁵.

В существующих реалиях будут, скорее всего, предложены процедурные способы установления территорий и границ городских агломераций. В такой ситуации основным вопросом для возможной трансформации территорий муниципальных единиц, которые предполагается включить в состав агломерации, будет обеспечение гарантий собственно существования такой муниципальной единицы. Например, в Московской области состоявшееся в последние годы повсеместное преобразование муниципальных районов в городские округа, прилегающие к границе Москвы, приведет к единственно возможному варианту — включению в городскую агломерацию Москвы и Московской области территорий всех городских округов, имеющих общую границу с Москвой. В агломерацию должны быть включены городские округа-районы Балашиха, Люберцы, Ленинский, Одинцово, Красногорск, Химки, Мытищи и городские округа-города Долгопрудный, Реутов, Котельники, Дзержинский.

Однако в Приложении № 3 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года в составе Московской агломерации обозначены лишь города Московской области с численностью населения более 100 тыс. человек, а не городские округа (муниципальные единицы): Балашиха, Подольск, Химки, Королев, Мытищи, Люберцы, Электросталь, Красногорск, Коломна, Одинцово, Серпухов, Щелково, Домодедово, Орехово-Зуево, Раменское, Жуковский, Пушкино, Долгопрудный, Сергиев Посад, Ногинск, Реутов. В Стратегии указаны не городские округа и муниципальные районы, а города — административно-территориальные единицы, причем города Королев, Реутов и Жуковский имеют федеральный статус, являются городами-наукоградами. Возникает вопрос: каким образом, например, в состав агломерации будут включены города Электросталь и город Ногинск, территория которого полностью расположена в границах Богородского городского округа (большой части бывшего Ногинского муниципального района)?

Еще более неопределенной является ситуация вхождения населенных пунктов и муниципальных единиц в границы планируемой городской агломерации на территории города

¹³ Социально-экономическая география: понятия и термины : словарь-справочник / отв. ред. А.П. Горкин. Смоленск : Ойкумена, 2013. С. 74.

¹⁴ Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации. М.: ООО «ИД «ГРАД-ИНФО», НП «СРОЭКСПЕРТ», 2013. С. 27.

¹⁵ См., напр.: Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. Журнал научных публикаций. 2014. № 9 (50). С. 44–52; Уляева А.Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2016. Т. 14. Вып. 12. С. 17–27.

Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Согласно Стратегии в Санкт-Петербургскую городскую агломерацию должны войти города Гатчина, Всеволожск и «прочие города». Каким образом должен устанавливаться перечень этих «прочих городов», остается не определенным.

В сложившейся ситуации с низким уровнем теоретической и практической проработки проекта федерального закона о городских агломерациях может быть спрогнозировано с высокой долей вероятности введение в проект порядка установления границ агломераций на уровне федерального законодательства для города Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а для остальных агломераций — в законодательстве конкретного субъекта Российской Федерации. Как уже было отмечено, косвенная информация свидетельствует о том, что основным критерием определения границ городских агломераций будет являться критерий численности населения агломерации. Но этот критерий, как было показано в настоящей статье, не дает исчерпывающего представления (несмотря на отдельные указания о таковых в Стратегии) о конкретном перечне населенных пунктов (городских и сельских) и муниципальных единиц, которые могут войти в состав агломерации. К сожалению, поэтому из двух прогнозируемых вариантов (административном и научно обоснованном) делимитации территории агломерации наиболее вероятным является административный

вариант, поскольку научно обоснованный потребует междисциплинарных научных разработок методики делимитации городских агломераций. Разработка такой методики, учитывающая опыт разработки проекта Концепции Стратегии и самой Стратегии, потребует не только привлечения специалистов различного профиля, но и длительного периода, который может превысить период действия Стратегии. К сожалению, в Стратегии и Плана реализации Стратегии подготовка подобного документа не предусматривается.

В целом даже в случае «оперативного» установления границ конкретной агломерации камнем преткновения может оказаться, как это следует из результатов анализа многочисленных публикаций об опыте и попытках создания агломераций в субъектах Российской Федерации и зарубежной практики, проблема перераспределения полномочий между публичными образованиями и установления административно-правового статуса проектируемой городской агломерации. В общем виде результаты анализа возможных вариантов моделей управления агломерациями содержатся в многочисленных российских и зарубежных публикациях. От того, какой из этих вариантов с учетом конкретных деталей выбранной модели будет реализован в проекте федерального закона, во многом будут зависеть результаты введения в публично-правовую практику государственного и административного управления нового административного субъекта.

Литература

1. Бобылев С.Н. Города и мегалополисы: 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. 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.
4. Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в Российской Федерации / М.Я. Вильнер. Москва : Град-Инфо ; Сроэксперт, 2013. 186 с.
5. Гвоздева М.А. Подходы к определению агломерации / М.А. Гвоздева, М.В. Казакова, Е.А. Поспелова // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 24. С. 3505–3514. DOI: 10.18334/гр.17.24.37221.
6. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.
7. Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций / Н.Р. Ижгузина // Дискуссия. Журнал научных публикаций. 2014. № 9 (50). С. 44–52.
8. Павлов Ю. Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление / Ю. Павлов // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 1. С. 126–153.
9. Павлов Ю.В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования / Ю.В. Павлов, Е.Н. Королева, А.В. Лабзин // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2018. Т. 17. № 4. С. 576–610.
10. Петухов Р.В. Правовое регулирование агломераций: теоретические подходы и зарубежные практики / Р.В. Петухов, Е.В. Луценко // Местное право. 2017. № 6. С. 93–102.
11. Социально-экономическая география: понятия и термины : словарь-справочник / ответственный редактор А.П. Горкин. Смоленск : Ойкумена, 2013. 328 с.
12. Уляева А.Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований / А.Г. Уляева // Региональная экономика: теория и практика. 2016. Т. 14. № 12. С. 17–27.
13. Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты / А.Н. Швецов // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30.
14. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.
15. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
16. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

Территориальная основа местной публичной власти в Российской Федерации (некоторые заметки в контексте конституционной реформы)

Некрасов Сергей Иванович,
профессор Межрегиональной Ассоциации конституционалистов России,
кандидат юридических наук
 s-nekrasov@yandex.ru

Многолетняя тенденция централизации российской системы публичной власти нашла подтверждение и в ходе конституционной реформы 2020 года. Касается это и уровня местного самоуправления. Самоуправленческое начало в организации местной власти сокращается, тогда как государственное — усиливается. В статье представлены некоторые дискуссионные суждения относительно конституционной трансформации территориальной организации местной публичной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: конституция, конституционная реформа, территориальная организация публичной власти, местное самоуправление, централизация.

The Territorial Basis of Local Public Government in the Russian Federation (Some Notes within the Context of the Constitutional Reform)

Nekrasov Sergey I.
Professor of the Inter-Regional Association of Constitutionalists of Russia
PhD (Law)

The trend of centralization of the Russian system of public power was confirmed in the course of the constitutional reform in 2020. This also concerns to the level of local government. The self-governing component in the organization of local government is being reduced, whereas the state component is being strengthened. The article presents some debatable opinions on the constitutional transformation of the territorial organization of local public authorities in the Russian Federation.

Keywords: constitution, constitutional reform, territorial organization of public power, local self-government, centralization.

Государство — в высшей степени сложное явление, сложное образование, сложная система, состоящая из множества подсистем (которые также могут выступать в качестве сложных систем). При любом исследовательско-аналитическом подходе государство рассматривается как институт территориальный, при этом государственная территория имеет внутреннее дробление, структурированное деление, с привязкой к которому выстроена и система власти в государстве. В территориально-властном аспекте структурными элементами государства являются территориальные публично-правовые образования¹, которые в ряду квалифицирующих признаков имеют те же, что и признаки государства, — территорию и публичную власть. Применительно к классификации территориальных публично-правовых образований в отечественной конституционно-правовой науке имеются обстоятельные исследования правового режима территорий отдельных их видов (в том числе в контексте сопоставления с зарубежным за-

конодательством) — Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований².

Избранная тема публикации предопределяет научный анализ территориальной основы тех публично-правовых образований, к характеристике которых применим термин «местный» («местные власти», «местное сообщество», «местные интересы», «вопросы местного значения», «на местах», «с мест», «местное управление», «местное самоуправление» и т.д.), отметив аксиоматичный факт, на который справедливо обращается внимание в отечественной и зарубежной литературе — юрисдикция местных властей действительно имеет территориальные пределы, но территория местных публично-правовых образований неизбежно является частью территории государства³ (иначе и быть не может) с вытекающими отсюда правовыми последствиями, прежде всего в компе-

¹ В выявлении правовой природы данных субъектов права, построении соответствующей конституционно-правовой теории неопределима роль профессора В.Е. Чиркина. См.: Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти: монография. М., 2017. С. 50–60, 70–105; Его же. Юридическое лицо публичного права. М., 2009. Главы 3, 4.

² Территория в публичном праве: монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. М., 2013. Главы 1, 2, 4, 6; Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления: учебник для магистратуры. М., 2017. Главы 1, 2, 4.

³ Черкасов А.И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира. М., 2014. С. 45.

тенционном ключе, в контексте соотношения властных полномочий и различных источников правового регулирования⁴.

Избранный методологический подход коррелирует концепции градостроительной деятельности в Российской Федерации, имеющей обширную правовую основу на федеральном и региональном уровнях, но осуществляемой все-таки «на местах», и различным участникам такой деятельности — собственникам, инвесторам, застройщикам, заказчикам и проч. — неизбежно приходится взаимодействовать с властями конкретного территориального публично-правового образования (хотя речь в публикации идет, конечно же, не о территориально-правовой основе собственно градостроительной деятельности, а в более широком ключе — о территориальной основе местной власти).

Еще одно замечание. Градостроительная деятельность осуществляется преимущественно в городах, но не только. Действительно, городское пространство характеризуется более или менее высокой плотностью заселения и застройки, а территория города представляет собой не только пространственный предел компетенции городских властей, но и основу разноплановой хозяйственной, культурной и иной деятельности, функционального зонирования и т.п.⁵ Однако и застройка сельских территорий (в контексте их развития) справедливо рассматривается в качестве одной из общегосударственных задач⁶.

Конституционные основы территориальной организации публичной власти в Российской Федерации вообще и территориальной организации местной публичной власти в частности претерпели существенную коррекцию в ходе недавнего конституционного реформирования⁷. В новой редакции Конституции РФ существенно усилено государственно-управленческое начало в организации и осуществлении местной власти (поскольку красной нитью конституционной реформы является укрепление единой системы публичной власти, то реформирование государственной власти не может не сказаться на муниципальной власти — «движущее и движимое принадлежат друг другу»).

В рамках обозначенного вектора государственно-правового развития можно утверждать, что появилась конституционная основа (наконец-то!) для легального закрепления в России концепции сочетания местного самоуправления и местного государственного управления⁸. Одно из проявлений указанной концепции кроется в том, что теперь на конституционном уровне отражена специфика крупных городов в части организации власти — не только в городах федерального значения, но и в административных центрах (столицах) субъектов РФ публичная власть может осуществляться в соответствии со специальными правилами, устанавливаемыми федеральным законом (т.е. не по общим лекалам местного самоуправления), — ч. 3 ст. 131 Конституции РФ в новой редакции.

Еще одна иллюстрация — ч. 1 ст. 67 Конституции РФ — допускает создание на территории Российской Федерации федеральных территорий. Данные пространства не будут входить ни в состав территории субъектов РФ, ни в состав территории муниципального образования, соответственно, и организация публичной власти, в том числе в части решения вопросов, относимых к «вопросам местного значения», будет устанавливаться федеральным законодательством. Фактически такие территории уже существуют в России — закрытые административно-территориальные образования, инновационный центр «Сколково», зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток и т.п. Однако на сегодняшний день все эти административно-территориальные образования территориально входят в состав субъектов РФ, на их территориях функционируют не только федеральные органы государственной власти, но и органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, хотя и с существенными ограничениями (в том числе в части установления границ таких образований, формирования органов власти, формирования и реализации местных бюджетов, решения других вопросов регионального и местного значения), включая ограничения «в пользу» коммерческой организации (хозяйствующего субъекта) — управляющей компании⁹.

⁴ О самостоятельной проблеме соотношения административно-территориального деления и муниципально-территориального деления, статусных характеристик муниципальных образований и административно-территориальных единиц (в том числе совпадающих в своих границах) см., в частности: Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации. Красноярск, 2012. С. 33–51 ; Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010. С. 151–156 ; Васильев С.А. Проблемы определения статуса территориальных единиц города Севастополя // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 23–26.

⁵ Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты : монография / под общ. ред. В.В. Таболина. М., 2020. С. 36, 37.

⁶ Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696 (с изм. и доп.)) // СЗ РФ. 2019. № 23. Ст. 2953.

⁷ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный Интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.03.2020).

⁸ На необходимость признания очевидного факта и его нормативно-правового оформления давно обращалось внимание в науке, в том числе автором данной статьи. См.: Некрасов С.И. Самоуправление и автономия в России: территориально-властный аспект // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 5 ; Его же. Самоуправление и автономия: некоторые вопросы теории // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том II. М., 2015. С. 203–213 ; Его же. Территориальная организация публичной власти в г. Москве: правовая модель, проблемы, тенденции // Материалы научно-практической конференции «Московское законодательство — первые 20 лет». Москва, 28 февраля 2014 г. // Ведомости Московской городской Думы. 2014. № 1 (спецвыпуск). С. 54–58.

⁹ Подробнее см., в частности: Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях / под общ. ред. В.С. Тимченко. М., 2008; Некрасов С.И. Территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (проблемные вопросы организации и функционирования публичной власти) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3.

Отношение к еще одной конституционной новелле не может быть одобрительно-поддерживающим и даже нейтральным, оно скорее критически настороженное. Речь идет о появлении конституционной основы для фактической ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в России. Статья 131 Конституции РФ (в прежней, изначальной редакции) однозначно закрепляла, что «местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях...» (соответственно, в территориальной структуре местного самоуправления именно поселения предполагались основным, первичным типом муниципальных образований). Однако в последние годы во многих субъектах Российской Федерации активно осуществлялся (нередко продавливался региональными властями) процесс укрупнения муниципальных образований посредством создания на базе муниципальных районов и всех поселений, входящих в муниципальный район, единых муниципальных образований — городских округов. Данный процесс справедливо вызывал достаточно резкую критику в среде местных сообществ и в научных кругах¹⁰, прежде всего вследствие фактической ликвидации в масштабе целых регионов поселенческого уровня местного самоуправления.

Ситуация в правовом регулировании рассматриваемой сферы кардинально изменилась в 2019 году: федеральный законодатель внес существенные содержательные изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), учредив новый тип муниципального образования — муниципальный округ и признав первичными муниципально-территориальными единицами в субъекте РФ не только городские и сельские поселения, но также и городские и муниципальные округа (следовательно, поселения в масштабе целых регионов могут отсутствовать вовсе) — подп. 1 п. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ в ред. Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. Таким образом, законодательная основа для легальной ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления и перехода к однозвенной (окружной) системе муниципальной организации в Российской Федерации появилась. А теперь и Основной Закон российского государства в новой редакции перестал быть сдерживающим препятствием для означенной свободы усмотрения законодателя в регламентации территориальной основы местной власти — в соответствии с отсылочной нор-

мой ч. 1 ст. 131 Конституции РФ виды муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, устанавливаются федеральным законом, и самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления ограничена предписаниями федерального закона.

Безусловно, поселенческий уровень местного самоуправления в Российской Федерации пока окончательно и безвозвратно не ликвидирован. В рассмотренной новой схеме территориальной конфигурации местной власти можно усмотреть не только усиление централистского начала, но и повышение самостоятельности региональных органов государственной власти (но опять же — не населения!) в организации местного самоуправления на территории конкретного субъекта РФ (в частности, в другой «столичной» области — Ленинградской, в отличие от Московской, поселенческий уровень местного самоуправления сохранен, хотя и здесь укрупнение поселений посредством их объединения произошло, но не в масштабах целых муниципальных районов¹²).

Однако, во-первых, в условиях общей тенденции усиления централизации публичной власти в современной России самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ своих полномочий почему-то часто выглядит очень унифицировано в соответствии с единой схемой, официально либо неофициально сформированной в федеральном центре; во-вторых, сохраняющаяся пока самостоятельность регионов в организации местного самоуправления в любой момент может быть минимизирована или вовсе ликвидирована федеральным законом.

На фоне высказанных суждений несколько принципиальных пояснений методологического характера. Во-первых, мы осознаем, что у процесса централизации власти вообще и централизации местной власти посредством укрупнения муниципальных образований в частности есть и позитивное начало, в связи с чем отмеченный процесс в Российской Федерации не должен оцениваться исключительно отрицательно (время покажет все его достоинства и недостатки). Во-вторых, тенденция укрупнения муниципальных образований (и связанного с этим сокращения числа местных органов власти, создания различных региональных форм управления) — не порождение современного российского этапа государственного развития, она является общей для современных государств — Италии, Бельгии, Дании, Германии, Австрии, Швеции, Новой Зеландии, Австралии, Канады, Финляндии и др.¹³ В-третьих, отстаивая идею целесообразности сохранения поселенческого уровня местного самоуправления, в том числе сельских поселений, мы не преуменьшаем

¹⁰ См., например: Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31–35; Швецов А.Н. Можно ли остановить «маятник» массивных трансформаций муниципального пространства? // Там же. 2018. № 4. С. 13–18; Некрасов С.И. Новые форматы взаимодействия государства и местного самоуправления (территориально-властные аспекты) // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы IV Международной научно-практической конференции (Москва, 25-26 апреля 2019 г.). М., 2019. С. 145–147.

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹² См. подробнее: Макаров И.И. Местное самоуправление в Ленинградской области: объединенные администрации, преобразование поселений и сельские старосты: монография. СПб.: Пикалево, 2018. С. 142–170.

¹³ Черкасов А.И. Указ. соч. С. 151–163; Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова. СПб., 2011. С. 14–16, 29–36 и др.

роли городов в становлении государства вообще и российского государства в том числе¹⁴; в то же время процесс урбанизации имеет объективные причины и не нуждается в искусственном ускорении посредством создания неких городских округов, зачастую не отвечающих теоретико-правовым, социально-экономическим, градостроительным и другим критериям города в традиционном понимании¹⁵; для решения же политико-управленческой задачи укрупнения муниципальных образований более подходящей формой является учрежденный недавно российским законодательством муниципальный округ (при соблюдении ряда условий и гарантий для поселений¹⁶). В-четвертых, невозможно игнорировать сложившуюся данность: с одной стороны, в крупных муниципальных образованиях, в том числе в городских округах, и впредь будет течь не только «городская жизнь», не всегда будет выдерживаться признак застроенности городской территории¹⁷, поскольку и муниципальные, и городские округа будут (могут) включать сельские территории (с сельскими населенными пунктами, сельскохозяйственными угодьями, фермами и проч.), дачные поселки, большие незаселенные и неосвоенные пространства и т.п.; с другой стороны, фактический процесс укрупнения населенных территорий может быть и не искусственным, имея вполне очевидные объективные причины, прежде всего социально-экономического характера.

Это актуализирует проблему правового гарантирования прав территориальных сообществ, не являющихся населением формально определенных территориальных публично-правовых образований. Для жителей населенных пунктов (в том числе сельских), не имеющих статуса муниципального образования (равно как и утративших этот статус в ходе муниципальной реформы) правовые формы учета и реализации их интереса с соответствующим многолетним опытом, передовыми практиками имеются — это институты территориального общественного самоуправления (ТОС) и староста (вопрос — в развитии, государственной и муниципальной поддержке данных институтов)¹⁸. Опыт правового регулиро-

вания функционирования агломераций (т.е. крупных территорий, образованных на основе фактического объединения нескольких муниципалитетов вокруг крупного города на основе социально-экономических и культурных связей) не столь богат (в сравнении с ТОС), однако осознание проблемы на государственном уровне имеет место. Попытки правового оформления предпринимаются¹⁹, зарубежный опыт изучается (муниципальных корпораций, субрегиональных ассоциаций, консорциумов, синдикатов, межмуниципальной кооперации и т.д.)²⁰, перспективы, очевидно, имеются. Заметим, что об агломерациях обычно говорится в контексте процесса урбанизации²¹, однако агломерации могут быть не только городскими, но и сельскими (при этом минимальное урбанизационное начало в структуре таких агломераций все-таки присутствует: помимо сельских поселений, сельских населенных пунктов и рабочих поселков, они могут включать поселки городского типа и малые города с численностью населения до 30 тыс. человек); существование последних не только осознается российской властью, но и предпринимаются определенные меры государственной поддержки таких образований²².

Таким образом, в ходе конституционной реформы 2020 года вообще и реформирования территориальной организации местной публичной власти в частности рельефно проявилась тенденция дальнейшей централизации российского государственного механизма.

Централизация как таковая не может оцениваться исключительно негативно, она, безусловно, имеет и позитивное начало, в частности, в вопросе повышения устойчивости и управляемости государством. Более того, централизация, тенденция к единодержавию — характерная черта развития российской государственности. Однако централизационное начало плохо сопрягается с началом автономным, самоуправленческим. Следовательно, основным вопросом в оценке конституционных преобразований является вопрос меры и баланса («Ничего сверх меры» — по Цицерону, «Умеренность и середина — наилучшее...» — по Аристотелю). Чрезмерная централизация единой системы публичной власти несет известную угрозу местному самоуправлению, самоуправленческое начало в организации и функционировании местной власти сужается, разрастающееся здание единой централизованной системы государственной власти зате-

¹⁴ В отечественной науке имеются обстоятельные, интересные исследования в данном аспекте, обосновывающие в том числе тезис о том, что современные государства — это государства городов, а конституционное государство — это городское государство. См., в частности: Таболин В.В. Основы юридической урбанонологии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–64; Еремян В.В., Клишас А.А. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и истории: монография. М., 2015. С. 542–545 и др.

¹⁵ См.: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. М., 2012. С. 44–54; Город в теории и практике. С. 34–44.

¹⁶ Баженова О.И. Проблемы защиты прав местных сообществ при преобразовании муниципальных районов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С. 36–38.

¹⁷ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. С. 182–183.

¹⁸ Шугрина Е.С., Иванова К.А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС): спецдоклад. М., 2018; Макаров И.И. Местное самоуправление в Ленинградской области. С. 285–379; Некрасов С.И. Институт старостата в системе местного самоуправления:

тенденции, проблемы, перспективы // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 164–168.

¹⁹ В частности, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702), не только дается понятие крупной городской агломерации и крупнейшей городской агломерации, но и предпринята попытка стратегического планирования с учетом их наличия и функционирования.

²⁰ См., в частности: Черкасов А.И. Указ. соч. С. 156–163.

²¹ См., например, одно из значений термина в словарной литературе: Современный словарь иностранных слов. М., 2001. С. 19.

²² Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (Приложение № 11).

няет местное самоуправление (в погоне за тенью не потерять бы наличие!). В окончательной оценке конституционных трансформаций определяющую роль будет играть временной фактор.

Абсолютно прав был В.И. Фадеев, утверждая, что конституционная модель местного самоуправления — это костюм на вырост; практика реализации законодательства о местном самоуправлении подтверждает, что реализовать конституци-

онную модель местного самоуправления всю целиком и сразу невозможно — нужна периодичность, последовательность, необходимо создание финансово-экономических предпосылок и условий и т.п.²³

²³ Фадеев В.И. Концептуальные основы местного самоуправления и их реализация // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том I. М., 2015. С. 455.

Литература

1. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права / О.И. Баженова. Москва : Изд-во Московского ун-та, 2010. 256 с.
2. Баженова О.И. Проблемы защиты прав местных сообществ при преобразовании муниципальных районов / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 4. С. 31–38.
3. Васильев С.А. Проблемы определения статуса территориальных единиц города Севастополя / С.А. Васильев // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 23–26.
4. Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты : монография / под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 352 с.
5. Еремян В.В. Публичное право России: дискуссионные вопросы теории и истории : монография / В.В. Еремян, А.А. Клишас. Москва : Норма, 2015. 688 с.
6. Макаров И.И. Местное самоуправление в Ленинградской области: объединенные администрации, преобразование поселений и сельские старосты : монография / И.И. Макаров. Санкт-Петербург : Пикалево : НП Принт, 2018. 456 с.
7. Некрасов С.И. Институт старостата в системе местного самоуправления: тенденции, проблемы, перспективы / С.И. Некрасов // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 164–168.
8. Некрасов С.И. Самоуправление и автономия в России: территориально-властный аспект / С.И. Некрасов // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 5. С. 95–112.
9. Некрасов С.И. Территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (проблемные вопросы организации и функционирования публичной власти) / С.И. Некрасов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 12–14.
10. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общей редакцией В. Скоробогатова, И. Макарова ; перевод с финского Е. Богданова. Санкт-Петербург : Вести, 2011. 128 с.
11. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях / под общей редакцией В.С. Тимченко. Москва : Издание Государственной Думы, 2008. 158 с.
12. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации / Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31–35.
13. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. В 2 томах. Т. 1. Из научного наследия: работы разных лет / составители: Е.А. Фадеева, Е.В. Бадулина (Фадеева). Москва : Проспект, 2015. 992 с.
14. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. В 2 томах. Т. 2. Конституционно-правовые взгляды В.И. Фадеева и их развитие в трудах друзей, коллег / составители: Е.А. Фадеева, Е.В. Бадулина (Фадеева). Москва : Проспект, 2015. 720 с.
15. Современный словарь иностранных слов : около 20 000 слов / принимали участие: Н.М. Ланда [и др.]. 4-е изд., стер. Москва : Русский язык, 2001. 742 с.
16. Таболин В.В. Основы юридической урбанологии: введение в юридическую науку о городах / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–67.
17. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. Москва : Юрист, 2012. 390 с.
18. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017. 272 с.
19. Территория в публичном праве : монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. Москва : Норма-ИНФРА-М, 2013. 320 с.
20. Черкасов А.И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / А.И. Черкасов. Москва : Юрлитинформ, 2014. 192 с.
21. Чиркин В.Е. Территориальная организация публичной власти : монография / В.Е. Чиркин. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.
22. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. Москва : Норма, 2009. 352 с.
23. Шарнина Л.А. Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации / Л.А. Шарнина. Красноярск : Сибирский федеральный ун-т, 2012. 168 с.
24. Швецов А.Н. Можно ли остановить «мятник» массивов трансформаций муниципального пространства? / А.Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 4. С. 13–18.
25. Шугрина Е.С. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад / Е.С. Шугрина, К.А. Иванова. Москва : Проспект, 2018. 160 с.