

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 4/2020

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Боев А.С. К вопросу об обратной силе градостроительного законодательства 3

Васильев С.А., Мощная Ю.Н.
Особенности соотношения властных полномочий между Российской Федерацией и органами власти субъектов Федерации по вопросам совместного ведения с позиции основ конституционно-правового регулирования 7

ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

Ягофарова И.А. Договор участия в долевом строительстве: особенности правового регулирования 12

ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА

Грищенко В.В. Возникновение и развитие малых городов в советский период: историко-правовые аспекты 17

Латфуллин Г.Р., Смирнова В.Г.
Управление человеческими ресурсами — основная концепция развития науки и практики городского управления и самоуправления 22

Соколова С.В. Географический аспект современной урбанизации 26

Таболин В.В. Понятие «город» с позиции юридической урбанографии 31

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

Капитонова Е.А. Ребенок в городе: правовые аспекты 36

Снежко О.А. Безопасность личности в эпоху цифровизации общегородской среды 40

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ГОРОДА

Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А.
Пробелы в установлении административно-правового статуса населенных пунктов для целей территориального планирования 45

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-54882 от 26 июля 2013 г.

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

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Таболин Владимир Викторович,
доктор юридических наук, профессор.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:
Сперанский Олег Вадимович,
кандидат юридических наук.

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

Аминов Давид Исакович,
доктор юридических наук, профессор;

Анисимов Валерий Филиппович,
доктор юридических наук, доцент;

Астафичев Павел Александрович,
доктор юридических наук, профессор;

Волох Владимир Александрович,
доктор политических наук, доцент;

Глушков Александр Иванович,
доктор юридических наук, профессор;

Грищенко Леонид Леонидович,
доктор юридических наук, профессор;

Зубарев Сергей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор;

Коваль Владимир Николаевич,
доктор юридических наук;

Ларичев Александр Алексеевич,
доктор юридических наук, доцент;

Латфуллин Габдельхат Рашидович,
доктор экономических наук, профессор;

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

Мархгейм Марина Васильевна,
доктор юридических наук, профессор;

Мышко Федор Георгиевич,
доктор юридических наук, доцент;

Рагулина Юлия Вячеславовна,
доктор экономических наук, профессор;

Расихина Лариса Федоровна,
кандидат экономических наук, доцент;

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: 18.11.2020.
Номер вышел в свет: 26.11.2020.

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

TOWN-PLANNING LAW

Founder: Jurist Publishing Group

No. 4/2020

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

Boev A.S. On the Retroactive Force of Urban Development Laws 3

Vasilyev S.A., Motsnaya Yu.N. Peculiarities of the Correlation Between Official Powers of the Russian Federation and Government Agencies of Constituent Entities of the Russian Federation on Joint Jurisdiction Issues from the Standpoint of Fundamentals of the Constitutional Law Regulation 7

URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMY

Yagofarova I.A. A Shared Construction Agreement: Peculiarities of the Legal Regulation 12

URBAN PHILOSOPHY

Grischenko V.V. The Origination and Development of Towns in the Soviet Period: Historical and Legal Aspects 17

Latfullin G.R., Smirnova V.G. Human Resource Management: The Key Concept of the Development of Science and Practice of Municipal Government and Self-Government 22

Sokolova S.V. The Geographical Aspect of Modern Urbanization 26

Tabolin V.V. The City Concept from the Legal Urbanology Standpoint 31

SAFE CITY

Kapitonova E.A. A Child in a City: Legal Aspects 36

Snezhko O.A. Security of an Individual in the Municipal Environment Digitalization Epoch 40

TERRITORIAL BASIS OF A CITY

Dementyev A.N., Dementyev F.A. Gaps in the Establishment of the Administrative Law Status of Inhabited Localities for Territorial Planning Purposes 45

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., Truntsevskij 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 18.11.2020.
Published 26.11.2020.

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.

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.

К вопросу об обратной силе градостроительного законодательства

Боев Александр Сергеевич,
директор акционерного общества
«Управление капитального строительства г. Орла»,
кандидат юридических наук

diruks2012@yandex.ru

В статье рассмотрен общеправовой принцип «обратной силы закона» применительно к градостроительному законодательству. На основании анализа действующих нормативно-правовых актов, формирующейся судебной практики автором проведены аналогии действия норм градостроительного права во времени, высказаны предложения для внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ и Конституцию Российской Федерации².

Ключевые слова: обратная сила закона, градостроительное право, самовольные постройки, Конституция РФ, аналогия закона.

On the Retroactive Force of Urban Development Laws

Boev Aleksandr S.
CEO of Capital Construction Directorate of Orel, Joint-Stock Company
PhD (Law)

The article examines the general legal principle of “retroactive force of the law” in relation to urban planning legislation. Based on the analysis of the current regulatory legal acts, the emerging judicial practice, the author draws analogies of the operation of the norms of urban planning law in time, makes proposals for amending the Urban Planning Code of the Russian Federation and the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: retroactive force of the law, urban planning law, unauthorized buildings, the Constitution of the Russian Federation, analogy of the law.

Развитие современного государства независимо от его политического устройства или формы правления невозможно представить без актуального и соответствующего своему времени градостроительства. Территориальное планирование и градостроительная деятельность в конечном итоге имеют целью развитие страны, повышение качества жизни человека, сохранение природы и как интегральный показатель — увеличение продолжительности жизни людей. Как справедливо отмечает А.И. Мхитарян, «стратегическая цель государственной политики — обеспечение безопасности устойчивого развития территорий, объектов капитального строительства и создание лучших условий для жизни и деятельности человека»¹. А эффективная градостроительная политика, в свою очередь, не представляется без развитого градостроительного законодательства и практики его реализации в текущих условиях. Для чего используются весь арсенал передовой науки, исследования и эмпирические наблюдения, а также юридический анализ места градостроительных

отношений во всей гамме правоотношений, возможности их трансформации и правоприменения.

Характерной чертой норм градостроительного права, по мнению некоторых авторов, является «тесное переплетение публично-правового регулирования, обусловленного необходимостью реализации государственного и общественного интереса в оптимальной модели землепользования и застройки, и частноправового регулирования, связанного с учетом интересов конкретного правообладателя земельного участка и объекта недвижимости»². Этим и можно объяснить широкий спектр норм, содержащихся в актах гражданского, земельного, экологического, административного законодательства, регулирующих градостроительные правоотношения. И точно так же, как и указанные отрасли права, так и градостроительное право нельзя исследовать без изучения особенностей действия градостроительного законодательства во времени. Это во многом представляется актуальным и в силу того, что сама по себе градостроительная деятельность за очень редкими исключениями осуществляется не

¹ Мхитарян Ю.И. Градостроительная политика Российской Федерации: новые подходы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 102.

² Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права // Аграрное и земельное право. 2008. № 12 (48). С. 7.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

одномоментно, всегда охватывает широкий период времени, в течение которого могут меняться не только нормы права, но и отношения, определяющие общественно-политический строй в государстве. Для практики правоприменения это особенно актуально, поскольку процесс строительства объектов недвижимости всегда растянут во времени, в течение которого с высокой вероятностью меняется градостроительное законодательство, в особенности региональное. Поэтому для законодателя и правоприменителя критически важно понимать пределы темпоральных норм градостроительного права, общие и особенные условия применения обратной силы градостроительного законодательства.

Как указал Конституционный Суд РФ, общим (основным) принципом действия закона во времени является распространение его на отношения, возникшие после введения его в действие. Вместе с тем законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, которые появились до введения соответствующих норм в действие, т.е. придать закону обратную силу³. Наиболее подходящей к данному исследованию, по нашему мнению, является позиция С.С. Алексеева, определявшего обратную силу закона как «распространение действия нового закона на факты и порожденные ими правовые последствия, которые возникли до введения в действие новых норм»⁴.

Обратная сила закона является общеправовой категорией, используемой в различных отраслях права: гражданского (п. 2 ст. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵, далее — ГК РФ), уголовного (п. 1 ст. 10 Уголовного кодекса Российской Федерации⁶), административного (п. 2 ст. 1.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁷), трудового (ч. 3 ст. 12 Трудового кодекса Российской Федерации⁸), налогового (п. 2 ст. 5 Налогового кодекса Российской Федерации⁹) и др. При этом действие во времени процессуальных законов подчиняется общей логике: применяется закон, действующий во время рассмотрения и разрешения дела, совершения отдельных процессу-

альных действий или исполнения судебных постановлений (ст. 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹⁰, ст. 3 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹¹, ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹²). Очевидно, что аналогия должна существовать в такой достаточно молодой комплексной отрасли права, как градостроительное право. Другой вопрос: как эта категория взаимодействует с нормами иного законодательства, есть ли общие особенности или взаимоисключения?

Конституционно-правовая норма, изложенная в ч. 1 ст. 54 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ), ограничивает законодателя в придании обратной силы закону при условии, что принимаемый закон устанавливает или отягчает ответственность. Этот же принцип транслируется во все отрасли права, которые устанавливают юридическую ответственность. Не исключением следует считать и градостроительное право, где содержится норма, предусматривающая за нарушение градостроительного законодательства дисциплинарную, административную, имущественную, уголовную ответственность¹³. В законодательной практике все случаи обратного действия закона либо направлены на устранение или смягчение ответственности, либо законодатель по своему усмотрению устанавливает такие случаи. Но при этом в действующих нормативно-правовых актах отсутствует прямое указание на принцип «обратной силы» градостроительного законодательства, что может повлечь за собой отсутствие единого толкования и практики применения норм градостроительного права.

Поэтому в рамках данного исследования мы рассмотрим проблематику через призму и сравнение с другими отраслями права по косвенным признакам и идентичным точкам зрения.

Можно условно согласиться с А.И. Огановым, что «действующее градостроительное законодательство по своей природе имеет комплексный характер, и применение его невозможно без учета гражданско-правовых норм, содержание которых имеет непосредственное влияние на градостроительные отношения»¹⁴. Поименованный в п. 3 ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГрК РФ) перечень отраслей права, законодательство которых применимо к градостроительным правоотношениям, дает основание полагать, что одним из основных источ-

³ Определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. № 7-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

⁴ Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций. В 2 т. Т. 2. Свердловск : Изд-во Свердловского юридического института, 1973. С. 128.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 20.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.08.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Статья 58 ГрК РФ.

¹⁴ Оганов А.И. Роль гражданско-правовых норм в регулировании градостроительных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 3.

ников градостроительных отношений служит ГК РФ. Так, отношения по созданию объектов капитального строительства и возникновению на них права собственности, объектов самовольной постройки и т.п., безусловно, регламентируются гражданским законодательством. Тогда логично, что условие об обратной силе градостроительного законодательства сравнивают по аналогии с нормой, содержащейся в п. 1 ст. 4 ГК РФ, согласно которой акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. На практике же ст. 9 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»¹⁵ (далее — Федеральный закон № 191-ФЗ) содержит норму, отвечающую общему принципу российского законодательства, согласно которому закон обратной силы не имеет, а применяется к отношениям, возникшим после вступления его в силу за исключением специально установленных законом случаев. И здесь же (в Федеральном законе) устанавливается ссылка на отношения, к которым применяется исключение: в случае, если разрешенное строительство начато до вступления ГрК РФ в действие и продолжается после этого момента, то к данным отношениям применяются уже нормы нового ГрК РФ — положения ч. 17 ст. 51 ГрК РФ, определяющей случаи, когда для возведения строения или его реконструкции не требуется выдача разрешения на строительство, применяются также в отношении указанных в ней объектов, которые были построены, реконструированы или изменены до введения в действие ГрК РФ. Особенно проблематично вопрос обратной силы градостроительного законодательства проявляется при правоприменении положений ст. 8.3 ГрК РФ — за последние три года поменялся порядок проведения экспертизы достоверности сметной стоимости строительства объектов капитального строительства для отдельных поименованных в данной статье субъектов экономической деятельности. К сожалению, рамки настоящей статьи не позволяют остановиться на данной проблематике подробнее, а сущность противоречий требует более подробного рассмотрения практики реализации положений ст. 8.3 ГрК РФ в объеме другого исследования.

В подтверждение данного принципа формируется и положительная судебная практика. Так, Президиум Верховного Суда РФ определяет, что судам, рассматривая дела по искам, связанным с самовольными постройками, следует применять градостроительные и строительные нормы и правила в редакции, действовавшей во время возведения самовольной постройки¹⁶.

Очевидно, раз аналогия закона уместна, то почему бы законодателю не перенести положения об обратной силе ак-

тов градостроительного законодательства из Федерального закона № 191-ФЗ в ст. 2 ГрК РФ, добавив п. 6 в следующей редакции: «Акты градостроительного законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом».

Ретроактивность градостроительного законодательства неразрывно связана с общеправовыми и конституционно-правовыми принципами недопустимости ухудшения правового положения граждан, что подтверждается многочисленными постановлениями Конституционного Суда РФ¹⁷. Поэтому логичным представляется возврат к ранее проводившемуся обсуждению о месте градостроительного права как комплексной отрасли права и его упоминанию в Конституции РФ. Напомним, что многие ученые отмечают целесообразность упоминания в ст. 72 Конституции РФ, закрепляющей в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации «градостроительного законодательства»¹⁸. Готовность современного правового общества к таким законодательным изменениям емко выразил известный юрист Павел Крашенинников 13 февраля 2020 г. на встрече президента России Владимира Путина с членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок к Конституции РФ: «...поправки должны послужить основой в том числе для развития отраслевого законодательства»¹⁹. Поэтому юристы справедливо возлагали надежды на то, что при внесении в 2020 г. поправок в Конституцию РФ градостроительное законодательство будет своеобразным способом легимитизировано в конституционно-правовых нормах. К сожалению, надежды правоведов не оправдались — после всенародного голосования 1 июля 2020 г. и вступления в силу новой редакции Конституции РФ в ст. 72 градостроительное законодательство не упоминается в качестве предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ. А это значит, что законодатель не счел важным провозгласить градостроительное право как отраслевое право современной российской правовой системы.

В качестве итогов отметим следующее.

Общее правило для градостроительного законодательства как комплексной отрасли права заключается в том, что оно не имеет обратной силы и применяется к отношениям, возникшим после введения в действие законодательных актов. При этом в случае длящихся градостроительных правоотношений (строительство зданий и сооружений) примене-

¹⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19 марта 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 6.

¹⁷ Постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П; от 14 мая 2013 г. № 9-П; от 15 февраля 2016 г. № 3-П; определение КС РФ от 16 июля 2013 г. № 1071-О; от 22 декабря 2015 г. № 2991-О // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., напр.: Рыженков А.Я. О месте градостроительного права в системе права России: дискуссионные вопросы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2 (45). С. 42; Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Указ. соч. С. 9; и др.

¹⁹ Колесников А. Правочное бюро. Что делали с Конституцией на встрече в Ново-Огарево // Коммерсант. 2020. 14 февраля.

ние обратной силы закона путем указания на это в принятом градостроительном акте — достаточно естественное правовое явление.

Для легитимности и упрощения юридической техники представляется целесообразным включение нормы об обратной силе актов градостроительного законодательства в статью 2 ГрК РФ.

Предложение ученых об упоминании в ст. 72 Конституции РФ градостроительного законодательства в качестве предметов совместного ведения субъектов РФ остается обос-

нованным и уместным, даже несмотря на внесенные в текст Конституции РФ правки в 2020 г.

В любом случае с обратной силой градостроительного законодательства следует считаться всем субъектам экономической деятельности, в особенности тем, кто издает подзаконные нормативные акты и обеспечивает их реализацию на федеральном и региональном уровне. При этом, по нашему мнению, обратная сила градостроительного законодательства не может ущемлять основополагающие права участников общественных отношений, в том числе отношений собственности.

Литература

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. В 2 томах. Т. 2. Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (правоведение) : курс лекций / С.С. Алексеев. Свердловск : Изд-во Свердловского юридического института, 1973. 401 с.
2. Анисимов А.П. Градостроительное право — новая отрасль в системе российского права / А.П. Анисимов, Н.Г. Юшкова // Аграрное и земельное право. 2008. № 12 (48). С. 4–15.
3. Колесников А. Правочное бюро. Что делали с Конституцией на встрече в Ново-Огарево / А. Колесников // Коммерсант. 2020. 14 февраля.
4. Мхитарян Ю.И. Градостроительная политика Российской Федерации: новые подходы / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 102–108.
5. Оганов А.И. Роль гражданско-правовых норм в регулировании градостроительных отношений : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.И. Оганов. Краснодар, 2009. 22 с.
6. Рыженков А.Я. О месте градостроительного права в системе права России: дискуссионные вопросы / А.Я. Рыженков // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 2 (45). С. 37–44.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

Особенности соотношения властных полномочий между Российской Федерацией и органами власти субъектов Федерации по вопросам совместного ведения с позиции основ конституционно-правового регулирования*

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

avtor@lawinfo.ru

В статье раскрывается актуальная на сегодняшний день проблема разграничения компетенций государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации. В работе анализируются отдельные положения ст. 72 Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) с позиции соотношения объемов власти, а именно положения, касающиеся обеспечения соответствия нижестоящих нормативно-правовых актов Конституции РФ и федеральных законов; защиты прав и свобод человека; вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; вопросов охраны окружающей среды и природопользованию, а также образования в Российской Федерации.

Ключевые слова: предмет ведения, город федерального значения, совместное ведение, субъект Федерации, разграничение компетенции, федеральная власть.

Peculiarities of the Correlation Between Official Powers of the Russian Federation and Government Agencies of Constituent Entities of the Russian Federation on Joint Jurisdiction Issues from the Standpoint of Fundamentals of the Constitutional Law Regulation

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 reveals the current problem of delimiting competence between the state power of the Russian Federation and the authorities of the constituent entities of the Federation. The work analyzes the individual provisions of Art. 72 of the Constitution of the Russian Federation from the perspective of the correlation of the volumes of power, namely, the provisions relating to ensuring the conformity of the lower regulatory 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 the rule of law, law and order, public safety; issues of ownership, use and disposal of land, mineral resources, water and other natural resources; environmental issues and nature management, as well as education in the Russian Federation.

Keywords: subject of reference, city of federal significance, subject of the Federation, delimitation of competence, federal authority.

В настоящее время для каждого должно быть очевидным, что города федерального значения имеют особый ста-

тус в сравнении с иными субъектами Российской Федерации. Данный вывод может быть сделан в результате анализа

* Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

ряда законодательных положений, когда отдельные сферы отдаются на откуп региональному нормативному правовому регулированию. Например, принцип сохранения единства городского хозяйства обуславливает практически полную самостоятельность городов федерального значения в части установления основ местного самоуправления.

Серьезные дискуссии возникают вокруг действительной самостоятельности субъектов Российской Федерации¹ в целом и городов федерального значения в частности². Далее будут рассмотрены отдельные положения ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) с целью установления фактического состояния взаимодействия указанных уровней власти, доли их участия, исходя из принципов демократизма и федерализма.

1. Обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам. В данном направлении очевидна необходимость рассматриваемых субъектов постоянно поддерживать связь между собой для сохранения в нормальном работоспособном состоянии всей правовой системы страны. С одной стороны, учитывая приоритет для регионов федерального нормативного правового регулирования, может казаться, что приводить в соответствие акты субъектов Российской Федерации должны органы государственной власти соответствующего уровня³. Однако федеральные власти не отказываются помогать регионам, нуждающимся в этом⁴. Поэтому помимо нормативных правовых актов издаются письма федеральных органов исполнительной власти, правовые позиции высших судебных инстанций, которые дают некоторые рекомендации, в том числе и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относительно правильного применения федерального нормативного правового регулирования.

Российская Федерация активно включается в рассматриваемый процесс, в том числе и с целью императивного приведения в соответствие нормативных актов регионов с последующим принятием мер ответственности в отношении лиц, принимавших решения. Е.В. Колесников усматривает в данной норме механизм обеспечения безопасности и правопорядка на всей территории России⁵.

2. Защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон. Данное положение в самых общих чертах означает необходимость бросить все имеющиеся силы на защиту отечественной высшей конституционной ценности — человека с его правами и свободами, а также отдельных категорий людей. Причем необходимо как защищать на территории государства, так и обеспечить сохранение спокойствия, исключив внешнее вторжение. По мнению Р.О. Халфиной, в данном случае правоотношения возникают между органом государственной власти, компетентным защищать права человека, и тем, кто посягает на нарушение⁶. Таким образом, оказывать негативное воздействие как на лицо, нарушившее право, так и на тех, кто только собирается это сделать, могут органы государственной власти обоих возможных уровней.

Здесь же необходимо обратить внимание на то, что в исключительной компетенции федерального центра находится регулирование прав и свобод человека и гражданина, защитой же должны заниматься все субъекты, способные это делать. В.А. Лебедев на этой основе делает вывод о наличии двухуровневой системы защиты прав человека: федерального и уровня субъектов Российской Федерации⁷.

Безусловно, компетентные субъекты занимаются охраной и защитой прав человека в России на всех уровнях, однако целесообразно данную деятельность осуществлять совместно, сообща, не разделяя без объективной необходимости территорию осуществления такого рода позитивной деятельности.

3. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Е.Ю. Чмыхало рассматривает данную норму не только с точки зрения ее последующего раскрытия в актах частного права, но и как основы экологической защиты природных ресурсов⁸. Данная позиция отчасти подтверждается С.А. Боголюбовым⁹. Этой функцией в обязательном порядке и совместными усилиями должны заниматься органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Причем совершенно неважно, в чей собственности находится тот или иной недвижимый объект¹⁰. В равной мере

¹ Государственно-территориальное устройство России: реформирование регионального уровня / под ред. В.И. Гришина, В.В. Кистанова. М.: Финансы и статистика, 2007. 288 с.; Иванов В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. М.: Территория будущего, 2008. 352 с.

² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: моногр. М.: Юрайт, 2019. 358 с.; Астафичев П.А. и др. Город в теории и практике: правовые и урбаноэкологические аспекты: моногр. М.: Юстицинформ, 2020. 352 с.

³ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 132–134.

⁴ Ершов В.В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 18.

⁵ Колесников Е.В. Конституция, закон, законность: некоторые вопросы соотношения // Конституционное право и политика: сб.

мат. Междунар. науч. конф. Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–30 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 341.

⁶ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юридическая литература, 1974. С. 124.

⁷ Лебедев В.А. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 27.

⁸ Чмыхало Е.Ю. Реализация норм Конституции Российской Федерации в земельном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 49.

⁹ Боголюбов С.А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. 2016. № 4. С. 23.

¹⁰ Сойников М.А. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с искусственными земельными участками // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 30.

защищаться и устанавливаться правила реализации правоотношений будут Федерацией и ее образованиями.

Р.О. Халфина применительно к советскому строю отмечает, что государство, будучи одним из самых крупных собственников земли, недр, водных и иных природных ресурсов, должно наиболее эффективным образом сформировать систему по ее защите, использованию и удовлетворению потребностей населения. Использоваться при этом должны все возможные государственные ресурсы¹¹. Рассматривая современную Россию, не являющуюся таким крупным собственником указанных объектов, как СССР, стоит отметить, что федеральный центр и его субъекты все же должны нести ответственность за богатства земли, причем вне зависимости от их собственника при условии правомерного использования соответствующего недвижимого имущества.

5. Приоритет Российской Федерации над ее субъектами применим и к другому предмету совместного ведения — природопользованию; охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности; особо охраняемым природным территориям; охране памятников истории и культуры. Безусловно, многие вопросы в этой сфере решаются сообща, однако, как справедливо отмечает М.Г. Мирзоев, финансовые поступления от использования природы получает только федеральный центр¹².

В.И. Кузнецов обращает внимание на то, что субъекты публичных правоотношений совершенно в другом контексте прибегают к взаимодействию как способу реализации своих прав и обязанностей — в отличие от представителей, деятельность которых урегулирована нормами частного права. Особенно это свойственно соотношению различных уровней государственной власти. Поэтому чаще всего решение вопросов в области охраны природы, обеспечения экологической безопасности и пр. осуществляется путем реализации формальных процедур — согласования различных проектов с соответствующими компетентными субъектами, издания нормативных правовых актов и т.д.¹³

Тем не менее, по справедливому замечанию Г.С. Кириенко, в данном пункте заложены основы законодательства о градостроительной деятельности, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды¹⁴, что развито в федеральном законодательстве, изложенном достаточно подробно в кодексах и иных федеральных законах¹⁵ и подзаконных нормативных правовых ак-

тах федерального уровня¹⁶. Это дает основания полагать, что ключевой блок вопросов вновь решается исключительно на федеральном уровне без существенного деятельного участия регионов.

Несмотря на подобного рода не самые оптимистические оценки ученых, на практике органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов проводятся совместные мероприятия по охране природы. В частности, по словам С. Афанасьева, при реализации федеральной программы, на основании которой желающим предоставляется гектар земли на Дальнем Востоке, будет осуществляться мониторинг соответствующего законодательства как региональными, так и федеральными органами публичной власти, в том числе в процессе проведения совместных мероприятий¹⁷. На территории Якутии в апреле 2017 г. также были проведены совместные мероприятия органов власти разных уровней, направленные на противодействие незаконному уничтожению диких оленей, в результате чего злоумышленники были задержаны¹⁸.

Положительным примером многосубъектного взаимодействия в природоохранной деятельности является совместная поездка представителей общественности, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Губернатора Волгоградской области на предприятие «ЕвроХим-ВолгаКалий». В рамках данного мероприятия были оценены экологические риски от деятельности этой организации, а также приняты решения относительно внедрения новых технологий, направленных на защиту окружающей среды¹⁹.

6. Общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта. Наверняка основная масса тех, кто прочтет эти строки, в своей профессиональной деятельности постоянно занимается одним из перечисленных направлений деятельности или некоторыми из них. Поэтому всем хорошо известна совместная деятель-

СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶ Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 9 января 2017 г. № 3 (ред. от 30.12.2019) «Об утверждении Порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 185 «Об утверждении Правил ухода за лесами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 42; и др.

¹⁷ Сахамин Афанасьев: закон о «бесплатном гектаре» требует соблюдения природоохранного законодательства // Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия). URL: <http://old.sakha.gov.ru/node/295871>

¹⁸ Браконьеры за Полярным кругом: эксклюзивный репортаж из стана живодеров // Сайт «Вести». URL: <https://vesti.sait/video/rossija-24/brakonery-za-poljarnym-krugom-yeksklyuzi.html>

¹⁹ Общественники совместно с Губернатором и Минпромторгом РФ проверили экологическую безопасность на предприятии «ЕвроХим-ВолгаКалий» // Официальный сайт Общественной палаты Волгоградской области. URL: <http://opvo.volganet.ru/news/140708/>

¹¹ Халфина Р.О. Указ. соч. С. 134.

¹² Мирзоев М.Г. Современное состояние бюджетного федерализма в РФ: проблемы и законодательное регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 31.

¹³ Кузнецов В.И. Разрешительная деятельность органов государственной власти в оборонной сфере // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 113–114.

¹⁴ Кириенко Г.С. О некоторых исключительных полномочиях субъектов Российской Федерации, сформулированных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 40.

¹⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 24.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) //

ность органов государственной власти разных уровней в данной сфере, как и ее специфика.

Часть 6 ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) устанавливает полномочия компетентного федерального ведомства в части реализации федеральных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Данной нормой устанавливаются отдельные направления взаимодействия соответствующих уровней власти, касающиеся решения кадровых вопросов, предложений по совершенствованию системы управления образованием и т.д.²⁰ В данном случае вновь приходится констатировать превалирующую роль федеральных органов, хотя это вполне обоснованно, так как речь идет о реализации именно федеральных полномочий, за что и отвечает соответствующий уровень государственной власти. С.В. Нарутто подчеркивает значимость законодательства субъектов Российской Федерации в области образования, поскольку оно существенно дополняет и детализирует положения федерального законодательства²¹.

Е.С. Шугрина считает систему государственного регулирования образования формой реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления системой федеральных гарантий²². А.Н. Козырин и Т.Н. Трошкина считают такую ситуацию вполне обоснованной и не противоречащей Конституции РФ для сохранения единства образовательного пространства на территории государства²³.

Министерство образования и науки Российской Федерации участвует в процессе организации образовательной деятельности в субъектах Российской Федерации не только путем реализации управленческих императивных мер, но и помогает методически правильно выстроить соответствующую работу, которая может быть единообразно реализована на территории всей страны, направляя соответствующие письма²⁴, о чем уже было сказано выше.

Например, с принятием Федерального закона № 273-ФЗ взят курс на поэтапный переход каждого обучающегося со

студенческой скамьи к трибуне защиты диссертации, для этого в ч. 1 ст. 69 упомянутого нормативного правового акта указано, что высшее образование имеет целью не только обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров, но и удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном развитии, углублении и расширении научно-педагогической квалификации²⁵. В развитие данной нормы п. 34 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденного Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 301, устанавливает, что образовательная программа, в том числе магистратуры, должна быть изначально составлена на основе результатов научных исследований, проводимых организацией, осуществляющей соответствующую образовательную деятельность²⁶.

Продолжая развивать превалирующую роль федерального центра в части организации научной деятельности в стране, следует отметить, что, согласно ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов могут совместными усилиями определять основные направления развития науки с учетом позиций научных организаций разного уровня²⁷. В рамках данной законодательной нормы проводятся различные совещания, в рамках которых вырабатываются основные направления дальнейшего развития науки и техники в соответствующем регионе или в межрегиональном масштабе.

Также косвенным подтверждением того, что государственная власть подчинила себе местное самоуправление, является тот факт, что в обязательной части Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки «юриспруденция» (уровень бакалавриата) утрачена учебная дисциплина «муниципальное право»²⁸. Таким образом, подготовка юристов будет направлена на детальное изучение государственной вла-

²⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²¹ Нарутто С.В. О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации // Юридическое образование и наука. 2012. № 2. С. 24.

²² Шугрина Е.С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 1003.

²³ Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Реформы и право. 2015. № 3. С. 24.

²⁴ Методические рекомендации по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, направленные Письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 08-1002 // Администратор образования. 2015. № 9.

²⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁶ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. № 301 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²⁷ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

²⁸ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 1511 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «юриспруденция» (уровень бакалавриата)» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

сти, в ущерб необходимости уяснения особенностей власти муниципальной.

Подобным образом с серьезным приоритетом Российской Федерации решаются остальные вопросы совместной деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов²⁹.

²⁹ Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2020) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242; Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (ред. от 28.11.2015) // Российская газета. 1992. 17 ноября.

Таким образом, можно сделать вывод, что Российская Федерация играет ключевую роль в совместном ведении по основным вопросам государственной политики, что противоречит конституционно-правовым основам местного самоуправления, однако обусловлено необходимостью поддержания стабильности государственной власти в целом. Неравное соотношение полномочий, безусловно, порождает постепенное исчезновение самостоятельности местного самоуправления, что также обосновано необходимостью сохранения суверенитета и ключевых основ государственности.

Литература

1. Астафичев П.А. Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты : монография / П.А. Астафичев [и др.]. Москва : Юстицинформ, 2020. 352 с.
2. Боголюбов С.А. Соотношение экологических политик России и других государств / С.А. Боголюбов // Экологическое право. 2016. № 4. С. 23–32.
3. Государственно-территориальное устройство России: реформирование регионального уровня / под редакцией В.И. Гришина, В.В. Кистанова. Москва : Финансы и статистика, 2007. 288 с.
4. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика / В. Ершов // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 18–21.
5. Иванов В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства / В. Иванов. Москва : Территория будущего, 2008. 352 с.
6. Кириенко Г.С. О некоторых исключительных полномочиях субъектов Российской Федерации, сформулированных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ / Г.С. Кириенко // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 38–42.
7. Козырин А.Н. Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования: комментарий статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / А.Н. Козырин, Т.Н. Трошкина // Реформы и право. 2015. № 3. С. 18–32.
8. Колесников Е.В. Конституция, закон, законность: некоторые вопросы соотношения / Е.В. Колесников // Конституционное право и политика : материалы Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова (г. Москва, 28–30 марта 2012 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва : Юрист, 2012. 800 с.
9. Кузнецов В.И. Разрешительная деятельность органов государственной власти в оборонной сфере / В.И. Кузнецов // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 113–114.
10. Лебедев В.А. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 26–29.
11. Мирзоев М.Г. Современное состояние бюджетного федерализма в РФ: проблемы и законодательное регулирование / М.Г. Мирзоев // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 3–34.
12. Нарутто С.В. О некоторых проблемах законодательства об образовании и его систематизации / С.В. Нарутто // Юридическое образование и наука. 2012. № 2. С. 22–26.
13. Сойников М.А. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с искусственными земельными участками / М.А. Сойников // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 28–32.
14. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.
15. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. Москва : Дело, 2000. 302 с.
16. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. Москва : Юридическая литература, 1974. 351 с.
17. Чмыхало Е.Ю. Реализация норм Конституции Российской Федерации в земельном законодательстве / Е.Ю. Чмыхало // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 49–51.
18. Шугрина Е.С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. 2013. № 10 (70). С. 998–1006.

Уважаемые авторы!

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

Договор участия в долевом строительстве: особенности правового регулирования

Ягофарова Инна Андреевна,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Международного юридического института,
кандидат юридических наук

zidilina-inna@yandex.ru

В статье проведен анализ правового регулирования долевого строительства в Российской Федерации, выявлены его особенности. Приведена правовая характеристика договора участия в долевом строительстве, его существенных условий. Поддерживается позиция о необходимости внесения изменений в действующее законодательство с целью закрепления понятия «участник долевого строительства». Исследованы требования, предъявляемые к застройщикам.

Поскольку законодательство в сфере долевого строительства подвержено систематическому реформированию, особое внимание уделено новым правовым институтам. Так, с 1 июля 2019 г. стало обязательным условие об использовании застройщиком счета эскроу для привлечения денежных средств участников долевого строительства. Анализ правовых норм позволил выявить особенности правового статуса счета эскроу. Обоснован вывод о том, что счет эскроу является в первую очередь способом защиты прав дольщиков.

Ключевые слова: договор участия в долевом строительстве, застройщик, участник долевого строительства, защита прав дольщиков, счет эскроу.

A Shared Construction Agreement: Peculiarities of the Legal Regulation

Yagofarova Inna A.
Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the International Law Institute
PhD (Law)

The article analyzes the legal regulation of shared-equity construction in the Russian Federation and identifies its features. The legal characteristics of the contract of participation in shared-equity construction and its essential conditions are given. The position on the need to make changes to the current legislation in order to consolidate the concept of “participant in shared construction” is supported. The requirements for developers are investigated.

Since the legislation in the field of shared-equity construction is subject to systematic reform, special attention is paid to new legal institutions. So, from July 1, 2019, it became mandatory for the developer to use the escrow account to attract funds from participants in shared construction. The analysis of legal norms allowed us to identify the features of the legal status of the escrow account. The conclusion that the escrow account is primarily a way to protect the rights of shareholders is substantiated.

Keywords: contract of participation in shared construction, developer, participant in shared construction, protection of the rights of shareholders; escrow account.

Законодательство Российской Федерации в области долевого строительства является одним из самых проблемных и представлено многочисленными правовыми актами, центральное место среди которых занимает Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 214-ФЗ).

Особенностью правового регулирования долевого строительства в России является непрерывный характер реформирования названного закона. Так, за период с 2008 по 2019 г. изменения в него вносились ежегодно, причем только в 2018 г. — четыре раза, а в 2016 г. и в 2017 г. — трижды.

Это вызвано стремлением государства решить проблему обманутых дольщиков, которая к 2010–2015 годам стала одной из главных и приобрела характер социальной проблемы. Как отмечает А.Р. Кирсанов, в сентябре 2015 г. в Московской области насчитывалось 37 проблемных объектов (6 529 дольщиков)². В результате проведенных в 2016–2017 годах реформ большинство поправок были направлены на борьбу с мошенничеством застройщиков.

Следующей особенностью является большое число отсылочных и бланкетных норм в Федеральном законе № 214-ФЗ. Следует согласиться с В.В. Губиной и Е.Э. Миловановой в том, что «чрезмерная отсылочность лишает читателя возможности без помощи юриста прочесть и надлежащим образом понять содержание нормативного правового акта, юристам без детального сопоставления содержания норм в

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 40 ; 2019, № 26. Ст. 3317.

² Кирсанов А.Р. Законодательство о долевом строительстве: прошлое, настоящее и будущее // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 64–74.

цепочке отсылки бывает сложно понять волю законодателя»³. Помимо этого, нормы закона имеют крайне сложную структуру, одновременно содержат несколько причастных и (или) деепричастных оборотов, что лишает возможности с первого прочтения понять суть нормы.

Актуальной задачей науки гражданского права является изучение законодательства в сфере долевого строительства с целью выявления проблем правового регулирования и путей их решения.

В теории гражданского права существуют различные точки зрения относительно того, к какому виду отнести договор участия в долевом строительстве. Так, например, О.Л. Капица в рамках диссертационного исследования обосновывает позицию, согласно которой рассматриваемый договор «по своей юридической природе... является ... договором бытового строительного подряда»⁴. М.В. Петрухин, изучая признаки договора долевого участия, полагает, что он относится к группе договоров на выполнение работ⁵. Как отмечает Пушкина А.В.⁶, на сегодняшний день большинство ученых приходят к выводу о том, что договор участия в долевом строительстве является самостоятельным видом договора.

Начинать изучение его правовой природы следует с анализа статьи 4 Федерального закона № 214-ФЗ, согласно которой одна сторона (застройщик) обязуется в установленный срок своими силами либо с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости. После получения разрешения на ввод в эксплуатацию этих объектов он передает объект второй стороне договора — участнику долевого строительства, который обязан уплатить цену договора и принять объект долевого строительства.

Под объектом долевого строительства понимаются не только жилое или нежилое помещение, но и машино-место, которые передаются дольщику исключительно после получения разрешения на ввод в эксплуатацию.

Пробелом в правовом регулировании долевого строительства стоит признать отсутствие в законодательстве определения такого ключевого и важного понятия, как «участник долевого строительства». Следует согласиться с А. Хамовым в том, что ст. 2 Федерального закона № 214-ФЗ следует дополнить п. 3, где необходимо закрепить понятие «участник долевого строительства»⁷.

³ Губина В.В., Миловидова Е.Э. Реформа долевого строительства — правовой анализ эффективности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 10. С. 44–51; № 11. С. 60–77.

⁴ Капица О.Л. Правовое регулирование участия граждан в долевом строительстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 6.

⁵ Петрухин М.В. Проблемы правового регулирования договора участия в долевом строительстве объектов недвижимости : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 180 с.

⁶ Пушкина А.В. Эволюция защиты прав участников долевого строительства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 3. С. 86–95.

⁷ Хамов А.Ю. Особенности правового статуса и классификация участников долевого строительства // Предпринимательское право. 2016. № 4. С. 36–43.

Застройщик считается исполнившим свои обязательства с момента подписания сторонами передаточного акта, а участник долевого строительства — с момента оплаты цены договора и подписания акта.

Обязательность письменной формы договора и его государственной регистрации четко прописана законодателем⁸. Следует согласиться с Е.Х. Акчулпановой в том, что это необходимо для предотвращения нарушений прав дольщиков, поскольку «при осуществлении государственной регистрации проводится проверка полномочий застройщика привлечь денежные средства»⁹.

В соответствии с ч. 4 ст. 4 рассматриваемого закона обязательными условиями договора долевого участия являются:

1) определение конкретного объекта долевого строительства;

2) срок передачи недвижимости. По общему правилу передача недвижимости должна состояться не позднее обусловленного договором срока, который должен быть единым для всех дольщиков одного многоквартирного дома в целом либо блок-секции, имеющей отдельный подъезд с выходом на территорию общего пользования. Важно, что законодатель отдельно предусмотрел ответственность за нарушение срока в виде уплаты неустойки (пени). Если строительство затягивается, застройщик обязан уведомить дольщиков и предложить им изменение договора;

3) цена договора, сроки и порядок ее уплаты (цену допустимо определять в том числе как произведение цены единицы общей площади помещения и соответствующей общей площади либо площади объекта долевого строительства);

4) гарантийный срок на объект долевого строительства;

5) одно из условий привлечения денежных средств участников долевого строительства. К ним относятся: 1) уплата отчислений (взносов) в компенсационный фонд; 2) размещение денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу.

В тех случаях, когда средства дольщиков идут на строительство, реконструкцию объектов социальной инфраструктуры, уплату процентов по целевым кредитам/займам, договор долевого участия приобретает дополнительно иные существенные условия.

Процедура передачи объекта долевого строительства регламентирована ст. 8 Федерального закона № 214-ФЗ. Такая передача оформляется специальным документом — передаточным актом либо иным документом, подписываемым сторонами (в нем обязательно указываются дата передачи, основные характеристики помещения, иная информация).

Важно, что передавать объект строительства можно не ранее чем после получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома (иного объекта).

⁸ См.: ст. 4 Федерального закона № 214-ФЗ.

⁹ Акчулпанова Е.Х. Правовое регулирование договора участия в долевом строительстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 11.

Отдельно следует остановиться на порядке расторжения договора.

Дольщикам предоставлено право на расторжение договора в одностороннем порядке в следующих случаях: 1) если застройщик не передает объект долевого строительства в срок, превышающий закрепленный договором на два месяца; 2) если застройщик не исполняет свои обязанности в случаях, когда характеристики построенного объекта отступают от условий договора либо обязательных требований, ухудшается качество объекта либо имеют место иные недостатки, которые делают недвижимость непригодной для предусмотренного использования; 3) существенно нарушены требования к качеству объекта долевого строительства; 4) в иных случаях, установленных законом или договором.

Обращаться в суд с требованием расторгнуть договор следует, если:

1) строительство прекращено или приостановлено, при этом имеют место обстоятельства, очевидно свидетельствующие о том, что в предусмотренный договором срок недвижимость не будет передана;

2) проектная документация была существенно изменена, в том числе превышено допустимое изменение общей площади жилого помещения или площади нежилого помещения, которое может быть установлено в договоре в размере не более пяти процентов от площади;

3) было изменено назначение общего имущества либо нежилых помещений, входящих в состав многоквартирного дома (иного объекта);

4) в иных случаях.

Особые требования законодатель предъявляет к застройщикам. Это связано в первую очередь с социальной значимостью осуществляемой ими деятельности. Так, застройщиком может быть хозяйственное общество:

которое, или основное общество которого, или любое из дочерних хозяйственных обществ основного общества которого имеет опыт (не менее трех лет) участия в строительстве (создании) многоквартирных домов общей площадью не менее пяти тысяч квадратных метров в совокупности, при наличии полученных разрешений на ввод в эксплуатацию в качестве застройщика, или технического заказчика, или генерального подрядчика по договору строительного подряда;

которое имеет в собственности или на праве аренды, на праве субаренды либо на праве безвозмездного пользования земельный участок и привлекает денежные средства участников долевого строительства для создания многоквартирных домов (иной недвижимости), за исключением объектов производственного назначения, на основании полученного разрешения на строительство;

наименование которого содержит слова «специализированный застройщик».

Под застройщиком также понимается: 1) некоммерческая организация, созданная в соответствии с Законом РФ

от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы РФ»¹⁰; 2) унитарная некоммерческая организация в форме фонда, созданная в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹¹; 3) Фонд субъекта РФ.

Одновременно для того, чтобы получить право на привлечение денежных средств участников долевого строительства, застройщик должен отвечать специальным требованиям, предусмотренным ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 214-ФЗ. В их числе, например, обязательное наличие проектной документации и положительного заключения экспертизы проектной документации; отсутствие обязательства по обеспечению исполнения обязательств третьих лиц; отсутствие недоимки по налогам. Размер собственных средств застройщика должен составлять не менее чем десять процентов от проектной стоимости строительства. В отношении него не должны проводиться процедуры ликвидации или банкротства, не должно быть и приостановления его деятельности в качестве меры административного наказания; он не должен состоять в реестре недобросовестных поставщиков, реестре недобросовестных участников аукциона по продаже земельного участка.

Застройщик вправе привлекать денежные средства дольщиков только после получения разрешения на строительство, опубликования, размещения и (или) представления проектной декларации и государственной регистрации права собственности на земельный участок для строительства, либо договора аренды/субаренды такого земельного участка, либо договора безвозмездного пользования земельным участком.

Для того чтобы привлекать денежные средства дольщиков, застройщику потребуется выполнить одно из двух условий.

Первое условие касается строительства многоквартирных домов и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трех и более блоков. В этом случае понадобится уплатить отчисления (взносы) в компенсационный фонд, который формируется за счет таких отчислений и имущества, приобретенного за счет инвестирования этих средств до государственной регистрации договора участия в долевом строительстве.

Второе условие — размещение денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу.

¹⁰ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (ред. от 25.05.2020) «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Если с июля 2018 г. застройщики имели право в добровольном порядке использовать эскроу-счет, то с 1 июля 2019 г. этот порядок стал обязательным. Поскольку данное условие является новеллой законодательства, остановимся на рассмотрении его особенностей.

По общему правилу все участники долевого строительства многоквартирного дома (иного объекта недвижимости) вносят денежные средства в счет уплаты цены договоров на счета эскроу, открытые в уполномоченном банке (исключение касается случаев ведения строительства за счет средств целевого кредита, когда счет эскроу открывают в том банке, который предоставил кредит).

Важным для целей защиты прав дольщиков является то обстоятельство, что критерии (требования), которым должны соответствовать уполномоченные банки и банки, обладающие правом на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве, установлены Правительством РФ¹².

Момент исполнения обязанности участника долевого строительства уплатить цену договора законодатель связывает с моментом поступления денежных средств на открытый в уполномоченном банке счет эскроу.

Частью 7 ст. 15.4 Федерального закона № 214-ФЗ предусмотрены три дополнительных основания для отказа участника долевого строительства от договора в одностороннем порядке. К ним относятся: банкротство застройщика и открытие конкурсного производства; решение арбитражного суда о ликвидации застройщика; предъявление кредитором требований к застройщику о досрочном исполнении обязательств по кредитному договору (договору займа) и об обращении взыскания на земельный участок и строящийся на нем многоквартирный дом (иной объект), которые являются предметом залога (ипотеки).

В случае наступления одного из перечисленных оснований застройщик должен уведомить об этом банк, в котором открыты счета эскроу, и разместить соответствующую информацию в единой информационной системе жилищного строительства.

Остановимся на рассмотрении особенностей правового статуса счета эскроу:

1) счет эскроу открывается уполномоченным банком (эскроу-агент) для учета и блокирования денежных средств, полученных от дольщиков в целях передачи их застройщику;

2) денежные средства на счет эскроу вносятся только после регистрации договора участия в долевом строительстве на срок условного депонирования денежных средств;

3) проценты на сумму денежных средств, находящихся на счете эскроу, не начисляются, а вознаграждение уполномоченному банку не выплачивается;

4) средства со счета эскроу перечисляются застройщику либо направляются на оплату его обязательств только после представления банку разрешения на ввод в эксплуатацию и сведений ЕГРПН, подтверждающих государственную регистрацию права собственности в отношении одного объекта долевого строительства, входящего в состав многоквартирного дома, либо сведений о размещении в единой информационной системе жилищного строительства этой информации;

5) специальными основаниями прекращения договора счета эскроу являются расторжение договора участия в долевом строительстве и отказ от такого договора в одностороннем порядке. Кроме того, отказаться от договора счета эскроу в одностороннем порядке вправе уполномоченный банк (эскроу-агент). Это возможно в случае невнесения денежных средств на счет эскроу в течение трех месяцев со дня заключения договора.

6) в случае уступки дольщиком прав требований по договору или перехода таких прав требований по иным основаниям, к новому участнику долевого строительства переходят все права и обязанности по договору счета эскроу, заключенному прежним участником.

Представители науки гражданского права по-разному оценивают новую модель — эскроу-счет. Так, Л. Борисова отмечает, что при банкротстве застройщика дольщики могут понести финансовые потери, а «зависимость застройщиков от банков в получении кредита на строительство может негативно сказаться на их финансовом положении»¹³. А. Хамов считает, что использование счетов эскроу «выгодно в первую очередь банку, во вторую очередь оно выгодно добросовестному застройщику, а вот насколько эта модель выгодна для участника долевого строительства, покажет практика применения этих норм»¹⁴.

Думается, что рассмотренная правовая конструкция имеет свои сильные и слабые стороны, насколько она оправдана, безусловно, продемонстрирует время. Нельзя не признать, что при использовании эскроу-счета дольщик больше защищен от риска банкротства застройщика. Это может привести к увеличению инвестиционной привлекательности отрасли долевого строительства. С другой стороны, невозможность использовать средства дольщиков и потребность в кредитах у застройщика приведет к росту цен на недвижимость. Поскольку на денежные средства, хранящиеся на эскроу-счетах, не начисляются проценты, на них не может не повлиять инфляция.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время главной тенденцией правового регулиро-

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 18 июня 2018 г. № 697 (ред. от 16.05.2019) «Об утверждении критериев (требований), которым в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» должны соответствовать уполномоченные банки и банки, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4066.

¹³ Борисова Л.В. Счета эскроу как механизм защиты прав участников долевого строительства в условиях банкротства застройщика // Право и экономика. 2020. № 1. С. 33–36.

¹⁴ Хамов А.Ю. Счет эскроу как способ защиты прав участников долевого строительства // Юрист. 2019. № 4. С. 56–62.

вания отношений в сфере долевого строительства является построение эффективных правовых механизмов защиты прав дольщика, решение проблемы обманутых дольщиков при одновременном сохранении стабильности на рынке недвижимости. Счет эскроу следует считать в первую очередь одним из способов защиты прав дольщиков. Создавая указанную законодательную конструкцию, законодатель поставил в приоритет именно решение проблемы обманутых дольщиков.

Председатель второго судебного состава Арбитражного суда Московской области Борсова Ж.П. и судья Арбитражного суда Московской области Бондарев М.Ю. обращают внимание на проблему защиты дольщиков при нарушении сроков передачи объектов недвижимости застройщиками¹⁵.

Остановимся на рассмотрении судебной практики в сфере долевого участия в строительстве. Президиум Верховного Суда РФ 19 июля 2017 г. утвердил Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости¹⁶.

Верховный Суд РФ подразделил судебные споры, возникающие в сфере долевого строительства, на следующие группы: 1) споры, связанные с заключением, исполнением и расторжением договора участия в долевом строительстве; 2) споры, связанные с вопросами ответственности за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве.

Вместе с тем анализ практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов показывает, что наиболее распространенными по числу споров на сегодняшний день являются споры, связанные со взысканием неустойки с застройщика за просрочку сдачи объекта долевого строительства.

Важно отметить, что размер неустойки за нарушение срока передачи объекта долевого строительства может быть снижен судом на основании ст. 333 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁷. Для этого требуется заявление застройщика и доказательства явной несоразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства. При этом бремя доказывания несоразмерности неустойки лежит именно на застройщике¹⁸.

Сложившаяся практика судов общей юрисдикции давно свидетельствует о значительном снижении неустойки¹⁹. Споры по ее взысканию давно стали типовыми в виду своей распространенности. При этом обращает на себя внимание тот факт, что данные споры рассматриваются в большом количестве и арбитражными судами, поскольку граждане — участники долевого строительства нередко передают свое право на взыскание неустойки по договору цессии юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Это связано в первую очередь с тем, что на протяжении определенного периода времени арбитражные суды, в отличие от судов общей юрисдикции, взыскивали неустойку в полном объеме.

Вместе с тем вопрос о том, насколько будет снижена неустойка, решается на основе судебного усмотрения. В некоторых случаях неустойка снижается судьями до 10–15 процентов от предусмотренной законом суммы. В результате возникает ситуация, при которой дольщики, оказавшиеся в абсолютно одинаковых условиях, могут получить принципиально разный размер неустойки.

Рассмотрим это на примере судебной практики г. Москвы. Так, например, по делу о взыскании неустойки с застройщика № 02-4481/2019²⁰ Бутырский районный суд г. Москвы взыскал семь процентов от установленной законом суммы, указав, что неустойка не должна служить средством обогащения. Московский городской суд, рассматривая апелляционную жалобу, согласился с тем, что сумма неустойки соразмерна последствиям допущенных ответчиком нарушений условий договора, оснований для изменения решения суда в этой части не имеется.

Одновременно тот же суд и тот же судебный состав, рассматривая аналогичное дело № 02-0479/2020²¹, взыскал уже 44 процента от суммы неустойки. При этом аргументация суда, изложенная в мотивировочной части данного решения, существенно не отличается от выводов суда при взыскании семи процентов от суммы неустойки. Такая ситуация ведет к отсутствию единообразия в правоприменительной практике.

Принимая во внимание распространенность указанной категории споров, обоснованным представляется принятие на уровне актов высших судебных органов неких общих для судей принципов, методик определения соразмерности/несоразмерности неустойки последствиям нарушения обязательства со стороны застройщика.

Подводя итоги, отметим, что изучение судебной практики и выявление наиболее распространенных категорий споров в сфере долевого участия в строительстве являются важнейшей задачей науки гражданского права.

¹⁵ Борсова Ж.П., Бондарев М.Ю. Указ. соч. С. 69.

¹⁵ Борсова Ж.П., Бондарев М.Ю. Правовое регулирование участия в долевом строительстве (вопросы судебной практики) // Вестник Арбитражного суда Московской области. 2019. № 1. С. 69.

¹⁶ Обзор судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 г. URL: <https://vsrf.ru/documents/thematics/16258/> (дата обращения: 18.12.2019).

¹⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: пункты 8–9 Обзора судебной практики разрешения дел по спорам, возникающим в связи с участием граждан в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 19 июля 2017 г. URL: <https://vsrf.ru/documents/thematics/16258/> (дата обращения: 18.12.2019).

¹⁹ Борсова Ж.П., Бондарев М.Ю. Указ. соч. С. 69.

²⁰ Официальный сайт Бутырского районного суда. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/butyrskij/services/cases/civil/details/6d8c1e58-b351-4753-a0c6-4bd0738d29f7?participants=Герасимова> (дата обращения: 23.05.2020).

²¹ Официальный сайт Бутырского районного суда. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/butyrskij/services/cases/civil/details/7de5dd06-3ccc-4d19-bf26-27dee5346f64?participants=Мамедзаде> (дата обращения: 23.05.2020).

Литература

1. Акчулпанова Е.Х. Правовое регулирование договора участия в долевом строительстве : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Е.Х. Акчулпанова. Казань, 2006. 25 с.
2. Борисова Л.В. Счета эскроу как механизм защиты прав участников долевого строительства в условиях банкротства застройщика / Л.В. Борисова // Право и экономика. 2020. № 1. С. 33–36.
3. Борсова Ж.П. Правовое регулирование участия в долевом строительстве (вопросы судебной практики) / Ж.П. Борсова, М.Ю. Бондарев // Вестник Арбитражного суда Московской области. 2019. № 1. С. 68–76.
4. Губина В.В. Реформа долевого строительства — правовой анализ эффективности / В.В. Губина, Е.Э. Миловидова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 10. С. 44–51.
5. Губина В.В. Реформа долевого строительства — правовой анализ эффективности / В.В. Губина, Е.Э. Миловидова // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 11. С. 60–77.
6. Капица О.Л. Правовое регулирование участия граждан в долевом строительстве : автореферат диссертации кандидата юридических наук / О.Л. Капица. Краснодар, 2005. 28 с.
7. Кирсанов А.Р. Законодательство о долевом строительстве: прошлое, настоящее и будущее / А.Р. Кирсанов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 64–74.
8. Петрухин М.В. Проблемы правового регулирования договора участия в долевом строительстве объектов недвижимости : диссертация кандидата юридических наук / М.В. Петрухин. Москва, 2010. 180 с.
9. Пушкина А.В. Эволюция защиты прав участников долевого строительства / А.В. Пушкина // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 3. С. 86–95.
10. Хамов А.Ю. Особенности правового статуса и классификация участников долевого строительства / А.Ю. Хамов // Предпринимательское право. 2016. № 4. С. 36–43.
11. Хамов А.Ю. Счет эскроу как способ защиты прав участников долевого строительства / А.Ю. Хамов // Юрист. 2019. № 4. С. 56–62.

Возникновение и развитие малых городов в советский период: историко-правовые аспекты

Грищенко Валентина Васильевна,
докторант исторического факультета
Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского,
кандидат исторических наук

vvg_59@mail.ru

Автор статьи рассматривает историко-правовые аспекты возникновения и развития малых городов России в советский период. Выделяет предпосылки и основания их возникновения, связанные в основном с социально-экономическим и военно-техническим развитием СССР.

Ключевые слова: малый город, моногород, история города, ядерные города, целинные города, ЗАТО, монопрофильность.

The Origination and Development of Towns in the Soviet Period: Historical and Legal Aspects

Grischenko Valentina V.
Doctoral Student of the Historical Faculty of the Saratov State University
PhD (History)

The author of the article reviews historical and legal aspects of the origination and development of Russian towns in the soviet period. The article singles out prerequisites and bases for town origination primarily linked to the socioeconomic, military and technical development of the USSR.

Keywords: town, single-industry city, city history, nuclear cities, virgin land towns, closed administrative territorial unit, single-industry profile.

Мощный импульс развития малых городов в России приходится на XX в., когда наша страна, во-первых, оказалась изолирована от мировых индустриальных центров, а во-вторых, была вынуждена вести войну по защите своей независимости и суверенитета. И Первая, и Вторая мировые

войны, и холодная война потребовали от России мобилизации колоссальных ресурсов, что можно было решить исключительно за счет внутренних резервов. Объективно необходимо отметить, что мобилизация внутренних резервов страны потребовала новых подходов к расселению населения и его

устройству в тех географических условиях, которые были востребованы в данный исторический период.

Как показывают исследования, с началом XX столетия в стране происходят существенные преобразования, которые дают нам основания выделить ряд предпосылок для создания и развития новых малых городов в России.

Во-первых, создание структуры предприятий оборонной промышленности предполагало не только строительство специализированных заводов и фабрик, но и обеспечение их охраны и защиты.

Во-вторых, гонка вооружения после Второй мировой войны и создание ядерного оружия потребовали экстренных мер по реализации атомного проекта. С одной стороны, все работы по военным планам проводились в закрытом режиме, с другой стороны, мирное освоение атома давало не просто публичность мест его освоения, но и популяризацию советского образа жизни сотрудников предприятий и жителей в районе функционирования АЭС.

В-третьих, индустриализация страны была немыслима без энергетической базы. Реализация плана ГОЭРЛО¹ стало одним из факторов при создании городов-энергетиков.

В-четвертых, с середины 50-х годов в СССР активно осуществляется космическая программа, что также потребовало создания новых поселений, которые со временем приобретали статус малых городов.

В-пятых, освоение новых территорий для обеспечения продовольственных нужд страны, а затем и энергетической безопасности предопределило движение развития городских инфраструктур на целинных землях и в Сибири.

Как справедливо отмечает Т.А. Булыгина, в настоящее время недостаточно разработана история городского пространства малых и небольших городов именно в этот период. Именно здесь происходят наиболее разительные изменения городского общества как под влиянием разных форм урбанизации, так и под воздействием политических и экономических процессов как страны в целом, так и регионов. Именно в городском пространстве малых городов реализуются на практике общие тенденции, именно здесь складывается социальная практика, призванная стать проблемой и бедствием или хранилищем традиций и инновационным потенциалом национального масштаба².

Одним из оснований создания и развития малых городов в современной истории России являлось стремительное развитие различного рода объектов военно-промышленного комплекса. Данная особенность является предметом исследования по истории становления и развития малых городов в России в советское время.

В историографии крупные промышленные объекты, имеющие стратегическое значение для развития экономики государства, укрепления его обороноспособности, получили статус градообразующих предприятий³. Из документов явствует, что в тридцатые годы прошлого столетия в связи с быстрым ростом числа промышленных объектов в процессе индустриализации, к которым относятся и объекты государственной важности, численность моногородов преимущественно в центральной части России существенно возросла.

Московский регион всегда занимал особое место в структуре оборонно-промышленного комплекса России. В нем еще с дореволюционных времен существовала индустриальная база, которая в советский период серьезно реконструировалась и модернизировалась.

А.Н. Маслова отмечает, что моногорода с объектами военно-промышленного комплекса в исследуемый период вносили существенный вклад в обеспечение обороноспособности страны, являясь важнейшей составляющей, относящейся к военной организации государства. Такие моногорода имели, как правило, статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)⁴.

По сути, каждое ЗАТО в советский период включало: градообразующее предприятие (или несколько предприятий); воинскую часть, осуществляющую их охрану и жилой комплекс с соответствующей администрацией, которая нередко функционировала не в системе региональных органов власти и управления, а подчинялась непосредственно федеральному центру, откуда получают финансирование.

Значительная часть ЗАТО была размещена в малых подмосковных городах — Дубне, Королеве, Троицке, Лыткарине, Краснозаводске, Обнинске, Электростали. Подобную историю по созданию малых городов в качестве ЗАТО в начале и середине XX столетия имеют военно-промышленные центры: Загорск (до 1919 г. — Сергиев Посад), Кунцево, Жуковский, Красногорск и т.д.

К концу Великой Отечественной войны, когда войска Красной армии вошли на территорию Германии, обозначились реальные перспективы модернизации научно-технического потенциала малых городов, в которых был сосредоточен военно-промышленный потенциал. С одной стороны, их промышленность перестраивалась на мирные нужды, с другой — обозначилась новая реальность, а именно переход к ядерной эпохе.

Для реализации нового масштабного проекта в СССР формируется специальная структура, которая осуществляет ядерный проект. Как показало исследование, изначально основные промышленные площадки были расположены на Урале⁵ (Миасс, Челябинск-40, Чебаркуль и т.д.). Одним из ос-

¹ ГОЭРЛО (сокр. от Государственная комиссия по электрификации России) — государственный план электрификации Советской России после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. Разработан Государственной комиссией по электрификации России по заданию и под руководством В.И. Ленина. Одобрен VIII Всероссийским электротехническим съездом, созданным декретом Совета народных комиссаров.

² Булыгина Т.А. Город и его пространство: попытка исторического измерения // Новое прошлое / The New Past. 2017. № 3. С. 82–95.

³ Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов. URL: <http://www.mfrr.ru/docs/d2.pdf> (дата обращения: 26.09.2020).

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

⁵ Полухин Г.А. Атомный первенец России // ПО «МАЯК»: Исторические очерки. Ч. 1. М.: Изд. ПО «Маяк», 1998. С. 109.

новых предприятий, входящих в состав ядерного проекта, становится город Саров Горьковской области.

Испытательным полигоном назначаются Семипалатинская площадка и полигон на Новой Земле. При этом основа научно-исследовательского потенциала была сосредоточена в Москве и малых городах Московского региона⁶. ВНИИ атомной промышленности в г. Лыткарино; ВНИИ Росатома — в г. Дубне, Институт физики высоких энергий — в г. Протвино, Институт термоядерных исследований — в г. Троицке и др.⁷.

Существенным событием ядерной эпохи стало строительство первой АЭС в г. Обнинске. И.В. Сталин 29 июля 1950 г. подписал Постановление Совмина СССР о разработке и сооружении в г. Обнинске атомной электростанции (АЭС) с реактором, получившим условное наименование «АМ».

Таким образом, в формировании и развитии ядерно-энергетического комплекса страны существенное место принадлежит объектам, расположенным в малых городах. Необходимость реализации атомного проекта предопределила развитие не только самого производства, но послужила основой развития городов, в которых они располагались. Кроме того, объекты ядерно-энергетического комплекса относились к системе важных государственных объектов и требовали постоянного контроля и обеспечения охраны, что предопределило необходимость перераспределения функций военной охраны и выступило очередным импульсом по развитию малых городов.

Начавшаяся в середине 80-х годов XX в. перестройка, а затем и распад Советского Союза негативно отразились на жизни данных городов. Во-первых, свертывание производства для нужд обороны привело к перепрофилированию многих промышленных предприятий (так называемая конверсия). Во-вторых, снижение уровня важности объектов предопределило изменение статуса отдельных малых городов, а именно перевод их статуса из ЗАТО в открытые муниципальные образования. В-третьих, активное вмешательство в производственный процесс иностранного капитала привело к переориентации промышленного производства на нужды бизнеса. Нередко данное вмешательство вызывало банкротство предприятий и их закрытие. Все это стало причиной снижения уровня жизни основной части населения многих малых городов.

Еще одним основанием создания и развития малых городов в России в XX в. стал процесс электрификации страны. Впервые в России авторы плана ГОЭЛРО предложили экономическое ее районирование, исходя из соображений близости источников сырья (в том числе энергетического), сложившегося территориального разделения и специализации труда, а также удобного и хорошо организованного транспорта.

Сам процесс строительства гидроэлектростанций (а затем и атомных электростанций) осуществлялся, как правило, на территориях, на которых раньше не было крупных населенных пунктов. Более того, часть поселений в акваториях

будущих водохранилищ попадала в зоны затопления, что требовало выведения населения на новые площади, где и создавались будущие города энергетиков.

Одной из первых гидроэлектростанций была построена Волжская ГЭС (ранее Сталинградская/Волгоградская ГЭС, Волжская ГЭС имени XXII съезда КПСС). Это гидроэлектростанция на реке Волге в Волгоградской области, крупнейшая гидроэлектростанция в европейской части России. Для ее строительства и обслуживания вблизи современного крупного города Волгограда был построен город-спутник Волжский⁸.

Воткинская ГЭС строилась с середины 50-х годов в Пермском крае и является второй ступенью Камского каскада. При строительстве данной ГЭС был заложен город Чайковский. Начало его строительства как рабочего поселка гидростроителей относится к 1955 г.⁹. Проект разрабатывал Московский ЦНИИП градостроительства, авторский коллектив которого за разработку и реализацию проекта в 1980 г. был отмечен премией Совета Министров СССР.

Город Балаково, что в Саратовской области, можно смело назвать энергетической столицей России. За несколько лет, начиная с 1956 г., были построены и запущены Балаковская ГЭС, Саратовский оросительный канал, Химзавод, Комбинат химволокна. Начатое в середине 50-х годов строительство Саратовской ГЭС дало мощный импульс для развития не только самого города, но и всего центрального Волжского региона¹⁰. Балаково к концу 80-х годов превратилось в крупнейший энергетический центр, где были возведены крупнейшая в стране по выработке электроэнергии атомная станция и тепловая станция — Балаковская ТЭЦ-4.

За короткий промежуток на берегах Волги получили свое развитие город цементников¹¹, центр автомобильной и химической промышленности Тольятти¹².

Аналогичная картина при реализации энергетической программы страны в XX в. имела место при строительстве и эксплуатации Саяно-Шушенской (г. Саяногорск), Красноярской (г. Дивногорск), Братской (г. Братск), Усть-Илимской (г. Усть-Илимск), Богучанской (г. Кодинск), Чебоксарской (г. Новочебоксарск), Зейской (г. Зея), Чиркейской (г. Дубки), Курейской (г. Сулак), Бурейской (г. Талакан) гидроэлектростанций и т.д.¹³.

⁶ Кудинова Л.И. Атомный проект СССР: Документы и материалы: В 3 т. / под общ. ред. Л.Д. Рябева. Т. 2. Атомная бомба 1945–1954. 2000. С. 342–354.

⁷ Ивановин А.Н. и др. На страже государственного достояния / под ред. С.Н. Коновалова. М., 2007. С. 30.

⁸ Дворецкая М.И., Жданова А.П., Лушников О.Г., Слива И.В. Возобновляемая энергия. Гидроэлектростанции России. СПб. : Издательство Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, 2018. 223 с.

⁹ Слива И.В. История гидроэнергетики России. Тверь : Тверская типография, 2014. 302 с.

¹⁰ Официальный сайт города Балаково. История города. URL: http://www.admbal.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=3 (дата обращения: 19.10.2020).

¹¹ Большая Саратовская энциклопедия. URL: <http://saratovregion.ucoz.ru/region/volskiy/volsk.htm> (дата обращения: 19.10.2020).

¹² Тольятти. «Трижды рожденный...» URL: <http://gradtlt.ru/articles/history/42/view/> (дата обращения: 19.10.2020).

¹³ Гидроэлектростанции России. М. : Типография Института Гидропроект, 1998.

С середины 50-х годов в СССР активно осуществляется космическая программа, что также потребовало создания новых поселений, которые со временем приобретали статус городов. Так, 2 июня 1955 г. проект строительства «Научно-исследовательского испытательного полигона № 5» (НИИП-5) был утвержден Генеральным штабом Министерства обороны СССР. Этот день считается днем рождения комплекса «Байконур», который включает в себя город Ленинск и космодром.

В 1957 г. начинается строительство другого объекта космического назначения — космодром Плесецк (условное наименование «Ангара»). Местом для строительства была выбрана территория Архангельской области. До начала возведения объекта «Ангара» (в дальнейшем полигона, космодрома) на южной оконечности современного города располагалась деревня Плесцы с почтовой станцией на Петровском тракте из Архангельска в Санкт-Петербург. В настоящее время г. Мирный является административным и жилым центром космодрома. Численность персонала и населения города Мирного — около 30 тысяч человек¹⁴.

В 1964–1970 годах для боевого дежурства баллистических ракет вблизи поселка Углеродск Свободного района Амурской области был построен новый российский космодром. Его предназначение и содержание является прерогативой Военно-космических сил Министерства обороны России¹⁵.

Одним из стимулирующих признаков при создании и развитии малых городов стало освоение новых территорий для обеспечения продовольственных нужд страны, а вместе с тем транспортной и энергетической безопасности, что предопределило вектор развития городских инфраструктур на целинных землях, за Урал и в Сибирь.

В 1954 г. февральско-мартовский пленум ЦК КПСС принял постановление «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель»¹⁶. Госпланом СССР было намечено распахать в Казахстане, Сибири, Поволжье, на Урале и в других районах страны не менее 43 млн га целинных и залежных земель¹⁷.

Уже к концу 50-х годов возникла необходимость по администрированию территорий целинных земель и созданию в данной местности системы городов. Так получили новое развитие целинные города Кустанай, Целиноград, Павлодар и т.д.¹⁸.

Строительство Байкало-Амурской магистрали дало толчок развитию комплексного проекта по освоению значительных природных богатств районов, по которым пролегла до-

рога. На пути БАМа изначально планировалось построить девять территориально-промышленных комплексов-гигантов, в состав которых входили города: Тында, Нерюнгри, Северобайкальск, Сковородино.

Освоение Сибири дало существенный импульс для строительства и развития в этом регионе городов нефтяников и газовиков. К наиболее известным городам следует отнести: Сургут, Горняк, Яровое, Новоалтайск, Северобайкальск, Гусиноозерск, Шилка, Нерчинск, Бирюсинск, Зима, Тулун, Свирск, Прокопьевск, Киренск, Черемхово, Бийск, Абакан, Юрга, Березовский, Рубцовск, Калтан, Могоча, Ачинск, Тайшет, Киселевск, Северск, Мыски, Тайга, Усть-Илимск, Нижневартовск и т.д.¹⁹.

К началу XXI в. специфика развития малых городов, традиционно носившая характер занятости населения, что проявлялось в соответствующей диспропорции расселения людей в современный период, усугубилась дополнительными изменениями экономического развития страны. Это стало возможным вследствие закрытия либо приостановки работы большей части градообразующих предприятий и оттока значительной части населения трудоспособного возраста, прежде всего молодежи, из малых городов.

Переход к современной рыночной экономике открытого типа, уход государства от решения части экономических проблем на промышленных предприятиях привели к остановке значительного количества предприятий машиностроения, пищевой, легкой, перерабатывающей и сельскохозяйственной промышленности. А таковые предприятия по отраслям составляли градообразующую основу значительной части малых городов. Отсутствовали финансовые средства, необходимые для проведения структурной перестройки их экономики и создания альтернативных предприятий. Разрушалась материальная база для развития социальной сферы. Предприятия были не в состоянии содержать относящиеся к их юрисдикции объекты жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры. В этой ситуации практически весь коммунальный и социальный блок предприятий передали на баланс городов, который, в свою очередь, также не имел достаточных финансовых средств и материальной базы по обеспечению функционирования этих объектов.

Исключение имеет место только в малых городах, которые обеспечивают нефте- и газодобывающие отрасли. Однако и здесь существует тенденция циклического развития. Полезные ископаемые обладают свойством заканчиваться. В этой связи в настоящее время и в перспективе наблюдается процесс, при котором малые города нефтяников и газовиков становятся городами временного поселения, что влечет за собой их расцвет, активную фазу и, как правило, резкое умирание.

Как показало исследование, основной проблемой малых городов на рубеже веков являлась их монопрофильность. Уз-

¹⁴ Букрин В.В., Орский Г., Старжевский А., Коваленко Ю. Космодром Плесецк : моногр. Плесецк, 1992. 136 с.

¹⁵ Илющенко М. Космос начинается с земли // Огонек. 2017. № 50. С. 7.

¹⁶ Постановление Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель», принятое 2 марта 1954 г. по докладу Н.С. Хрущева. М. : Госполитиздат, 1954. 40 с.

¹⁷ Спицын Е.Ю. Хрущевская слякоть. Советская держава в 1953–1964 годах : кн. для учит., препод. и студ. М. : Концептуал, 2019.

¹⁸ Чуев Ф. Полудержавный властелин. М. : «Олма-Пресс», 1999.

¹⁹ Западносибирская нефтегазоносная провинция. Большая энциклопедия нефти и газа. URL: <https://www.ngpedia.ru/id326693p3.html> (дата обращения: 17.10.2020).

кая сфера занятости населения на специальных предприятиях, рост безработицы в связи с сокращением оборонных производств, снижение жизненного уровня населения, свертывание и распад социальной инфраструктуры, сокращение доходов в местные бюджеты, износ сетей коммунального хозяйства — все это, хотя и далеко не в полном объеме, стало проблемами монопрофильных поселений, затронутых кризисом.

Но причина воспроизведения монопрофильности скрывается не только и не столько в характере экономической базы, сколько в потенциальных возможностях роста города, его приоритетного положения в групповой системе населенных мест в конкретном регионе. Монопрофильность присуща основной части малых городов подобно тому, как в иерархической системе населенных пунктов все они не могут стать большими и крупными городами. Объективно все поселения не способны иметь полипрофильный характер. Существование монопрофильных поселений в нашей стране на протяже-

нии значительного исторического периода свидетельствует об объективности данного явления, обусловленного существовавшими особенностями хозяйственного и пространственного освоения территории.

Таким образом, следует отметить, что в силу специфики рассмотренных малых городов для них общие негативные тенденции страны проявились существенно острее. Между тем если относительно большие города вместе с входящими в них агломерациями представляют собой в значительной степени рассеянные по территории урбанизированные ядра, то малые городские поселения являются и в настоящее время преобладающей формой городского расселения практически во всех регионах России. В целом же в результате проведенных преобразований существовавший еще в советские времена разрыв в уровне развития между мегаполисами, крупными городами (областными и краевыми центрами) и малыми в начале XXI в. увеличился до катастрофических размеров.

Литература

1. Букрин В. Космодром Плесецк : монография / В. Букрин, Г. Орский, А. Старжевский, Ю. Коваленко. Мирный : Плесецк, 1992. 136 с.
2. Булыгина Т.А. Город и его пространство: попытка исторического измерения / Т.А. Булыгина // Новое прошлое / The New Past. 2017. № 3. С. 82–95.
3. Дворецкая М.И. Возобновляемая энергия. Гидроэлектростанции России / М.И. Дворецкая, А.П. Жданова, О.Г. Лушников, И.В. Слива. Санкт-Петербург : Издательство Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, 2018. 223 с.
4. Ивановин А.Н. На страже государственного достояния / А.Н. Ивановин [и др.] ; под редакцией С.Н. Коновалова. Москва : Витязь-Братишка, 2007. 123 с.
5. Илющенко М. Космос начинается с земли / М. Илющенко // Огонек. 2017. № 50. С. 7.
6. Кудинова Л.И. Атомный проект СССР: Документы и материалы. В 3 томах. Т. 2. Атомная бомба 1945–1954 / Л.И. Кудинова ; под общей редакцией Л.Д. Рябева. Наука : Физматлит, 2000. 635 с.
7. Маслова А.А. Моногорода в России: проблемы и решения / А.А. Маслова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 16–28.
8. Полухин Г.А. Атомный первенец России. ПО «Маяк», исторические очерки. В 2 частях. Ч. 1 / Г.А. Полухин. Москва : Маяк, 1998. 157 с.
9. Слива И.В. История гидроэнергетики России / И.В. Слива. Тверь : Тверская типография, 2014. 302 с.
10. Спицын Е.Ю. Хрущевская слякоть. Советская держава в 1953–1964 годах : книга для учителей, преподавателей и студентов / Е.Ю. Спицын. Москва : Концептуал, 2019. 592 с.
11. Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов / О.И. Столяров. URL: <http://www.mfrr.ru/docs/d2.pdf> (дата обращения: 26.09.2020).
12. Чув Ф.И. Молотов. Полудержавный властелин / Ф.И. Чув. Москва : Олма-Пресс, 1999. 736 с.

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autor-gq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Управление человеческими ресурсами — основная концепция развития науки и практики городского управления и самоуправления

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

gr_latfullin@guu.ru

Смирнова Валентина Григорьевна,
профессор кафедры теории и организации управления
Государственного университета управления (ГУУ),
кандидат экономических наук, профессор

smirnova7@list.ru

Статья посвящена исследованию роли человеческих ресурсов, подчеркивается значение современных методов работы с персоналом и прежде всего антропологического подхода. Проведен сравнительный анализ содержания понятий «управление» и «самоуправление». Исследованы проблемы работы с персоналом в городах. Дана оценка современному состоянию подготовки кадров в этой области деятельности, и приведены примеры типичных ошибок руководителей городских органов управления.

Ключевые слова: город, управление, самоуправление, персонал, подготовка кадров.

Human Resource Management: The Key Concept of the Development of Science and Practice of Municipal Government and Self-Government

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

Smirnova Valentina G.
Professor of the Department of Theory and Organization of Management of the State University of Management (SUM)
PhD (Economics)
Professor

The article is dedicated to the study of the role of human resources, underlines the meaning of modern methods of human resource management and the anthropological approach above all. A comparative analysis of the government and self-government concepts is carried out. Issues of human resource management in cities are reviewed. The authors assess the current state of human resource training in this field and give examples of typical mistakes made by heads of municipal governments.

Keywords: city, government, self-government, personnel, personnel training.

Развитие городского хозяйства опирается на определенные ресурсы, от которых зависят результативность и эффективность инвестиций, вкладываемых в экономику города. Несмотря на исключительную важность всех ресурсов для реализации хозяйственной деятельности города, определяющим выступает главный ресурс — человеческий капитал.

Все концептуальные подходы к управлению, начиная с восьмидесятых годов, подчеркивают важность человеческих ресурсов. Большинство из них основано на предостав-

лении работникам более широких возможностей влияния на деятельность организации. Осознание того, что организация — это прежде всего работающие в ней люди, изменило отношение к персоналу. Пришло понимание того, что именно люди занимают особое место в организации как наиболее важный и ценный ресурс. От их способностей, образования, квалификации, опыта, отношения к труду, мотивации, экономического, организационного, политического, корпоративного поведения зависят результаты работы всей организации.

Возникла новая концепция управления — *управление человеческими ресурсами*, в которой основным видом инвестиций в развитие организации являются инвестиции в человека. Руководители стали уделять большое внимание подбору людей, мотивации их по включению в трудовую деятельность организации, вкладывать средства в обучение и повышение квалификации, заниматься развитием персонала, карьерой, формированием организационной культуры.

За последние годы коренным образом изменилось отношение управления к человеческим ресурсам. Передовые организации овладели огромным арсеналом инструментов и методов работы с персоналом, балансируя между технократическим (техноцентристским) и гуманистическим (антропоцентристским) подходами. Несмотря на огромный потенциал, надежды, привлекательность технократического подхода, опирающегося на роботизацию, компьютеризацию, цифровизацию, создание заводов-автоматов и вообще со временем попытку вытеснения из производства основной рабочей силы, он не оправдал себя. Следствием этого явилось последовательное смещение акцентов на целостный подход, в основе которого лежит долговременное развитие интеллектуального и трудового потенциала работника.

Одной из основных причин переориентации управления на человеческие ресурсы стало осознание людьми своей роли в производстве под воздействием перехода от удовлетворения потребностей более низкого уровня (физиологических) к потребностям более высокого уровня (социальной значимости, самореализации, самовыражения). Люди не желают быть придатком механизма, будь то механизм управленческий или производственный. Несмотря на то, что гуманистический подход является все более дорогим, не всегда удобным, где-то и конфликтным, но именно он позволяет поддерживать или поднимать результативность деятельности организаций.

Сегодня важен концептуальный подход как на теоретическом, так и на практическом уровне, ставящий в центр преобразование человека с его интересами. Однако всем национальным программам присуща известная однородность: перед различными субъектами управления ставятся задачи прежде всего по обеспечению человеку более достойных условий жизни, улучшению питания, жилищных и социально-культурных условий и т.д. Не умаляя ни в коей мере значение удовлетворения этих потребностей для россиян сегодня, следует отдавать себе отчет о том, что человек в этих программах опять выступает лишь в роли объекта управления: его развитие, возвышение как деятельного субъекта по существу блокируется.

Истинная роль человека, его самоутверждение не равнозначны только сытой и комфортной жизни. Хотя авторы понимают, что глубокий кризис управления сегодня — это кризис человеческих отношений, и человек, находящийся в условиях далеко не в комфортных, самовыражается и самоутверждается совершенно не по тем правилам, не теми методами и средствами, кои характерны для цивилизованного общества.

Подчеркнем, что высшая цель, истинное предназначение человека состоит в его самореализации, самовыражении, самоутверждении, т.е. самоуправлении.

Категория самоуправления не нова для науки, и она неотделима от управления. Развитие самоуправления связано с демократизацией управления и составляет одну из важнейших составляющих концепции управления человеческими ресурсами. Любая общественная формация характеризуется определенным сочетанием управления и самоуправления, понимая, что управление — это *внешнее воздействие*, поступающее в систему в готовом виде извне, а самоуправление — *внутреннее воздействие (самовоздействие)*, вырабатываемое самой системой. Быстро меняющаяся как внутренняя, так и внешняя среда будут оказывать существенное влияние на сочетание управления и самоуправления. Любая организация без эффективной организации внутреннего управления (самоуправления) в рамках общей глобализации управления и сетизации структур окажется в кризисном состоянии.

Реализация общей концепции управления человеческими ресурсами конкретизируется в каждой организации через кадровую политику и кадровую работу. Вне зависимости от размера организации в каждой из них объективно существует и реализуется функция управления человеческими ресурсами. Можно выделить основные этапы реализации этой функции: *набор, отбор, подбор, поиск; адаптация; мотивация, социальная защита; развитие; обучение; оценка.*

В числе первоочередных задач формирования основ современной экономики в условиях ее неминуемой цифровизации — создание критической массы профессиональных кадров, понимающих механизм отношений в новой экономике и осознающих реальность перехода к ним в условиях развивающегося и углубляющегося общего кризиса. Очень важным и трудным условием решения вышеуказанной задачи является также процесс массового изменения общественного сознания, грамотной восприимчивости обществом новых управленческих и экономических отношений.

Полагать, что все работники и в первую очередь руководители всех уровней горят желанием двигаться к совершенно новой ситуации, было бы весьма наивным. Здесь налицо самые разные причины:

- неспособность и/или нежелание психологической перестройки и овладения новыми методами управления;
- трудность и инерционность перехода от режима «спокойной» жизни по принципу «уверенность в завтрашнем дне» к режиму активной деловой жизни в условиях риска по принципу «выживает сильнейший»;
- боязнь новых экономических и управленческих отношений из-за некомпетентности и/или нехватки, неполноты своевременной и достоверной информации;
- боязнь потери «чиновничьего» кресла администратора командной системы управления из-за некомпетентности в новых отношениях.

Неудивительно, что многие кадры под прикрытием перехода к современным отношениям готовят на всякий случай

запасы и запасные пути. Вместе с тем следует подчеркнуть, что профессиональная несостоятельность большинства управленческих кадров и экономико-управленческая безграмотность основной массы населения — общегосударственная проблема.

Переход к новым экономико-управленческим отношениям в городах и выход из кризиса требуют безотлагательного обновления и реализации потенциала человеческих ресурсов. Так, чтобы появился какой-то сдвиг, критическая масса соответствующих кадров по разным оценкам должна быть не менее 25% от общего их числа. Вот почему так актуальны проблемы образования и обучения. Именно обучение и переподготовка, а не повышение квалификации. Как путем повышения квалификации водителя трамвая нельзя научить профессионально водить автобус, так путем повышения квалификации руководителя нельзя сделать из него профессионального менеджера для современных условий.

Важными являются концептуальные подходы к созданию новой системы повышения образованности. В последние десятилетия особенно широкое распространение в мире получила концепция непрерывного образования как комплекс мер, которые дают возможность человеку учиться на протяжении всей жизни по принципу: любое образование, в любом месте, в любое время и любого содержания, исходя из народной мудрости: «Век живи, век учись». Выдвигается требование по распределению образовательных ресурсов индивида в течение всей жизни, а не их концентрация в определенный период жизни по традиционной логической последовательности. Отдельные реформы в системе школьного образования, в высшей школе, в надвузовской системе и коммерциализации обучения являются не комплексными и не связанными, не учитывают мировую концепцию непрерывного образования, чем и объясняется их низкая результативность.

Реально возможным выходом из создавшейся ситуации в области управленческой компетенции в современной экономике видится прежде всего создание системы непрерывного образования с учетом самообразования при мощной консультационно-методической поддержке государственных, федеральных, муниципальных и коммерческих структур, формирующих общую образовательную систему. Это предполагает создание компактного, технологичного и насыщенного учебного процесса, позволяющего каждому найти собственную мыслительную модель выхода из типичных и тупиковых ситуаций, ориентации в новых отношениях, предпринимательской деятельности и в конечном счете обеспечить самовыражение, саморазвитие как основу самоуправления работника. Имеются реальные шаги в создании непрерывного образования путем создания сети открытых университетов, дистанционного обучения и др. Важно, что сегодня государство субсидирует затраты на переподготовку людей предпенсионного возраста для получения новой квалификации.

Эффективная реализация концепции управления человеческими ресурсами конкретного города во многом опре-

деляется степенью реализации лидерского потенциала всех работников.

Каждая городская администрация имеет свой лидерский потенциал, поскольку каждый ее член способен оказывать влияние на других членов. Проблема состоит в познании этого потенциала, превращении его в ресурс и использовании данного ресурса. К слову, каждый из нас является носителем управленческого потенциала, но только заняв определенное положение в управлении, можно реализовывать его через формальную власть.

Разумеется, на практике дело обстоит гораздо сложнее. Можно сказать, что искусство быть лидером не является либо данным от рождения, либо приобретенным. Оно одновременно и дается от рождения, и приобретается. Даже обладание самым оптимальным набором качеств лидера не гарантирует индивиду лидерство. В менеджменте не менее важен удобный случай, шанс продемонстрировать такие качества. Отсюда следует вывод о необходимости создания благоприятных возможностей для самореализации сотрудников и проявления ими своих потенциальных способностей, т.е. развития самоуправления.

Жизнь также свидетельствует, что реализация потенциала индивида в значительной мере зависит от ситуации. Нынешняя реальность такова, что лидерами в политике, экономике, предпринимательстве становятся не только люди, обладающие соответствующими качествами, но и те, кто, далеко не имея их, уже приобретает власть (или, как прежняя партноменклатура, сохранив ее), демонстрируют эти качества, начинают сами верить в то, что они действительно ими обладают. Об этом свидетельствует, в частности, карьера многих лидеров в политике, бизнесе.

Мера сочетания управления и самоуправления в любом городе зависит как от общего стиля поведения отдельных индивидов и их групп, так и от индивидуального стиля руководителя и ситуации в конкретном органе управления. Эффективность деятельности любой организации, ее результативность зависит, прежде всего, от главного вида его ресурсов — человека. В то же время следует подчеркнуть, что человек не только главный ресурс, но и высшая ценность организации. Важный момент нового подхода к управлению — в признании того, что в условиях информационной эры в производстве формируется новая социальная группа — когнитариат (информационный работник), ее мощь основывается на знании, на использовании интеллекта, а не мускульной силы. Когнитариат, имеющий доступ к информации и наделенный высокой культурой, не может рассматриваться лишь как один из экономических факторов производства; он является ключевым ресурсом, эффективное использование и наращивание которого становится центральной задачей управления.

Сложно назвать еще одну область человеческой деятельности, которая была бы менее изучена, чем труд управленца и специфика управленческих задач. Неслучайно сложный управленческий труд сравнивают с трудом работников искусства.

Существует ряд типичных ошибок руководителей, оказывающих негативное влияние на организацию и на ее сотрудников:

— стремление избегать конфликтов. Многим руководителям жизненно необходимы любовь и одобрение окружающих. Они склонны уходить от принятия сложных решений, надеясь сохранить сомнительную любовь и поддержку подчиненных;

— третирующие подчиненных. Маргарет Тэтчер говорила: «Мне безразлично, сколько разговаривают мои министры, до тех пор, пока они делают то, что хочу я». Такой подход практически исключает инициативу снизу и уменьшает устойчивость организации;

— микроменеджмент. В этом случае руководители уделяют большое внимание деталям и не делегируют полномочия. Это приводит к остановке роста компании на пределе физических возможностей руководителя и потере морального духа сотрудников;

— маниакальное поведение. Такое поведение приводит к чрезмерной концентрации организации на решении второстепенных задач в ущерб интересам клиентов. Так, компания Xerox за шесть лет потеряла 63 процента доли рынка, решая задачу по улучшению деятельности своих центров по ремонту копировальных аппаратов. В это время клиенты выбирали копировальные аппараты Canon, которые не надо ремонтировать;

— недоступность. Закрытость руководителя, окруженно-го стеной из секретарей, ассистентов и специалистов приводит к потере контакта с организацией и внешней средой;

— отсутствие доверия. Сегодня это выходит на первый план. Подчас отсутствие доверия является тормозом для развития всей организации, отрицательной мотивировкой для работников и менеджмента. Потерять доверие легко, вернуть его крайне сложно.

Необходимо также выделить качества, наиболее важные для эффективного руководства:

— динамизм. Людей, обладающих данным навыком, отличает сильное стремление к достижениям. Они напористы и властны, именно они заставляют происходить желательные события, и они готовы побеждать. Благодаря своей напористости они заставляют людей делать то, что без их помощи те бы не сделали;

— коммуникабельность. Наиболее успешные руководители обладают замечательными навыками общения. Они часто и много общаются с окружающими, и это должно им нравиться;

— восприимчивость. Успешный руководитель открыт новым идеям и методам. Это качество становится все более важным по мере того, как бизнес достигает глобальных масштабов;

— готовность соглашаться. Эффективные руководители получают из тех людей, которые готовы искать согласие. Они знают, как по-другому, позитивно, подойти к сложной ситуации. Подобные черты делают их превосходными командными игроками;

— надежность. Эффективные руководители добросовестны. Если их просят что-то сделать, они это делают или доказывают такую невозможность. Они надежны и доводят все до конца;

— аналитический интеллект. Большинство эффективных руководителей обладает более чем средним аналитическим интеллектом. Это помогает им думать стратегически;

— эмоциональный потенциал. Успешные руководители умеют управлять своими эмоциями и понимать чувства окружающих. Их отличает развитое чувство сопереживания. Будучи реалистами, они знают свои сильные стороны и свои слабости, знают, что они поддерживают, и знают, как унавивать и поддерживать отношения¹.

Реализация концепции управления человеческими ресурсами невозможна без **правового ресурса**. Справедливо подчеркивается: «Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону, другими словами, определенный правовой ресурс... Поэтому разработка обоснованного механизма управления городским хозяйством возможна лишь на строго нормативной правовой основе. Заключение любого договора с подрядчиком и выдача конкретных заданий исполнителям должны быть ориентированы не на благие пожелания или скудные ресурсные возможности, а на нормативный уровень обслуживания, определяемый системой научно обоснованных норм и нормативов. На мой взгляд, такая структура должна охватывать все отрасли и сферы городского хозяйства, определяя перечень, объемы и сроки необходимых работ»².

¹ Кетс де Врис М. Мистика лидерства. Развитие эмоционального интеллекта. 2-е изд. / пер. с англ. М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 223.

² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Юрайт», 2019. С. 3.

Литература

1. Кетс де Врис М. Мистика лидерства. Развитие эмоционального интеллекта / М. Кетс де Врис ; перевод с английского. 2-е изд. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2005. 311 с.
2. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

Географический аспект современной урбанизации

Соколова Светлана Викторовна,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственного университета управления (ГУУ),
кандидат экономических наук, доцент

prepodsokolova@yandex.ru

Анализ географии современных форм урбанизации весьма актуален, поскольку начиная с середины XX в. наблюдается распространение этого процесса практически на все регионы мира. В работе дан анализ главных факторов, которые обусловили начало и развитие урбанизационных процессов, выполнено современное и прогнозное ранжирование зарубежных стран и крупнейших регионов мира по уровню урбанизации. Анализ урбанизационных процессов в России за последнее десятилетие, в том числе по федеральным округам и субъектам РФ, позволил выявить и сформулировать главные пространственно-территориальные особенности урбанизации в стране.

Ключевые слова: факторы урбанизации, уровень урбанизации, урбанизационные процессы, регионы мира, федеральные округа, субъекты РФ.

The Geographical Aspect of Modern Urbanization

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

An analysis of the geography of modern forms of urbanization is very relevant, since, starting from the middle of the 20th century, this process has been spreading to almost all regions of the world. The paper provides an analysis of the main factors that determined the beginning and development of urbanization processes, performed a modern and predictive ranking of foreign countries and the largest regions of the world in terms of urbanization. An analysis of urbanization processes in Russia over the past decade, including by federal districts and constituent entities of the Russian Federation, has allowed us to identify and formulate the main spatial and territorial features of urbanization in the country.

Keywords: factors of urbanization, level of urbanization, urbanization processes, regions of the world, federal districts, constituent entities of the Russian Federation.

Во второй половине XX в. к числу глобальных мировых процессов довольно зримо добавился еще один — урбанизация. Урбанизация представляет собой сложный процесс, который охватил все регионы мира. В то же время до сих пор нет единого мнения относительно того, что же такое урбанизация. Наиболее часто в настоящий период говорят об урбанизации в узком и широком смыслах.

Урбанизация в узком смысле (ее еще называют **урбанизацией населения**) представляет собой процесс увеличения доли городского населения и роста числа городов.

Урбанизация в широком смысле слова — это исторический процесс усиления значения города в развитии общества, а также распространения городского образа жизни на сельские населенные пункты (т.е. на все населенные пункты).

Урбанизация населения определяется в первую очередь увеличением числа городов и доли городских жителей в общей численности населения. Города возникли три-четыре тысячи лет тому назад, причем как в Древнем Египте, так и в Месопотамии среди древнейших городов встречались относительно большие по численности населения городские поселения. Но термин «урбанизация» появился лишь в XIX в. и был впервые употреблен в Испании в 1867 г. Чтобы понять столь позднее использование этого термина, нужно провести анализ дина-

мики коэффициента урбанизации, который тождественен доле городского населения в общей численности населения территории (табл. 1).

Таблица 1

Динамика уровня урбанизации в мире и в России в XIX–XXI веках

Годы	Коэффициент урбанизации в мире (оценка) (%)	Коэффициент урбанизации в России по переписям населения (%)
1	2	3
1800	5,1 (3)	15 (1897 г.)
1850	6,0 (4,3)	18 (1926 г.)
1900	13,3 (13,6)	33 (1939 г.)
1950	29,3 (29,8)	45 (1951 г.)
1960	34,2	52 (1959 г.)
1970	36,6	62 (1970 г.)
1980	39,4	69 (1979 г.)
1990	43,1	73 (1989 г.)
2000	49,5	73 (2002 г.)
2010	52	73,7 (2010 г.)
на 01.01.2020	56	74,7



Рис. 1. Главные факторы развития процесса урбанизации

Анализ данных таблицы показывает, что до начала XIX в. доля городского населения в мире была столь незначительна (по оценкам от 3 до 5,1%) и росла такими низкими темпами, что влияние этого процесса было минимальным.

Главные факторы развития процесса урбанизации

Среди множества *факторов*, которые обуславливают развитие процесса урбанизации, можно выделить главные¹ (рис. 1).

1. Безвозвратная миграция сельских жителей сыграла решающую роль на начальном этапе урбанизации, хотя и в настоящее время в ряде регионов и стран этот фактор оказывает влияние на рост городского населения.

2. Превышение рождаемости над смертностью самого городского населения ускоряет, а естественная убыль — замедляет урбанизацию. При больших величинах естественной убыли горожан возрастает значение миграционного притока населения.

3. Образование новых городов, несомненно, влияет на урбанизацию. В России в 1994 г. президентом Б.Н. Ельциным был подписан указ о строительстве новой столицы Республики Ингушетии, а с конца 2000 г. город Магас официально становится самой молодой столицей среди субъектов РФ. А в июне 2015 г. в Республике Татарстан произошло официальное открытие нового города Иннополиса, построенного по проекту главного архитектора Сингапура.

4. Способствует процессу урбанизации и расширение границ городских населенных пунктов, так как жители всех сельских населенных пунктов, отнесенных в административное подчинение городу, становятся горожанами. Так, в 2011 г. город Москва увеличил свою площадь в 2,4 раза, в результате чего число москвичей выросло на 250–300 тыс. человек.

5. Процесс преобразования сельских населенных пунктов в городские, согласно российскому законодательству, практически был приостановлен в 90-е годы прошлого века, что было связано с уменьшением численности населения, в том числе городского. В эти годы наблюдался обратный процесс — уменьшение числа городских поселений за счет увеличения сельских вследствие естественной и миграционной убыли городского населения. Тем не менее в результате строительства промышленных предприятий в крупных сельских населенных пунктах возможно увеличение суммарной доли не занятых в сельскохозяйственном производстве за счет строительства предприятий пищевой, в частности, плодоовощеконсервной, сахарной, молочной отраслей промышленности, а также добывающей промышленности при обнаружении новых запасов полезных ископаемых (благодаря снимкам из космоса были обнаружены алмазы в Архангельской и Московской областях). И, как следствие, перевод сельских населенных пунктов в разряд городских согласно законодательству России.

Ранжирование крупнейших регионов мира по уровню урбанизации

По уровню урбанизации на рубеже XX и XXI веков крупнейшие регионы мира можно разделить на две группы.

К *первой* относятся Северная Америка, занимающая первое место, страны которой отличаются высоким уровнем развития (США, Канада). К Северной Америке довольно близка по показателям Латинская Америка, в том числе благодаря используемым критериям выделения городов. Сюда же входит регион Австралия и Океания, чье развитие во многом определяют высокоразвитые Австралия и Новая Зеландия, а также Европа, — единственный крупный регион мира, все страны которого (за исключением владения Великобритании Гибралтара) относят к группе развитых государств.

¹ Соколова С.В. Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 56–62.

Во вторую группу можно отнести близких по значению коэффициентов урбанизации Азию и Африку, доля городского населения которых меньше 40%, что практически в два раза ниже аналогичных показателей первой группы.

Согласно демографическому прогнозу², к 2030 г. распределение регионов по уровню урбанизации значительно не изменится и может выглядеть следующим образом (рис. 2).

Анализ предполагаемой динамики коэффициента урбанизации за 30 лет позволяет условно разделить все крупнейшие регионы мира на три группы.

Первая группа включает Азию и Африку с наибольшим приростом коэффициента урбанизации (соответственно, 16,6% и 15,7%).

Во вторую группу входят Северная Америка, Латинская Америка и страны Карибского бассейна и Европа (соответственно, 9%, 8,6% и 7,1%).

Третье место занимает регион Австралия и Океания с 3,2% прироста уровня урбанизации.

Если рассчитать предполагаемые темпы роста уровня урбанизации за 30 лет (с 2000 по 2030 г.), то ранжирование по убыванию крупнейших регионов мира будет выглядеть следующим образом:

- 1-е место — Азия (144,3%);
- 2-е место — Африка (142,2%);
- 3-е место — Северная Америка (111,6%);
- 4-е место — Латинская Америка (111,1%);
- 5-е место — Европа (109,7%);
- 6-е место — Австралия и Океания (104,3%).

Прогнозируемые темпы прироста уровня урбанизации крупнейших регионов мира представлены в табл. 2.

Из приведенных данных видно, что темпы урбанизации различаются по регионам мира и зависят в том числе и от ее уровня. В развитых регионах с высокой долей городского населения дальнейший рост коэффициента урбанизации сильно затруднен, а иногда практически невозможен.

В развивающихся регионах с относительно низким уровнем урбанизации зачастую прирост городского населения опережает рост числа всех жителей. С этим явлением связано понятие «ложной», или «трусобной урбанизации», которое характеризуется резким увеличением доли городского насе-

² Введение в демографию / под ред. В.А. Ионцева и А.А. Саградова. М. : Экономический факультет МГУ ; ТЕИС, 2013. 636 с.



Рис. 2. Современное и прогнозное ранжирование регионов мира по уровню урбанизации

ления в результате «выталкивания» в города сельского населения из перенаселенных аграрных районов. При этом количество предлагаемых в городе мест работы значительно ниже спроса, поэтому часть сельских мигрантов становятся бездомными.

В зависимости от величины коэффициента урбанизации все территории можно разделить на три группы:

- 1. Слабоурбанизированные — территории с коэффициентом урбанизации менее 20%.
- 2. Среднеурбанизированные — территории с коэффициентом урбанизации от 20 до 50%.
- 3. Высокоурбанизированные — территории с коэффициентом урбанизации более 50%.

В настоящее время вся Америка, Европа, Австралия и Океания являются высокоурбанизированными территориями, а Азия и Африка — среднеурбанизированными (рис. 3).

Согласно прогнозным значениям уровня урбанизации, к 2030 г. все крупнейшие регионы мира станут высокоурбанизированными территориями.

Таблица 2

Прогнозируемые темпы прироста уровня урбанизации крупнейших регионов мира с 2000 по 2030 г. (%)

Место региона в 2000 г.	Регион мира	Уровень урбанизации в 2000 г.	Уровень урбанизации в 2030 г. (прогноз)	Прирост уровня урбанизации	Темпы прироста уровня урбанизации
1-е место	Северная Америка	77,4	85,4	8,0	10,3
2-е место	Латинская Америка	75,4	84,0	8,6	11,4
3-е место	Австралия и Океания	74,1	77,3	3,2	4,3
4-е место	Европа	73,4	80,5	7,1	9,7
5-е место	Азия	37,5	54,1	16,6	44,3
6-е место	Африка	37,2	52,9	15,7	42,2

Распределение стран мира по уровню урбанизации

Не считая Ватикана, Монако, Сингапура и Гибралтара, все жители которых являются горожанами, пять самых высокоурбанизированных стран мира имеют уровень урбанизации более 90%³. Причем они расположены в разных регионах мира: три государства находятся в Европе и по одному — в Азии и Латинской Америке. Пятерка самых высокоурбанизированных стран мира выглядит следующим образом (по данным 2016 г.):

- 1-е место — Бельгия (97,9%);
- 2-е место — Япония (93,9%);
- 3-е место — Аргентина (91,9%);
- 4-е место — Нидерланды (91,0%);
- 5-е место — Люксембург (90,4%).

Распределение самых высокоурбанизированных стран по регионам мира представлено на рисунке 4.

Если говорить о наименьшем уровне урбанизации в крупнейших регионах мира, то самый низкий коэффициент (менее 50%) в Европе у Молдовы (42,5%) и Словении (49,6%). В Азии к среднеурбанизированным странам относят

³ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ (международная статистика). URL: <https://www.gks.ru/incomparisons>

Таджикистан, доля городского населения которого составляет всего 26,4%, а также Индию (33,1%), Кыргызстан (33,7%), Вьетнам (34,2%) и Пакистан (39,2%).

Таким образом, пятерка стран с самыми низкими показателями урбанизации по данным 2016 г. выглядит следующим образом:

- 1-е место — Таджикистан (26,4%), который фактически балансирует на грани между среднеурбанизированными и слабоурбанизированными государствами;
- 2-е место — Индия (33,1%);
- 3-е место — Кыргызстан (33,7%);
- 4-е место — Вьетнам (34,2%);
- 5-е место — Пакистан (39,2%).

Приведенные данные показывают, что все пять стран с самыми низкими показателями урбанизации расположены в Азии (отсутствие среди этой группы государств Африки связано с выбором критериев выделения городов в данном регионе).

Уровень урбанизации в России

Российская Федерация является высокоурбанизированной страной. Согласно данным всеобщей переписи населения 2010 г., коэффициент урбанизации в России соста-

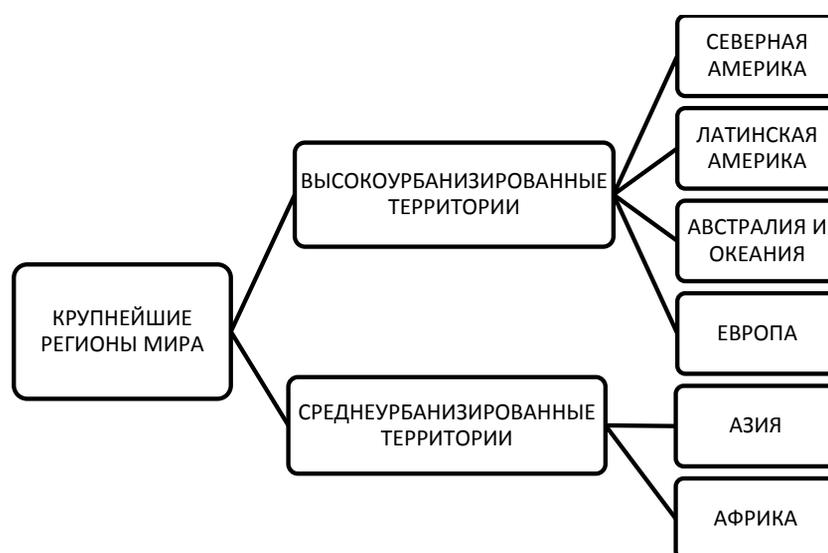


Рис. 3. Распределение крупнейших регионов мира по уровню урбанизации на рубеже XX–XXI веков



Рис. 4. Распределение высокоурбанизированных государств по регионам мира (2016 г.)

Таблица 3
Динамика уровня урбанизации в России в 2010–2020-е годы

Годы	Уровень урбанизации (%)
1	2
2010	73,7
2011	73,8
2012	73,9
2013	74,0
2014	74,2
2015	74,0
2016	74,1
2017	74,3
2018	74,4
2019	74,6
На 01.01.2020	74,66

Таблица 4

Ранжирование федеральных округов и субъектов РФ по уровню урбанизации (данные на 01.01.2020)

Место по уровню урбанизации	Название округа	Уровень урбанизации (%)	Субъекты округа с высоким уровнем урбанизации (%)	Субъекты округа с низким уровнем урбанизации (%)
1	2	3	4	5
1-е место	Северо-Западный	85,0	г. Санкт-Петербург — 100 Мурманская обл. — 92 Респ. Карелия — 81	Ленинградская обл. — 67 Псковская обл. — 71
2-е место	Центральный	82,3	г. Москва — 98,4 Ивановская обл. — 82 Ярославская обл. — 82	Тамбовская обл. — 61 Липецкая обл. — 65
3-е место	Уральский	81,6	Ханты-Мансийский авт. округ — Югра — 93 Свердловская обл. — 85	Курганская обл. — 62 Тюменская обл. — 68
4-е место	Сибирский	74,3	Кемеровская обл. — 86 Иркутская обл. — 78	Респ. Алтай — 29 Респ. Тыва — 54
5-е место	Дальневосточный	72,9	Магаданская обл. — 96 Сахалинская обл. — 82	Респ. Бурятия — 59 Респ. Саха — 66
6-е место	Приволжский	72,2	Самарская обл. — 80 Нижегородская обл. — 80	Оренбургская обл. — 61 Респ. Башкортостан — 63
7-е место	Южный	62,8	г. Севастополь — 93,2 Волгоградская обл. — 77 Ростовская обл. — 68	Респ. Калмыкия — 46 Респ. Адыгея — 47 Респ. Крым — 51
8-е место	Северо-Кавказский	50,3	Респ. Северная Осетия — 64 Ставропольский кр. — 59	Чеченская респ. — 37 Карачаево-Черкесск. респ. — 43

вил 73,7%, а к 1 января 2020 г. его величина увеличилась до 74,7%. То есть во втором десятилетии XXI в. в стране наблюдается (за исключением 2015 г.) постоянный рост уровня урбанизации (табл. 3).

Одной из особенностей современного этапа урбанизации в России являются достаточно большие различия в его уровне в разных регионах страны. Ранжирование по убыванию федеральных округов и субъектов РФ по уровню урбанизации, выполненное по данным Федеральной службы

государственной статистики РФ на 1 января 2020 г.⁴, представлено в табл. 4.

Приведенные данные показывают, что все восемь округов России являются высокоурбанизированными территориями, в то время как по данным переписи 2010 г. таких было

⁴ Численность и миграция населения Российской Федерации в 2019 г. / Данные Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: https://gks.ru/bgd/regl/b20_107/Main.htm

только семь. Федеральные округа отличаются большим разбросом значений коэффициента урбанизации: от 85% в Северо-Западном до 50,3% в Северо-Кавказском, который в 2010 г., имея коэффициент 49,2%, относился к среднеурбанизированным территориям.

Среди субъектов РФ самыми высокоурбанизированными (исключая города федерального значения Москву, Санкт-Петербург и Севастополь) являются Магаданская и Мурманская области и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, в которых уровень урбанизации превышает 90%. Среди регионов с наименьшей долей городского населения выделяются республики Алтай (29%), Чечня (37%), Карачаево-Черкесия (43%), Калмыкия (46%) и Адыгея (47%). Все они относятся к

среднеурбанизированным территориям, поскольку их коэффициент урбанизации меньше 50%.

Таким образом, анализ вышеприведенных данных показал, что начиная с середины XX в. можно говорить о глобальном характере урбанизации, которая охватила все крупнейшие регионы мира. Причем уже на рубеже двух тысячелетий в мире не осталось ни одной слабоурбанизированной части света, хотя темпы роста урбанизационных процессов сильно различаются как по странам, так и по разным регионам. Поэтому наряду с глобальным характером распространения еще одной характерной чертой урбанизации XXI в. является неравномерность формирования и развития урбанизированных территорий.

Литература

1. Ионцев В.А. Введение в демографию / под редакцией В.А. Ионцева, А.А. Саградова. Москва : Экономический факультет МГУ ; ТЕИС, 2013. 636 с.
2. Соколова С.В. Основные стадии урбанизации и их отражение в развитии Московской городской агломерации / С.В. Соколова // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 56–62.

Понятие «город» с позиции юридической урбанологии*

Таболин Владимир Викторович,
профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления
Государственного университета управления (ГУУ),
доктор юридических наук, профессор

tabolin@mail.ru

В статье с позиций междисциплинарного подхода, реализуемого в рамках нового научного направления — юридической урбанологии, исследовано понятие «город».

Ключевые слова: город, история города, юридическая урбанология, междисциплинарный подход, юридическая наука.

The City Concept from the Legal Urbanology Standpoint

Tabolin Vladimir V.
Professor of the Department of Public Law and Legal Regulation
of Management of the State University of Management (SUM)
LL.D., Professor

The city concept is studied from the standpoint of an inter-disciplinary approach implemented within the framework of legal urbanology, a new scientific area.

Keywords: city, city history, legal urbanology, inter-disciplinary approach, legal science.

Понятие «город» как научная категория используется практически во всех общественных и ряде естественных наук, а в социологии, истории, географии, политологии и экономике сформировались отдельные научные направления по теории города.

Специфика научных исследований города, по мнению А.В. Лубского, связана с тем, что каждая научная дисциплина по-своему интерпретирует понятие города и определяет предметное поле своих научных исследований:

— в исторической науке город — это социально-про странственное историческое образование, обладающее ге-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта № 19-011-00720 «Разработка научных основ юридической урбанологии как нового комплексного направления в юридической науке о городах».

ографической, геополитической, геоэкономической, социально-поведенческой и культурной однородностью;

— в экономической науке город рассматривается как сложное соединение многочисленных звеньев производственной системы и социальной инфраструктуры, объединенных единой территорией, хозяйственной организацией и соответствующими управленческими структурами;

— в политической науке город — это часть территории страны либо город-государство (Сингапур) с более или менее однородными природными, экономическими, социально-политическими и культурными условиями, группа взаимосвязанных городов (агломерация), имеющих некие интегрирующие географические или экономические факторы (морское побережье, транспортные коммуникации и т.п.);

— в юридической науке дается формально юридическая трактовка правового статуса города (город федерального значения, столица государства, административный центр региона, субъект федерации, муниципальное образование), чьи права и обязанности определены законодательством и уставом города;

— в социологии город — это социотерриториальная целостность, объединенная доминирующими социальными интересами, ценностями, моделями социального поведения;

— в культурологии город определяется как особый культурный мир с присущими ему традициями и культурой, вписанными в общий территориальный пейзаж¹.

В основном соглашаясь с позицией вышеуказанного автора, рассмотрим эту научную категорию более внимательно с различных аспектов в рамках юридической урбанографии как нового междисциплинарного научного направления в юридической науке.

Исторический период возникновения города на Земле как нового типа поселения невозможно определить, поскольку на разных континентах это происходило в разные эпохи, и даже в отдельных регионах этот процесс шел не одновременно и не поступательно. Цивилизации, построенные на городах-государствах, возникали и исчезали, но город, как феникс, возрождался на тех же принципах и становился основой новых государств. Вообще говоря, ни исторической, ни археологической науке не известно, когда — и главное, почему — эта в целом искусственная форма жизнедеятельности человека оказалась столь живучей и привлекательной.

В славянских языках явно прослеживается охранительная, защитная функция: город, град — огороженное, защищенное место. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон трактуют это понятие как поселение, искусственно укрепленное оградой или валом и рвом для защиты от неприятельских нападений². В английском и немецком языках наряду с защитной и военной функциями (*burg* — крепость, замок, острог на го-

ре) выделяются административная и экономическая функции городов, и такие города определяются как *town*, *Stadt*. Английское *city*, как и французское *cite*, происходит от латинского *civitas* (гражданское общество, государство). То есть город для романо-германского языкового сознания прежде всего «общество»³.

Дореволюционный ученый-правовед Н. Загоскин дает на основе анализа уставных грамот XIV–XVI веков развернутое определение города: центральный укрепленный пункт населения, к которому, в качестве уезда его, тяготеет известный округ, состоящий из станов и волостей. В более обширном смысле городом назывался также весь уезд, т.е. как центральный город в тесном смысле слова, так и приписанные к нему станы, волости и другие меньшие территориальные единицы⁴.

К раннефеодальным городам В.В. Карлов относит разнохарактерные по происхождению и положению в системе расселения поселения, где сочетались ремесленно-торговые, административные, политические, религиозные и военные функции⁵.

Во второй половине XIX в. Д.Я. Самоквасов подчеркивает, что слову «город» в древнерусском языке соответствовало множество значений, по современным нам понятиям не имеющих ничего общего между собой. Проведя исторический анализ трансформации понятия «город» в разные периоды истории России (от славянских племен до XVIII столетия), он определил, что городом назывались:

— всякая ограда, защищающая данное место от посторонних вторжений;

— всякое укрепление, созданное с целью защиты от неприятеля;

— укрепления более значительных пунктов народного поселения;

— укрепленные местности, т.е. защищенные от неприятельских нападений какою-либо оградой, насыпью, рвом и служившие пунктами народного поселения;

— различные территориальные деления политического или административного характера. В этом смысле слову *город* в древних памятниках соответствуют последовательно понятия: земли и волости, княжества и государства, уезда и провинции;

— центры администрации;

— «пристанница торго и рукоделий», т.е. центры промышленности, основанные правительством, наделенные путем законодательства известными правами и обязанностями и тем превращенные в юридические лица;

³ Ревзин Г.И. Как устроен город: 36 эссе по философии урбанистики. М.: Стрелка Пресс, 2019. С. 60.

⁴ Загоскин Н. Уставные грамоты XIV–XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления. Казань: Тип. Казанского ун-та, 1875. С. 100.

⁵ Карлов В.В. К вопросу о понятии раннефеодального города и его типов в отечественной историографии // Русский город: (проблемы градообразования). Вып. 3. М., 1980. С. 83.

¹ Лубский А.В. Методология региональных социально-гуманитарных исследований: учебн. пособ. для аспирантов, молодых ученых и магистров. Ростов-н/Д.: СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009. 237 с.

² Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Т. IX. СПб.: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1893. С. 321.

— община, пользовавшаяся политической автономией и «тянувшая», по древнему выражению, к данному городу как центру политической жизни общины;

— община, члены которой соединены известными связями с данным укрепленным пунктом, как военным, так и административным, центром общины;

— совокупность жителей данного укрепленного пункта;

— совокупность лиц служилого сословия, приписанных к данному укрепленному пункту как военному центру для его защиты;

— совокупность обитателей данной местности («городские общества»), объявленной городом со стороны правительства, городом в смысле административного и промышленного центра⁶;

— совокупность лиц так называемого среднего или третьего сословия⁷, обитавших в данном пункте, объявленном городом со стороны правительства, наделенных известными правами и обязанностями и вследствие того получивших значение юридического лица, местной, сословной корпорации.

В России XIX в. слову «город» стали соответствовать два новых понятия, неизвестные в древности: 1) значение центра местной администрации, объявленного городом со стороны правительства, и 2) значение промышленного пункта, названного таковым правительством. Для образования города требовалось только, чтобы закон объявил данные местности городами⁸.

Как видно из приведенного анализа, понятие «город» от весьма широкого своего применения и толкования в древних документах, в конце XIX столетия получило достаточно узкое юридическое закрепление в качестве правового статуса некоего населенного пункта, установленного правовым актом правительства. Город стал «юридическим городом», что прямо говорит о его правосубъектности и значимости в системе государственного устройства страны⁹.

В начале XX в. социологи выделяют и другие признаки города. Так, В. Зомбарт подчеркивает продовольственную зависимость города от сельскохозяйственного труда крестьян¹⁰. М. Вебер утверждал, что городом можно назвать такое населенное место, обитатели которого в своем большинстве живут не земледельческим трудом, а торговлей и промышленностью¹¹. Таким образом, понятие «город» получило признак несельскохозяйственной деятельности горожан. Н.П. Анциферов выделяет признак города как места со-

вместного проживания разных социальных групп (сословия, классы, иногда группировки национальные, религиозные), получившего определенную правовую форму¹².

Л.А. Велихов рассматривает город как определенную социальную систему, представляющую собой конгломерат людей, объединенных, во-первых, производственным и распределительным моментом, а во-вторых, потребительным моментом в широком смысле слова¹³.

Я.Е. Водарский, исследуя историографию понятия «город», приходит к выводу, что город был одновременно экономической и юридической категорией, а процесс горообразования состоял в постепенном изменении экономической функции деревни, сопровождавшемся еще более замедленным изменением ее юридического статуса. По его мнению, город становился городом в научном понимании этого термина после того, как его экономическое состояние получало юридическое оформление¹⁴.

В современный период различные научные подходы к определению понятия «город» можно сгруппировать по отдельным критериям: численности населения, занятости населения, административным или экономическим функциям и т.п.

Так, количественный подход сводит понятие города к наличию в нем определенного количества жителей, после достижения которого населенный пункт приобретает статус города.

Политико-административный подход определяет его как поселение с определенной территорией, которому государственной властью присвоены особые административные права и которое имеет отличное от деревни правовое положение.

Социальный подход, представленный в целом ряде социологических теорий, делает упор на внутреннюю общественную структуру и рассматривает город как место, приспособленное для общежития неких социальных групп сложного характера, внутренне дифференцированное и имеющее определенную правовую форму.

Экономический подход выделяет различные признаки города: поселение людей, практикующих интенсивное разделение труда; большинство населения заняты несельскохозяйственным трудом; использование чужого земледельческого труда; дифференциация занятий преимущественно промышленного, торгового и финансового характера.

Марксистский подход рассматривает город как длительное скопление людей в местах обрабатывающей промышленности и торговли, вызываемое машинной техникой производства (коллективным фабричным производством),

⁶ Грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г., ст. 58–68 // Полное собрание законов Российской империи. Т. XII. 1785. С. 363–364.

⁷ Имеется в виду промышленная буржуазия. Подробнее: Бердяев Н.А. Футуризм на войне: Публицистика времен Первой мировой войны. М.: Канон+; ОИ «Реабилитация», 2004. С. 130–140.

⁸ Самоквасов Д.Я. Древние города России. СПб.: Тип. Замысловского, 1873. С. 33–73.

⁹ Подробнее: Таболин В.В. Вопросы правосубъектности города // Современное общество и право. 2011. № 3 (4). С. 16–22.

¹⁰ Зомбарт В. Современный капитализм / пер. с нем. М., 1905. С. 193.

¹¹ Вебер М. Город. Петроград, 1923. С. 7.

¹² Анциферов Н.П. Пути изучения города как социального организма. Опыт комплексного подхода. Л., 1926. С. 28.

¹³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2 частях. М.: Л., 1928. С. 80.

¹⁴ Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты). М.: Институт российской истории РАН, 2006. С. 6–10, 13.

концентрацией капиталов (торгового, промышленного и финансового) и пролетаризацией крестьянства.

Неомарксисты подчеркивают, что в основе анализа города лежит изучение экономических и политических факторов, влияющих на его формирование, изменение города в связи с его вхождением в информационную эпоху через последствия применения новых технологий¹⁵.

С точки зрения социологов, город — это локальное социопространственное образование, в рамках которого объединяются большие по численности массы людей, занятых в сферах несельскохозяйственного труда; формируются и функционируют развитые коммуникационные системы; складывается самостоятельная урбанистическая культура¹⁶. М. Кастельс рассматривал город не просто как отдельный населенный пункт, зону городской застройки, но еще и как составную часть процесса коллективного потребления, являющегося, по его мнению, неотъемлемой чертой промышленного капитализма¹⁷.

Политическая наука рассматривает город как часть государства, выполняющую определенные политико-правовые функции, административно-территориальную единицу или муниципальное образование, осуществляющее публичную власть.

Урбанистика изучает город как архитектурно-строительный комплекс, обеспечивающий благоприятную среду для жизни и деятельности горожан и развития экономики.

Географическая наука подчеркивает, что большинство определений города фиксируют различные стороны одного главного явления: город концентрирует население с преобладанием несельскохозяйственной деятельности, обеспечивая более эффективное производство и более разнообразные виды деятельности и общения по сравнению с окружающей его сельской местностью¹⁸, но город — не только экономический центр, сосредоточие промышленности и место производства духовных ценностей, это прежде всего люди, населяющие его и составляющие особую территориальную общность. Город как система представляет собой совокупность трех подсистем: население, экономическая база, сфера жизнеобеспечения¹⁹.

Английский географ И. Дуглас, рассматривая город как экосистему, критикует его за беспорядок в окружающей среде — город, вбирая в себя одни вещества, выделяет другие. Поглощая энергию и воду, город порождает шум, измене-

ние климата, загрязнение воздуха, отходы жизнедеятельности людей и мусор²⁰.

Г. Фруг, исследуя в конце XX в. американские города, рассматривает город как правовой концепт — место реализации «общественной свободы»: способности людей активно участвовать в основных социальных решениях, которые структурируют их жизнь. Он приходит к выводу, что законодательство, регулирующее жизнедеятельность города, не должно носить политический характер, а предоставлять городам реальную власть, включая широкие юридические права, которыми пользуются частные корпорации, что может наилучшим образом обеспечить «общественную свободу»²¹.

Современные экономические исследования рассматривают город как систему, обладающую сложными взаимозависимыми связями внутри себя, которая включает одновременно и проживание в нем населения, и динамическое производство всего необходимого для человека²².

В юридической науке город рассматривают как совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городской общиной), обеспечивающую само существование города, его правовой статус, систему обеспечения жизнедеятельности через формирование органов власти и управления городом, уплату налогов, финансово-экономическую, социальную, предпринимательскую и хозяйственно-бытовую деятельность горожан. К сожалению, никакого официального и законодательно закрепленного определения города по-прежнему нет.

Обобщая различные понятия города, Рахметова Р.У., Жакенова К.А выделяют признаки, которые характеризуют город как самостоятельное социокультурное и политико-правовое явление:

наличие границы, определяющей масштабы городского пространства и отделяющей его от пограничного пространства вокруг города;

компактное сосредоточение больших масс людей, занятых преимущественно вне сельскохозяйственного труда;

компактное размещение большого числа полифункциональных объектов, придающих городу значение экономико-промышленного и культурно-научного центра;

развитая коммуникационная система (информационная, транспортная, финансово-хозяйственная, политико-правовая);

наличие специфической урбанистической культуры, в рамках которой выделяется и получает формальное закрепление городское право;

наличие локальной политической системы (аппарат городской власти), осуществляющей регулятивно-охранитель-

¹⁵ Невоструева К.Н. К вопросу о методологических подходах к изучению городского пространства // Вестник Пермского гос. технич. ун-та. 2009. № 1. С. 179–189.

¹⁶ Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. № 11 (155). С. 61.

¹⁷ Castells M. The City and the Grass Roots: Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements. London, 1983. 450 p.

¹⁸ Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: учеб. пособ. для студ. вузов. М.: ВЛАДОС, 1999. С. 16.

¹⁹ Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособ. М.: ВЛАДОС, 1997. С. 6–7.

²⁰ Цит. по: Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. М.: Новое литературное обозрение, 2011. 520 с.

²¹ Frug G.E. The city as a legal concept // Harvard Law Review. 1980. № 6. P. 1057–1154.

²² Строев П.В., Решетников С.Б. «Умный город» как новый этап городского развития // Экономика в промышленности. 2017. Т. 10. № 3. С. 207–214.

ную деятельность в пространстве городской юрисдикции при помощи городского права²³.

Необходимо также отметить трансформацию функций города по отношению к своим жителям. Древний город был нужен людям как место жительства, ремесла, торговли, центр власти и религии. Он защищал и развивал жителей, давал образование и возможности для применения своих способностей и использования новых технологий и материалов, продвигал науку. Городская цивилизация притягивала сельское население, потому что крестьянский труд всегда оставался тяжелым и в большей степени однообразным.

Современный город уже не защищает — более того, две последние мировые войны показали беззащитность и смертельную опасность нахождения жителей в городе, имеющем

военно-стратегическое значение или находящемся в полосе боевых действий. С развитием информационных технологий торговля уже идет не в город, а в дом к каждому, промышленное производство вытесняется из городов по технологическим и экологическим соображениям, перенаселенность крупных городов создает целый ряд социально-психологических и правоохранительных проблем, предлагаемые новации в образовании и науке уже не требуют городских условий для размещения университетов и научных центров. Город превращается в паразитирующее территориальное образование, где правят бал услуги, потребление и развлечения.

В качестве итога представленным рассуждениям можно сказать, что понятие города несомненно относится к наиболее общим и фундаментальным понятиям, отражающим существенные свойства и общественные отношения различных явлений жизнедеятельности человека и существования современной цивилизации.

²³ Рахметова Р.У., Жакенова К.А. Анализ общей структуры понятийного аппарата теории экономики города // Калужский экономический вестник. 2016. № 3. С. 45–49.

Литература

1. Анциферов Н.П. Пути изучения города как социального организма. Опыт комплексного подхода / Н.П. Анциферов. Ленинград : Сеятель, 1926. 150 с.
2. Бердяев Н.А. Футуризм на войне: Публицистика времен Первой мировой войны / Н.А. Бердяев. Москва : Канон+ ; ОИ Реабилитация, 2004. 383 с.
3. Брокгауз Ф.А. Энциклопедический словарь Т. 9 (17). Гоа — Гравер / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон ; под редакцией К.К. Арсентьева, Ф.Ф. Петрушевского. Санкт-Петербург : Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1893. 473 с.
4. Вебер М. Город / М. Вебер. Петроград : Наука и школа, 1923. 136 с.
5. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. Москва : Ленинград : Государственное изд-во, 1928. 466 с.
6. Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты) / Я.Е. Водарский. Москва : Институт российской истории РАН, 2006. 415 с.
7. Загоскин Н. Уставные грамоты XIV–XVI веков, определяющие порядок местного правительственного управления / Н. Загоскин. Казань : Тип. Казанского ун-та, 1875. 230 с.
8. Зомбарт В. Современный капитализм. В 2 томах / В. Зомбарт ; перевод с немецкого. Москва : Типолиграфия т-ва «И.Н. Кушнерев и К^о», 1905. 1125 с.
9. Карлов В.В. К вопросу о понятии раннефеодального города и его типов в отечественной историографии / В.В. Карлов // Русский город: (проблемы градообразования). Вып. 3 / под редакцией В.Л. Янина. Москва, 1980. С. 66–83.
10. Лаппо Г.М. География городов : учебное пособие / Г.М. Лаппо. Москва : ВЛАДОС, 1997. 480 с.
11. Лубский А.В. Методология региональных социально-гуманитарных исследований : учебное пособие для аспирантов, молодых ученых и магистров / А.В. Лубский. Ростов-на-Дону : Федеральное агентство по образованию, ФГОУ ВПО Южный федеральный ун-т, 2009. 237 с.
12. Невоструева К.Н. К вопросу о методологических подходах к изучению городского пространства / К.Н. Невоструева // Вестник Пермского государственного технического университета. Культура, история, философия, право. 2009. № 1. С. 179–189.
13. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы : учебное пособие для студентов вузов / Ю.Л. Пивоваров. Москва : ВЛАДОС, 1999. 231 с.
14. Рахметова Р.У. Анализ общей структуры понятийного аппарата теории экономики города / Р.У. Рахметова, К.А. Жакенова // Калужский экономический вестник. 2016. № 3. С. 45–49.
15. Ревзин Г.И. Как устроен город: 36 эссе по философии урбанистики / Г.И. Ревзин. Москва : Стрелка Пресс, 2019. 270 с.
16. Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении / Р.А. Ромашов // Журнал российского права. 2009. № 11 (155). С. 53–68.
17. Самоквасов Д.Я. Древние города России / Д.Я. Самоквасов. Санкт-Петербург : Тип. Замысловского, 1873. 199 с.
18. Строев П.В. «Умный город» как новый этап городского развития / П.В. Строев, С.Б. Решетников // Экономика в промышленности. 2017. Т. 10. № 3. С. 207–214.
19. Таболин В.В. Вопросы правосубъектности города / В.В. Таболин // Современное общество и право. 2011. № 3 (4). С. 16–22.
20. Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства / Е.Г. Трубина. Москва : Новое литературное обозрение, 2011. 520 с.

References

1. Castells M. The City and the Grass Roots: Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements / M. Castells. London : University of California Press, 1983. 450 p.
2. Frug G.E. The city as a legal concept / G.E. Frug // Harvard Law Review. 1980. Vol. 6. P. 1057–1154.

Ребенок в городе: правовые аспекты

Капитонова Елена Анатольевна,
доцент кафедры уголовного права
Пензенского государственного университета,
кандидат юридических наук

e-kapitonova@yandex.ru

В статье аргументируется вывод о перспективности развития такой отрасли правовой науки, как юридическая урбаноология, посредством приложения ее к сфере научных интересов исследователей, изучающих самый широкий круг вопросов, связанных с местом человека в обществе и государстве. Специфика воздействия городской среды на правовое положение ребенка изучена посредством выделения двух главных детерминирующих факторов: рост социальной опасности и расширение круга социальных возможностей. Рост социальной опасности обусловлен большим скоплением людей, порождающим многофакторные риски, и рассмотрен на примере законодательно установленных требований к антитеррористической защищенности объектов сферы образования. Показано, что расширение круга социальных возможностей проявляется главным образом в двух концептуальных комплексах урбанизированных элементов: вовлечении в большее число групп социальной коммуникации и доступе к большему числу вещей, мест и других условных соблазнов. Механизмы влияния выделенных детерминант на реализацию элементов правового статуса ребенка проанализированы с использованием конкретных примеров.

Ключевые слова: юридическая урбаноология, городская среда, урбосфера, правовой статус ребенка, ограничения прав несовершеннолетнего.

A Child in a City: Legal Aspects

Kapitonova Elena A.
Associate Professor of the Department of Criminal Law of the Penza State University
PhD (Law)

The article substantiates the conclusion about the prospects for the development of such a branch of legal science as legal urbanology by applying it to the sphere of scientific interests of researchers who study a wide range of issues related to the place of a person in society and the state. The specifics of the impact of the urban environment on the legal status of a child are studied by identifying two main determining factors: the growth of social danger and the expansion of the range of social opportunities. The growth of social danger is caused by a large crowd of people, which generates multi-factor risks, and is considered on the example of legally established requirements for anti-terrorist protection of educational facilities. It is shown that the expansion of the range of social opportunities is manifested mainly in two conceptual complexes of urbanized elements: involvement in a larger number of social communication groups and access to a larger number of things, places, and other conditional temptations. The mechanisms of influence of the identified determinants on the implementation of elements of the child's legal status are analyzed using specific examples.

Keywords: legal urbanology, urban environment, urban sphere, legal status of a child, restrictions on the rights of a minor.

В отличие от прикладных отраслей научного знания, постоянно стремящихся к обновлению и развитию в соответствии с меняющейся социальной практикой, теория права остается во многом стабильной и консервативной. Базовые концепции и понятия в этой сфере не меняются десятилетиями, что в целом характерно для фундаментальных наук, формулирующих представление о научной картине мира, накапливающих знания, но редко пересматривающих устоявшуюся ключевую парадигму. В то же время нельзя отрицать тот факт, что приращение любого научного знания должно осуществляться не только за счет экстенсивного развития уже имеющихся в науке категорий, но также и интенсивным путем — посредством освоения новых сфер приложения, формулирования современных подходов и предложения оригинальных точек зрения на вектор анализа правового положения человека в обществе.

В этой связи одним из перспективных новейших направлений развития теории права представляется юридическая урбаноология — комплексная отрасль правовой науки, изуча-

ющая закономерности возникновения, развития и функционирования городской цивилизации в целом и города в частности и с этой целью аккумулирующая в себе знания обо всех правовых институтах, регулирующих общественные отношения, появляющиеся в различных сферах жизнедеятельности городского населения, а также о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества¹. Анализ правовых явлений с точки зрения специфики существования города как особого места обитания человека способен обогатить науку за счет нового ракурса, открывающего иные стороны проблемы и направленного на поиск и объяснение закономерностей, ранее остававшихся в тени общеуниверсальных подходов. Как правильно отмечает С.С. Касаткина, в современном мире город формирует особую среду жизнедеятельности человека — урбосферу,

¹ См.: Таболин В.В. Основы юридической урбаноологии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 65.

каковая наделена характерными универсальными чертами и свойствами, определяющими специфическую концептуальную основу реализации гуманистических потребностей с заложенными в них особенностями существования городской среды².

В условиях начального этапа существования данной отрасли правовой науки ее представители пока занимаются формированием основ понимания ее предмета и методологии, закладывая многоцелевой фундамент для дальнейших более узконаправленных исследований³. Однако уже сейчас сделанные ими выводы могут быть встроены в научную картину мира ученого-правоведа с тем, чтобы попытаться взглянуть на собственную сферу научных интересов с новой, во многом неожиданной точки зрения.

Со своей стороны автор настоящей статьи решил попробовать встроить в предмет юридической урбанографии вопросы, связанные с правовыми аспектами существования в городе такого особого субъекта права, как ребенок (в значении несовершеннолетнего).

На первый взгляд, подавляющее большинство норм, регулирующих правовое положение всех граждан, включая детей, являются универсальными и распространяются в равной степени на лиц, проживающих как в условиях города, так и за его пределами (исключение составляют нормы, образующие специальный правовой статус отдельных субъектов права, и градостроительные правила, которые в основной своей массе не распространяются на несовершеннолетних в силу их ограниченной правоспособности). Однако более глубокий анализ показывает, что базовые отличия здесь кроются не в самом объеме прав, обязанностей и ограничений, а в общесоциальных возможностях и следующей из них необходимости индивидуальной реализации элементов правового статуса. Рассмотрим этот вывод на примерах, имеющих отношение к различным глобальным проявлениям урбанизированной жизни и опосредующих концепт городского существования в особенностях действия нормативных положений, регулирующих юридические основы существования личности в обществе и государстве.

Специфику воздействия городской среды на поведение ребенка можно условно свести к двум основным направлениям, которые также с определенной степенью условности можно обозначить как рост социальной опасности и расширение круга социальных возможностей.

Рост социальной опасности обусловлен в первую очередь большим скоплением людей, порождающим многофакторные риски в диапазоне от большей вероятности стать жертвой преступления до увеличения числа источников повышенной опасности, способных нанести вред несовершенно-

летнему в отсутствие умысла их владельца. Другого вида поселения (села, поселки городского типа и т.п.) представляют существенно меньший интерес для основной массы преступников, поскольку, с одной стороны, компактно проживающие там люди, как правило, хорошо знают друг друга, что заведомо снижает вероятность ухода виновного от ответственности, а с другой стороны, они сами представляют для преступников существенно меньший интерес (вследствие значительного сужения круга возможностей обогащения или устрашения населения, если речь идет, к примеру, о терроризме).

Влияние данной детерминанты на правовое положение ребенка в городе заключается главным образом в формировании особого рода ограничений его прав и свобод, которые слабо применяются либо вовсе игнорируются в сельской местности в силу их неактуальности или сложновыполнимости. В частности, как и многие городские жители, ребенок вынужден смиряться с применением в его отношении видеонаблюдения и пропускного режима (особенно — в образовательных учреждениях). Свободный проход в школу, как правило, невозможен по причине реализации антитеррористических мероприятий, чаще всего включающих установление ограждения по периметру территории учреждения и организацию постов охраны на входе с турникетной системой. Действующие в стране правила категорирования объектов, относящихся к сфере образования (школ, колледжей, вузов и др.)⁴, учитывают прогнозируемое количество пострадавших и размер материального ущерба в результате потенциального теракта, вследствие чего городские объекты в силу объема своих площадей и большей востребованности относятся, как правило, к категории более высокого уровня опасности. В дальнейшем требования к антитеррористической защищенности объектов дифференцируются в соответствии с этой категорией, что в результате приводит к большему числу ограничений для городских учреждений образования и их обучающихся и сотрудников.

Схожие ограничения затрагивают членов семьи несовершеннолетнего. Более того, их перечень расширяется со снижением возраста ребенка — в городских детских садах повсеместно действуют правила, согласно которым забирать ребенка из организации дошкольного образования могут только законные представители (родители или лица, для которых родители заблаговременно оформили согласие (разрешение) на подобные действия). В сельской местности, как показал проведенный автором опрос лиц, там прожива-

² См.: Касаткина С.С. Город в социально-философском значении урбосферы // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 20–23.

³ См. например: Город в теории и практике: правовые и урбанографические аспекты : моногр. / под общ. ред. В.В. Таболина. М., 2020. 352 с. ; Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : моногр. М., 2019. 358 с. ; Латфуллин Г.Р. Городская антропология // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–38 ; и др.

⁴ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2019 г. № 1006 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения РФ и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения РФ, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2019. № 32. Ст. 4716 ; Постановление Правительства РФ от 7 ноября 2019 г. № 1421 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства науки и высшего образования РФ, его территориальных органов и подведомственных ему организаций, объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства науки и высшего образования РФ, формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» // СЗ РФ. 2019. № 46. Ст. 6491.

ющих, такого рода правила используются значительно реже, хотя по факту прописаны в уставах учреждений образования в том же виде.

Второй детерминантой, обуславливающей воздействие городской среды на правовое положение ребенка, является расширение круга социальных возможностей. Данный фактор следует понимать в максимально широком смысле — как совокупность всех потенциальных вероятностей вступить в разного рода социальные и правовые отношения, которые объективно недоступны либо труднодоступны несовершеннолетнему, проживающему за пределами урбосферы.

Наиболее ярко эта детерминанта проявляется в следующих концептуальных комплексах урбанизированных элементов:

1. Вовлечение в большее число групп социальной коммуникации.

Общение несовершеннолетнего, проживающего за пределами городской среды, ограничено предсказуемыми сферами — семья, сравнительно узкий круг сверстников и возможности интернет-коммуникации. Большинство детей, живущих в городе, вовлечены в гораздо большее число социальных групп в силу расширения возможностей самореализации. Самым заметным является значимое расширение круга сверстников — за счет включения в него лиц, с которыми ребенок может пересекаться при реализации различных аспектов своего воспитания и образования (помимо школьного класса, это могут быть члены различных спортивных секций, танцевальных студий, организаций дополнительного образования, неформальные сообщества и т.д.).

С повышением вовлеченности в различные формы коммуникации на уровне разного рода социальных институтов растет число элементов правового статуса ребенка, которые получают возможность фактической реализации. К примеру, возрастает число способов исполнения конституционной обязанности получить образование (за счет доступа к частным школам, домашнему обучению и т.п.), расширяются возможности пользования правами на получение дополнительного образования, и, как следствие, начинают действовать ограничения и обязанности, с ними связанные.

2. Доступ к большему числу вещей, мест и других условий соблазнов.

Город предлагает жителям больше возможностей для развлечения, в нем больше магазинов с разнообразными товарами, мест, куда интересно пойти ребенку. Данная детерминанта увеличивает уровень востребованности сопутствующих этим товарам и услугам ограничений, которые за пределами городской среды могут оставаться совершенно незадействованными в силу объективной невозможности или затруднительности вступления ребенка в соответствующие правоотношения. Упомянутое обстоятельство также обуславливает наличие повышенного контроля за соблюдением соответствующих ограничений, что реже наблюдается в сельской местности как в связи с отсутствием (или как минимум ярко выраженным снижением) реальной необходимости в этом,

так и вследствие загруженности проверяющих и контролирующих служб на местах (работающий на несколько сельских поселений единственный участковый вряд ли в состоянии контролировать соблюдение комендантского часа подведомственными ему подростками).

Характерными примерами ограничений, более ярко проявляющихся и контролируемых в условиях урбосферы, на наш взгляд, являются:

— ограничение свободы передвижения — так называемый комендантский час, реализуемый на региональном уровне в соответствии с п. 3–8 ст. 14.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»⁵ в форме установления запрета нахождения детей в ночное время в общественных местах и на иных перечисленных в нормативном акте субъекта РФ объектах (например, Закон Пензенской области от 30 июня 2009 г. № 1752-ЗПО «О реализации основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Пензенской области»⁶ запрещает нахождение несовершеннолетних на улице и в общественных местах без сопровождения взрослых в зимнее время с 22:00 до 6:00, летом — с 23:00 до 6:00, а также в любое время суток — на объектах, предназначенных для реализации товаров только сексуального характера или только алкогольной продукции, пива и напитков на их основе);

— ограничение свободы распоряжения имуществом (помимо установленных ст. 26 и 28 Гражданского кодекса Российской Федерации⁷ правил о дееспособности малолетних и лиц в возрасте от 14 до 18 лет, конституционализируется в федеральном и региональном законодательстве посредством установления запретов на продажу несовершеннолетним определенных видов товаров: в частности, на уровне всей страны действует запрет продажи данной категории населения алкогольной⁸ и табачной продукции⁹, лотерейных билетов¹⁰, а, к примеру, в Пензенской области дети также ограничены в возможности приобрести в магазине электронные

⁵ Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Закон Пензенской области от 30 июня 2009 г. № 1752-ЗПО (ред. от 10 октября 2016 г.) «О реализации основных гарантий прав и законных интересов ребенка в Пензенской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Подпункт 11 п. 2 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 08.06.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.07.2020) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

⁹ Статья 20 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

¹⁰ Часть 5 ст. 6.1 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «О лотереях» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4434.

сигареты (так называемые вейпы)¹¹ и безалкогольные тонирующие напитки (так называемые энергетики)¹²).

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что закономерности существования городской среды, без-

¹¹ Закон Пензенской области от 1 ноября 2017 г. № 3110-ЗПО «Об установлении ограничений продажи электронных систем доставки никотина, жидкости для них несовершеннолетним на территории Пензенской области» // СПС «Гарант».

¹² Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2690-ЗПО (ред. от 04.04.2017 г.) «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных и слабоалкогольных тонирующих напитков на территории Пензенской области» // СПС «КонсультантПлюс».

условно, находят свое отражение в элементах правового положения проживающего в нем ребенка. В то же время урбанистические факторы влияют не столько на содержание соответствующих юридических норм, закрепляющих объем и порядок реализации обязанностей, прав, свобод и их ограничений, сколько на саму возможность их реализации, обуславливая вовлеченность несовершеннолетнего в большее число социальных взаимодействий и правоотношений, что в свою очередь опосредует для него общие нормы права в индивидуальные предписания, подлежащие исполнению.

Литература

1. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : монография / под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 352 с.
2. Касаткина С.С. Город в социально-философском значении урбосферы / С.С. Касаткина // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 20–23.
3. Латфуллин Г.Р. Городская антропология / Г.Р. Латфуллин // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–38.
4. Таболин В.В. Основы юридической урбанонологии: введение в юридическую науку о городах / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–67.
5. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.

Издательская группа «Юрист» начинает подписку на комплект «Библиотека юридического вуза» на первое полугодие 2021 года

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Библиотека юридического вуза».

В комплект входят следующие издания:

- Арбитражный и гражданский процесс
- Гражданское право
- Информационное право
- История государства и права
- Конституционное и муниципальное право
- Международное публичное и частное право
- Семейное и жилищное право
- Трудовое право в России и за рубежом
- Финансовое право
- Юридическое образование и наука
- Юрист

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес:

115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.

Телефон: 8(495) 617-18-88.

E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Безопасность личности в эпоху цифровизации общегородской среды

Снежко Олег Анатольевич,
ведущий советник Департамента правовых основ цифровой экономики
Минэкономразвития России,
кандидат юридических наук, доцент

olegsnezhcko@yandex.ru

В статье поднимаются проблемы правового обеспечения безопасности личности при применении информационных технологий, а также рассматриваются механизмы минимизации угроз цифровой безопасности отдельной личности.

Ключевые слова: цифровизация, безопасность личности, информационные права, персональные данные, риски цифровизации, информационные технологии города, правовое регулирование.

Security of an Individual in the Municipal Environment Digitalization Epoch

Snezhko Oleg A.
Principal Adviser at the Department of Legal Bases of Digital Economics of the Ministry of Economic Development of Russia
PhD (Law), Associate Professor

The article raises the problems of legal security of the individual in the application of information technologies, as well as considers mechanisms for minimizing threats to the digital security of an individual.

Keywords: digitalization, personal security, information rights, personal data, risks of digitalization, information technologies of the city, legal regulation.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² к ведению Российской Федерации отнесено «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных» (п. «м» ст. 71 Конституции РФ).

Конституционализация указанных положений подчеркивает особую значимость современных технологий в обществе, а также обозначает стратегический курс дальнейшего государственного развития, поскольку наступила эпоха цифровизации общественных отношений. Представляется, что это объективный процесс, который невозможно остановить. Уже сейчас технологии передачи и хранения больших данных, искусственного интеллекта и др. рассматриваются как существующая реальность. Российская Федерация, как и большинство мировых держав, своевременно реагирует на происходящие перемены и постепенно осуществляет «цифровую перенастройку» нашей действительности³.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Так, например, для обеспечения развития информационного общества в бюджете страны на 2021–2023 годы на цифровые технологии

и развитие стартапов в этой сфере планируется предусмотреть расходы 80,6 млрд рублей. См.: В ГД обсудили госпрограммы в области транспорта и информации. URL: <https://duma.gov.ru/news/49792/> (дата обращения: 21.10.2020).

Процессы цифровизации и развития современных технологий связываются в первую очередь с обеспечением безопасности личности. Сегодня безопасность личности в цифровой среде представляет собой конституционный императив всей государственной деятельности.

Конституция РФ предусматривает различные виды безопасности: государственную безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 114), безопасность Российской Федерации, безопасность государства (ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55), безопасность граждан (ч. 1 ст. 56), общественную безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72), экологическую безопасность (п. «д» ч. 1 ст. 72). В свою очередь безопасность граждан можно классифицировать на личную, информационную, экономическую, экологическую и др.

Полагаем, что категория «безопасность личности» представляет собой комплексное понятие, содержащее инструменты и механизмы, направленные на создание условий защищенности и гарантированности прав и свобод личности, минимизацию негативного воздействия на нее и устранения внутренних и внешних угроз. В период цифровизации безопасность личности связана прежде всего с применением информационных технологий и оборотом цифровых данных. В контексте обеспечения безопасности личности цифровизацию можно рассматривать как процесс внедрения современных цифровых технологий в различные сферы жизни.

и развитие стартапов в этой сфере планируется предусмотреть расходы 80,6 млрд рублей. См.: В ГД обсудили госпрограммы в области транспорта и информации. URL: <https://duma.gov.ru/news/49792/> (дата обращения: 21.10.2020).

Особую значимость приобретает проблема цифровизации общегородской среды, так как по официальной статистике большая часть населения страны проживает в городах⁴. При этом отметим, что жители крупных городов наиболее интенсивнее вовлекаются в цифровую среду. Это связано с тем, что информационные технологии чаще внедряются в общегородские пространства, цифровые платформы активнее используются в крупных городах, благодаря экономическим ресурсам, а также в силу значительного количества пользователей.

Кроме того, в городах востребованы технологии получения услуг в электронной форме. Внедрение электронных сервисов для оказания различного вида услуг расширяет возможности взаимодействия органов власти и горожан в электронной среде. Например, в Москве активно развиваются информационные платформы, позволяющие осуществлять оплату услуг онлайн, технологии индустриального «интернета вещей», которые позволят покрыть городскую территорию к 2030 г. на 100% сетями беспроводной связи 5G⁵. Не случайно Москва вошла в тройку мегаполисов-лидеров на международном конкурсе Всемирной организации умных устойчивых городов (WeGO) Smart Sustainable City Awards в категории «Эффективность правительства», а мобильное приложение «Моя Москва» удостоилось на конкурсе почетного призового места⁶.

Цифровизация общегородского пространства носит универсальный характер. Большинство развитых государств принимают меры для того, чтобы оперативно адаптироваться к новым вызовам современности и использовать возможности, открываемые новыми технологиями. Среди наиболее ярких результатов по цифровизации экономики можно отметить опыт Швеции по созданию центров обработки данных на своей территории. Так, в городах Лулео и Бодене находятся дата-центры таких компаний, как Facebook и Green Light Go. В 2017 г. почти семь тысяч прямых и вторичных рабочих мест были связаны со всеми шведскими центрами обработки данных, экономический эффект которых суммарно оценивается в 1,35 млрд евро⁷.

Развитие технологий и формирующаяся цифровая реальность предоставляют каждому больше возможностей для передачи, получения и накопления информации в различных сферах жизнедеятельности. Понимая значимость указанных процессов, Президент Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г. отметил необходимость

использования новых технологий и цифровизации для дальнейшего развития страны⁸.

Правовое регулирование вопросов цифровизации осуществляется путем закрепления отдельных положений в правовых актах различного уровня. На федеральном уровне чаще принимаются акты концептуального характера. Так, по нашим подсчетам, утверждено порядка двадцати программно-стратегических правовых актов, затрагивающих проблемы обеспечения безопасности личности в ходе реализации мероприятий по цифровизации.

Например, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»⁹ одной из стратегических целей рассматривается необходимость настройки законодательства на новую технологическую реальность, в которой законы не ограничивают становление передовых перспективных отраслей экономики, а помогают этому развитию. Для этого одной из задач ставится обеспечение до 2024 г. информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства.

Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490¹⁰, закрепляется в качестве основополагающего принципа развития и использования технологий искусственного интеллекта принцип безопасности, под которым понимается недопустимость использования искусственного интеллекта в целях умышленного причинения вреда гражданам и юридическим лицам, а также предупреждение и минимизация рисков возникновения негативных последствий использования технологий искусственного интеллекта.

Общие стратегические задачи детализируются в законах и подзаконных актах. Особую значимость для цифровых преобразований города приобрели национальные проекты «Цифровая экономика Российской Федерации», «Жилье и городская среда», «Образование» и др. В частности, одной из основных задач национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» является обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующих защиту интересов личности. Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг должно идти параллельно с закреплением механизмов, обеспечивающих безопасность личности.

Паспортом федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденным протоколом заседа-

⁴ По данным Росстата, за прошедшие 15 лет численность жителей городов увеличилась на 2% и составила 75% в общей численности населения. В 2019 г. насчитывалось 109,6 млн горожан, в то же время численность сельского населения составляла 37,3 млн. URL: <https://rosinfostat.ru/chislennost-naseleniya> (дата обращения: 27.09.2020).

⁵ Умный город будущего. URL: <https://www.mos.ru> (дата обращения: 25.09.2020).

⁶ Приложение «Моя Москва» стало серебряным призером конкурса. URL: <https://tass.ru/moskva/9598257> (дата обращения: 01.10.2020).

⁷ См.: Ландабасо А.И. Европейская модель цифровизации экономики: опыт для России // Журнал «Право и цифровая экономика». 2018. № 2. С. 6–7.

⁸ Послание Президента РФ от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. 21 февраля.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

ния проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3, предусматривается в качестве одной из основных целей кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза, а также создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды. Кроме того, Минстроем России утверждены базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»), где предусматривается запуск цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин»)¹¹.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что зачастую объем регуляторных требований формируется не законодателем, а органами исполнительной власти, поскольку последние обладают значительной свободой выбора приемов и методов достижения национальных целей и задач, а в некоторых случаях наделяются правом определять приоритеты регулирования в конкретный период времени. Таким образом, подзаконное регулирование обеспечивает оперативные коррективы регуляторных требований, позволяет быстрее адаптировать правовую среду к цифровым инновациям и своевременно реагировать на возникающие риски, так как цифровые преобразования зачастую связаны с новыми угрозами. Следует согласиться с выводом о том, что правовое регулирование и обеспечение всех технологических и внедренческих информационных процессов должны предохранять от серьезных социально-экономических и политических ошибок. Нельзя допустить, чтобы цифровизация города стала противозаконной деятельностью с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гармоничного развития личности¹².

Кроме того, Конституционный Суд РФ указал на необходимость обеспечить — с учетом современного уровня развития средств и способов обращения такого специфического нематериального объекта, как информация — баланс прав и законных интересов, а также определенность правового положения участников правоотношений, объектом которых она выступает¹³.

Можно отметить отдельные риски цифровизации, которые связаны с безопасностью личности: технологические, социальные, правовые и др.

В настоящее время технологии могут использоваться как во благо, так и во вред интересам отдельной личности. Очевидно, что в любом цифровом поле каждый оставляет свои «цифровые следы», по которым можно найти или узнать о человеке что-либо. Стремительно растущее число взаимосвязанных электронных устройств и датчиков, установленных в «умных до-

мах» и «умных городах», позволяют их разработчикам или правообладателям получать цифровые данные. Масштабы и глубина собираемой цифровой информации значительны: начиная от идентификаторов устройств, адресов электронной почты и телефонных номеров и заканчивая биометрическими, медицинскими и другими данными. Как верно подмечено, цифровой дубликат может рассказать о реальном человеке гораздо больше, чем он сам о себе¹⁴. Уже сейчас даже выключенный мобильный телефон позволяет определить местоположение владельца, а интернет-браузер подбрасывает пользователям ориентированную на них рекламу и помнит все его запросы. Любые изображения в наших гаджетах остаются в мировой информационной матрице, но доступны только для тех, кто ее создал. Стереть или провести зачистку своей цифровой истории достаточно сложно. Информационные системы распознают желание выйти из всеобщей информационной среды и могут оценить его как подозрительное действие лица, желающего покинуть цифровую матрицу.

Информационное пространство находится в поле зрения заинтересованных субъектов, поиск данных и сбор необходимой информации о пользователях осуществляется по мере использования последними общих информационных ресурсов. Например, при авторизации в бесплатной сети метро Москвы пользователю часто предлагается ответить на несколько простых вопросов путем выбора возможных вариантов ответов. На первый взгляд, это ничем не связанные между собой темы и вопросы, но ответы на них наверняка позволят обладателю информации сделать отдельные наброски некоего цифрового портрета зарегистрированного пользователя. Можно согласиться с выводом, что информационный портрет личности по своим существенным характеристикам имманентно связан с такими конституционно признаваемыми и защищаемыми категориями, как персональные данные, частная жизнь, неприкосновенность частной жизни, охрана и уважение достоинства личности и т.д.¹⁵.

Современные технологии и виртуализация городского пространства становятся реальностью и неотъемлемым аспектом существования города. В этой связи вполне логичным выглядит построение инфраструктуры «умный город», ориентированной на нужды и потребности людей. Эффективная организация «умного города» требует обеспечить информационную безопасность жителей города так же, как обеспечивается информационная безопасность самого государства от внешнего воздействия. Комфортное взаимодействие городских инфраструктур с жителями города, создание безопасных каналов взаимодействия и обмена информацией между всеми сторонами, заинтересованными в развитии города и улучшении качества жизни, являются ключевым фактором увеличения его экономического и социального потенциала.

Кроме того, проблема обеспечения надлежащей безопасности персональной информации в городской информационной инфраструктуре связана с тем, что в основном она собирается,

¹¹ Документ официально не опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

¹² См.: Таболин В.В. Междисциплинарная система общественных отношений как предмет современного городского права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 65.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 октября 2017 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в связи с жалобой гражданина А.И. Сушкова» // Российская газета. 2017. 16 ноября.

¹⁴ Алиев В.М. Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России // Российский следователь. 2018. № 9. С. 49.

¹⁵ Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 30–31.

обрабатывается и хранится коммерческими организациями (например, операторами сотовой связи). Соответственно, необходимо на уровне государства обеспечить контроль за соблюдением требований информационной безопасности данными организациями. Важно определить все возможные риски и уязвимости, в соответствии с которыми разработать стандарты и правила их предотвращения и устранения.

К социальным рискам, связанным с обеспечением безопасности, можно отнести так называемый человеческий фактор, т.е. набор действий самого человека в цифровой среде и иных субъектов, участвующих в коммуникационном обмене данными, а также наличие эффективных механизмов защиты от правонарушителей, пытающихся противоправными способами завладеть какими-либо сведениями в своих интересах.

Процессы цифровизации общегородского пространства связаны с внедрением различных цифровых сервисов и платформ, требующих определенных знаний и навыков для использования виртуального пространства (наличие учетной записи, электронного личного кабинета, аккаунта, электронной почты и др.). Паспортом федерального проекта «Кадры для цифровой экономики», утвержденным протоколом президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 28 мая 2019 г. № 9, в качестве одного из ключевых мероприятий предусмотрено содействие гражданам в освоении цифровой грамотности¹⁶. Также в Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № 1837-р, отмечается необходимость повышения цифровой грамотности для того, чтобы граждане могли пользоваться всем спектром интернет-технологий, умели находить в сети Интернет информацию о товарах (работах, услугах), правильно ее оценивали и делали осознанный выбор при совершении покупок в интернет-магазине, а также владели навыками защиты от интернет-угроз¹⁷. Полагаем целесообразным включение программ повышения цифровой грамотности в общеобразовательные программы. По итогам одного из исследований только 27% россиян — каждый четвертый — обладают высоким уровнем цифровой грамотности¹⁸. Особое значение приобретают навыки обеспечения цифровой безопасности, в том числе умение оценивать риски при передаче информации, знание мер и способов защиты персональных данных в цифровой среде, а также своевременное реагирование на онлайн-мошенничество.

Обмен данными как между компаниями, так и органами государства значительно упрощается с развитием современных технологий. Однако возникают риски утечки информации в ходе коммуникаций. Человеку практически невозможно отследить,

кто и какой информацией о нем обладает, не говоря уже о том, чтобы контролировать множество ситуаций, в которых такая информация может использоваться. Появление единых цифровых платформ, на которых аккумулируются различные данные, рассматривается в обществе неоднозначно. С одной стороны, наличие актуальных сведений о человеке в одном месте достаточно удобно, с другой — риски утечки или неправомерного использования данных существенно возрастают. Например, Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»¹⁹ предусматривается формирование и ведение единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении страны. В таком реестре будет сосредоточена информация (более 20 позиций) о гражданах Российской Федерации и об иностранных гражданах и лицах без гражданства, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, либо признанных беженцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, а также об иностранных гражданах, временно пребывающих в Российской Федерации и осуществляющих в установленном порядке трудовую деятельность. Таким образом, планируется к 2026 г. сформировать федеральную информационную базу населения страны. Однако важно, чтобы такая общегосударственная база не стала в будущем источником данных для проведения сомнительных избирательных кампаний, «ранжирования» лиц для оценки их прав на социальное или медицинское обеспечение. Как верно отметил С.А. Авакьян, важно, чтобы электронное государство служило людям²⁰.

Особую значимость приобретают биометрические данные физического лица, поскольку постепенно внедряются системы, предусматривающие сбор и использование биометрических данных, таких как ДНК, лицевая геометрия, голос, узор сетчатки и радужной оболочки глаза и отпечатки пальцев. Биометрические данные носят особый конфиденциальный характер, так как они по определению неразрывно связаны с конкретным лицом и могут подвергаться серьезным злоупотреблениям. Например, крайне трудно компенсировать последствия кражи персональных биометрических данных, которая может серьезно затронуть права физического лица. Кроме того, биометрические данные могут быть использованы не для тех целей, для которых они собирались, включая незаконное отслеживание и мониторинг отдельных лиц. С учетом этих рисков при сборе биометрических данных необходимо уделять особое внимание вопросам необходимости и соразмерности. Например, требуется не только четкая регламентация использования видеонаблюдения с замкнутой системой в городах, на железнодорожных вокзалах и в аэропортах, где используется автоматическое распознавание лиц для поиска отдельных людей, но и обеспечение надлежащего контроля со стороны уполномоченных органов. Так, жите-

¹⁶ Документ официально не опубликован // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2017 г. № 1837-р // СЗ РФ. 2017. № 37. Ст. 5543.

¹⁸ Цифровая грамотность россиян: исследование-2020. URL: <https://naif.ru/analytics/tsifrovaya-gramotnost-rossiyan-issledovanie-2020/> (дата обращения: 22.10.2020).

¹⁹ Федеральный закон от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3742.

²⁰ Авакьян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.

ли ЖК «Жемчужина Зеленограда», построенного группой ПИК, обнаружили, что за их квартирами следит уличная камера, которая в прямом эфире передает полученное изображение на сайт застройщика. Они пожаловались на слежку в Telegram-каналах, а также написали в техподдержку сайта. Жители сообщили, что камера приближала изображение квартир, в которых горел свет и не было штор²¹.

Также важно учитывать, что с информационными технологиями зачастую связано появление новых социальных коллизий и противоречий, «требующих в том числе правового воздействия — как правоохранительного, запретительного, так и регулятивного, представительно-обязывающего плана»²².

В этой связи отметим, что размер административного штрафа за правонарушения в сфере персональных данных весьма мал. Так, например, невыполнение оператором в сроки, установленные законодательством Российской Федерации в области персональных данных, требования субъекта персональных данных или его представителя либо уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных об уточнении персональных данных, их блокировании или уничтожении в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, неточными, незаконно полученными или не являются необходимыми для заявленной цели обработки, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц — от четырех тысяч до десяти тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей (ч. 5 ст. 13.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²³).

Об актуальности усиления мер правовой защиты персональных данных свидетельствуют и результаты плановых проверок, которые проводит Роскомнадзор, являющийся уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных. В 2019 г. было проведено 989 плановых и 30 внеплановых

проверок, а также 136 плановых проверок в отношении государственных и муниципальных органов, организующих и (или) осуществляющих обработку персональных данных. По результатам проведенных контрольно-надзорных мероприятий выдано 799 предписаний об устранении выявленных нарушений требований законодательства в области персональных данных. Наибольшее количество жалоб граждан поступило на действия владельцев интернет-сайтов (в том числе социальных сетей), кредитных учреждений, организаций ЖКХ и коллекторских агентств²⁴.

Активизация противоправных действий в сфере персональных данных требует адекватных мер правового реагирования на современные угрозы цифровой безопасности личности. Согласно официальному ежегодному отчету о киберпреступности Cybersecurity Venture²⁵, в 2021 г. каждые 11 секунд в мире будет совершаться кибератака (для сравнения: в 2019 г. перерыв между кибератаками составлял 14 секунд, в 2016 г. — 40 секунд). Вследствие этих нападений в 2021 г. прогнозируется колоссальный ущерб — 290 млн долл. (в 2019 г. он составил 11,5 млн долл.). Хакерская деятельность ставит серьезные проблемы, связанные с экстерриториальностью, в связи с тем, что она может затрагивать физических лиц во многих юрисдикциях. Кроме того, взлом опирается на использование уязвимых мест в системах информационно-коммуникационных технологий и усугубляет угрозы безопасности для миллионов пользователей.

Таким образом, перед регулирующими органами стоит непростая задача. Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения безопасности личности в современный период требует поиска баланса, разумного компромисса между публичными интересами государства и частными — отдельного гражданина. Необходимо идти в ногу со временем и активно способствовать внедрению современных технологий в различные общественные сферы. При этом важно гарантировать безопасность отдельной личности путем гибкого регулирования процессов цифровизации, создавать такую регуляторную среду, которая будет комфортной для человека и позволит обеспечить безопасное внедрение новых технологий.

²¹ ПИК объяснил видеослежку за жителями жилого комплекса в Зеленограде сбоем. URL: <https://yandex.ru/turbo/realty.ria.ru/s/20201021/slezhka> (дата обращения: 22.10.2020).

²² Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН. 2019. Т. 14. № 3. С. 143.

²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2019 г. URL: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/> (дата обращения: 23.10.2020).

²⁵ См.: Глобальное исследование утечек конфиденциальной информации в первом полугодии 2019 г. URL: <https://www.infowatch.ru/sites/default/files/report/analytics/russ/> (дата обращения: 15.09.2020).

Литература

1. Авакян С.А. Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право / С.А. Авакян // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 23–28.
2. Алиев В.М. Политико-правовые аспекты перехода к цифровой экономике в России / В.М. Алиев // Российский следователь. 2018. № 9. С. 48–52.
3. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации / Н.С. Бондарь // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.
4. Ландабасо А.И. Европейская модель цифровизации экономики: опыт для России / А.И. Ландабасо // Право и цифровая экономика. 2018. № 2. С. 6–7.
5. Таболин В.В. Междисциплинарная система общественных отношений как предмет современного городского права / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 63–66.
6. Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху / Э.В. Талапина // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. Т. 14. № 3. С. 122–146.

Пробелы в установлении административно-правового статуса населенных пунктов для целей территориального планирования*

Дементьев Александр Николаевич,
профессор Курского государственного университета,
профессор Института права и национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
доктор юридических наук

dahalex@mail.ru

Дементьев Федор Александрович,
архитектор

Teo-dore-me@yandex.ru

Представлены результаты анализа состояния проблем нормативного правового регулирования и сложившейся практики разработки генеральных планов городских округов. Выявлены пробелы в установлении административно-правового статуса населенных пунктов для целей территориального планирования. Предложены долгосрочные и оперативные меры, позволяющие разрешить проблемы градостроительного регулирования, в том числе внесение дополнений в федеральное законодательство в части установления норм градостроительного проектирования для различных систем расселения.

Ключевые слова: системы расселения, градостроительные нормы, населенный пункт, городской округ, генеральный план.

Gaps in the Establishment of the Administrative Law Status of Inhabited Localities for Territorial Planning Purposes

Dementyev Aleksandr N.
Professor of the Kursk State University, Professor of the Institute of Law and National Security
of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)
LL.D.

Dementyev Fedor A.
Architect

Results of the analysis of a condition of problems of standard legal regulation and established practices of development of master plans of urban districts are presented. Gaps in establishment of administrative legal status of settlements for territorial planning are revealed. The long-term and operational measures allowing to resolve problems of town-planning regulation including entering of additions into the federal legislation regarding setting standards of town-planning design for various systems of resettlement are proposed.

Keywords: settlement systems, urban planning norms, settlement, urban district, master plan.

Во многих регионах России продолжается процесс превращения муниципальных районов в городские округа. Актуальные данные о динамике и результатах таких преобразований содержатся в литературе¹ и в материалах Комитета Государственной Думы по федеративным отношениям и вопросам местного самоуправления². Эта практика характерна в равной степени как

для пригородов средних и крупных городов, так и для небольших по численности населения единиц, где центральным поселением может быть даже сельский населенный пункт. При этом градостроительное планирование осуществляется во всех случаях на базе разработки генплана городского округа, аналогичного генплану города. Иными словами, вся территория бывшего муниципального района или городского округа со множеством населенных пунктов, как это было осуществлено в Московской, Калининградской, Сахалинской областях в переходный пери-

¹ Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990–2018 годы) : моногр. М. : Норма, 2020. 230 с.

² Сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/23610667/> (дата обращения: 10.10.2020).

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00791.

од при реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), изначально де факто планируется как городская. В результате этой практики во многих субъектах Российской Федерации возникают сплошные пространства, формально считающиеся территориями городских округов⁴, в состав которых входит множество городских и сельских населенных пунктов, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ не прерываются межселенными территориями⁵.

Такое положение стало возможным, в частности, из-за того, что в законодательстве Российской Федерации — и прежде всего в Градостроительном кодексе Российской Федерации⁶ (далее — ГрК РФ) — не дается определения понятий «город» и «населенный пункт». Характеристики, но не определения, понятий «поселение», «городской округ» как муниципальных единиц приводятся в Федеральном законе № 131-ФЗ. В действующем правовом акте⁷, утвержденном в советский период в 1982 г., содержатся спорные для современных условий критерии отнесения населенных пунктов к населенным пунктам сельского и городского типа⁸. Теоретические проблемы, возникающие при классификации населенных пунктов, представлены в научных публикациях⁹. В подзаконных нормативных правовых актах такие определения также отсутствуют. В основном подзаконном нормативном акте в этой сфере градостроительства — Строительных правил «СП 42.13330.2011 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89» (далее — Строительные правила СП-42) — хотя и не введены такие определения, тем не менее в нем различаются сельские и городские населенные пункты как самостоятель-

ные объекты (всегда перечисленные через союз «и»), поскольку документ базируется в основной части на строительных нормах и правилах конца 80-х годов прошлого века. Некоторые правки, относящиеся к современным редакциям, неявно предполагая возможность включения одного населенного пункта в состав другого, противоречат основному смыслу и содержанию документа. Необходимо отметить, что этот документ в любой из редакций был составлен в основном для нормирования планировки городов и плохо учитывает специфику малых населенных пунктов и тем более не предназначен для планирования территорий вне поселений — что в нем прямо указано. Документ подобного уровня для нормирования планировки межселенных территорий в любой форме, или территориального планирования, или аналогичному генеральному планированию поселений, на данный момент не разработан.

Отсутствие таких законодательно установленных определений позволяет формально считать городской округ некой формой организации расселения рангом выше городов и остальных населенных пунктов, входящих в его состав. Но проблема состоит не в том, что фактически градостроительное планирование в городском округе ведется в формах именно городского поселения (населенного пункта). Проблема состоит в том, что остальные населенные пункты не получают собственного градостроительного планирования, а включаются де факто в состав большого городского поселения (населенного пункта) на правах своеобразных формальных территориальных единиц — микрорайонов.

В то же время ГрК РФ предусматривает иную форму планирования территорий, объединяющих населенные пункты и межселенные территории, — документы территориального планирования. По смыслу, впрочем, выраженному в ГрК РФ и Строительных правилах СП-42 крайне нечетко, именно эта форма должна применяться для планировки территорий, объединяющих отдельные населенные пункты любого размера. Территориальный уровень планирования давно применялся в отечественной градостроительной практике, поскольку приемы планирования отдельного населенного пункта и более крупной территории естественным образом отличаются хотя бы в силу разницы масштабов и расстояний. Однако из-за сплошного превращения территорий в городские округа этот уровень планирования по факту утратил место действия и подменяется не подходящими под масштаб района приемами планирования городской среды.

Территориальное планирование в рамках территории всего субъекта Российской Федерации, также предусмотренное ГрК РФ, аналогично не может действительно осуществляться в условиях организации территории субъекта в виде сплошных городских округов, планируемых целиком по нормам городских поселений (населенных пунктов).

При анализе конкретных генпланов городских округов легко выявляются несообразности, вызываемые применением норм и приемов планирования (а также практики разработки и оформления), не подходящих под ситуацию и масштаб задачи. Так, в балансе земель Коломенского городского округа¹⁰, согласно дей-

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Например, Московская область состоит только из территорий 64 городских округов, т.е. вся территория области и формально, и по применяемым в рамках генпланов округов приемам градостроительного планирования, может считаться одним большим городским поселением, поделенным на отдельные округа, при этом, как очевидно и не специалисту, не являясь им.

⁵ Здесь и далее термин «межселенная территория» используется в традиционном для градостроительной науки и практики понимании — как территория, находящаяся вне границ населенных пунктов, а не как территория, находящаяся вне границ городских или сельских поселений (муниципальных единиц), как это предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ.

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Трейвиш А.И. Сельско-городской континуум: региональное измерение // Вопросы географии. 2016. № 141. С. 51–71.

⁹ Манаева И.В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 7. С. 1235–1249; Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46; Таболин В.В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 9–11; Ткаченко А.А. Ключевые понятия теории расселения: попытка переосмысления // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2018. № 2. С. 10–15.

¹⁰ Генеральный план Коломенского городского округа. Официальный сайт администрации Коломенского городского округа. URL: <https://kolomnagrad.ru/docs/generalnyy-plan/4956-generalnyy-plan-kolomenskogo-go.html> (дата обращения: 15.09.2020).

ствующему генплану, половину занимают земли лесного фонда и сельскохозяйственного назначения (28,8% и 21,4% соответственно), зоны жилой, общественной и промышленной застройки занимают не более 12,4%. Таким образом, большая часть территории (многие площади относятся к неустановленной категории земель), якобы относящаяся к городу, не может быть запланирована по нормам и приемам городского планирования, не охватывающим такие категории земель и такой масштаб расстояний и площадей по определению. В результате плотность населения городского округа составляет около 160 жителей на км², что характерно для хуторских сельских поселений¹¹. Планирование на таком масштабе по нормам, разработанным для плотного городского населения (плотностью выше на порядок!), можно считать заранее фиктивным. Кроме того, вместо учета сложившихся исторически населенных пунктов генплан предполагает разделение на так называемые планировочные районы, что логично при использовании норм городского проектирования, но также очевидно неприменимо в ситуации более масштабной и иной по составу территории бывшего района.

Эти же проблемы в разных вариациях встречаются в большинстве генпланов городских округов именно потому, что используется форма градостроительного планирования, не соответствующая масштабу территории¹². Особенно это заметно в случае «экстремальных» территорий: районов очагового расселения, промышленного расселения или очагового промышленного освоения (большая часть северных и восточных регионов России). Например, городской округ Ухта¹³ на 96% состоит из земель лесного фонда (при этом имея плотность девять жителей на км²). Город Салехард¹⁴ (даже не городской округ, плотность — 50 жителей на км²)

состоит на 78% из земель неопределяемого по категории «природного ландшафта» (а с зоной акваторий — на 94%). Характерно, что при такой малой плотности проектирование закономерно распадается на разработку отдельных «планов» населенных пунктов в составе таких «городов». То есть даже разделение на фиктивные «планировочные районы» в таких условиях невозможно. Тем не менее подобные территории формально планируются в рамках генплана и соответствующих ему городских норм расселения¹⁵.

Смысл включения в состав городских округов до 4/5 территорий, очевидно не относящихся к городской форме расселения (земли лесного фонда, сельскохозяйственных земель, «природных ландшафтов»), а затем исключения их из фактического планирования, лежит явно вне плоскости развития таких территорий. Применение градостроительных норм и форм планирования, не предназначенных для масштабов районной планировки (о районной планировке см., например, в работе И. Браде, Е.Н. Перцика, Д.С. Питерского¹⁶), провоцирует изменение категории земель на эквиваленты городского уровня (земли лесного фонда — в зоны рекреационного назначения; сельскохозяйственные земли — в зоны сельскохозяйственного использования и сельскохозяйственные угодья) с потерей ими соответствующей категории и переводом в земли населенных пунктов, что, возможно, и является одной из целей такого «планирования»¹⁷. Кроме того, в подобных генпланах появляется феномен «жилых зон вне границ населенного пункта»¹⁸, что если формально и трактуется как разрешенная категория, то по крайней мере, очевидно, является нонсенсом.

В некоторых случаях документы, разработанные по форме и содержанию как генеральные планы, обозначают как документы территориального планирования. Однако территориальное планирование состоит в разработке общей схемы расселения территории и укрупненных характеристик располагающихся на ней населенных пунктов и земель. Оно должно иметь целью общее гармоничное развитие всей территории — как населенных пунктов, так и межселенных территорий, и не может сводиться к

¹¹ Плотность населения города Коломны (2016 г.) составляла 2140 жителей на км².

¹² Пункт 4.2 Строительных правил СП-42 прямо предусматривает необходимость проектирования городских и сельских поселений как элементов системы расселения Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, но в нем не содержится ни определения системы расселения, ни ее характеристик для каждого из этих уровней, поскольку эта сфера общественных отношений не является предметом регулирования данного документа. К сожалению, такого определения нет и в ГрК РФ, поскольку исходя из содержания ст. 4 «Отношения, регулируемые законодательством о градостроительной деятельности» регулирование систем расселения не относится к предметам регулирования ГрК РФ. Термин «расселение» используется в Законе Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3295-1 (ред. от 19.07.1995) «Об основах градостроительства в Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»). Положения этого закона должны были получить свое развитие в ГрК РФ в редакции 1998 г., однако после принятия ГрК РФ 2004 г. закон оказался забытым как исполнительный, так и законодательной властью. Положения закона требуют приведения их в соответствие с существующими реалиями правового регулирования.

¹³ Генеральный план МОГО «Ухта». URL: <https://mouhta.ru/directions/grad/genplan/> (дата обращения: 15.09.2020). Сам город Ухта в составе городского округа (МОГО — муниципальное образование городской округ) имеет плотность около 1000 жителей на км².

¹⁴ Генеральный план города Салехарда. URL: <https://www.salekhard.org/city/gradostroitel'naya-deyatelnost/dokumenty-territorialnogo-planirovaniya/generalnyy-plan/> (дата обращения: 15.09.2020). «Населенный пункт город Салехард» в составе муниципального образования «город Салехард» имеет плотность около 600 жителей на км², что характерно для сельских населенных пунктов. Необходимо отметить, что до сих пор развитое на Ямале кочевое животноводство на «природных ландшафтах» в принципе опускается из рассмотрения в генплане —

что обусловлено применяемой формой документа: нормирование городских территорий естественным образом не предусматривает такого сценария проживания и работы, как и мн. др.

¹⁵ В соответствии с п. 5.4 Строительных правил СП-42 предусмотрено деление жилой зоны исключительно на кварталы (микрорайоны) и районы с установлением требований к ним, явно относящихся только к городской застройке: запрета размещения в кварталах объектов «городского значения»; обеспечения площадками общего пользования общей площадью не менее 10% от площади квартала (п. 7.5), что невыполнимо в малых поселениях, превращаемых в такие «кварталы», «микрорайоны» и «районы». Тем не менее Строительные правила СП-42 не предусматривают других вариантов организации жилых зон даже в рамках «нормальных» генпланов в границах поселений (городов и других населенных пунктов), а не городских округов.

¹⁶ Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. М.: Международные отношения, 2000. 136 с.

¹⁷ Характерно, что Строительные правила СП-42 предусматривают деление зеленых зон на лесопарковые и лесохозяйственные, однако последние почти никогда не назначаются даже в явных случаях (тот же «МОГО Ухта»).

¹⁸ Например, в генеральном плане Владивостокского городского округа. URL: <http://vlc.ru/architecture/architecture-vlc/architecture-general-plan> (дата обращения: 15.09.2020).

применению методов градостроительного планирования, механически распространенных на всю площадь.

Представленные результаты даже краткого, выборочного анализа нормативного правового регулирования и сложившейся на этой основе градостроительной практики позволяют сформулировать комплекс первоочередных мер для устранения негативной практики:

— ввести в законодательство и определить понятия «поселение», «город», «городской округ», «населенный пункт» в целях градостроительного регулирования и их отличия друг от друга и от межселенных территорий¹⁹;

— разработать для систем расселения малой плотности отдельные нормы планирования, учитывающие различные системы и типы расселения и организацию жизни и работы жителей²⁰;

— ввести императивные требования в существующие градостроительные нормы и практики, допускающие возможность использования установленных норм только для планирования тех объектов, которые имеют городской характер, предопределяемый характерно большой плотностью жителей и превалированием основных для города зон (жилой, общественной, производственной)²¹;

— ввести запреты для применения норм градостроительного проектирования на неопределенно больших территориях, произвольно образованных на базе районов, и разработать теоретическую, практическую и законодательную базу территориального планирования для таких случаев.

В качестве первоочередных мер необходимо ввести в федеральное законодательство нормы градостроительного проектирования для различных систем расселения²². Для этого в России есть все условия, поскольку теория систем расселения достаточно хорошо разработана в географии и градостроительной науке, регионалистике и смежных науках²³. Как временную меру для ограничения сплошного применения градостроительных норм на больших территориях, не относящихся к населенным пунктам, можно использовать ограничение нижнего предела отношения основных для населенного пункта зон (жилой, общественной и производственной) к остальным зонам в границах населенного пункта, города или городского округа (возможно, с ранжированием по численности населения).

¹⁹ В Строительных правилах СП-42 (п. 4.4) предусмотрено деление поселений на группы только двух разновидностей (городские и сельские) и только по числу жителей.

²⁰ Например, кроме вышеназванного, в п. 9.15 Строительных правил СП-42 установлено императивное требование: 10% озелененных территорий любого поселения отводить под крупные лесопарки (шириной не менее 0,5 км), что, естественно, невыполнимо для малых поселений.

²¹ В Строительных правилах СП-42 часто слово «город» используется как синоним слова «поселение (населенный пункт)». Например, в определениях терминов «улица», «площадь», «виды реконструкции», «историческая среда» (и мн. др. в «Приложение Б. Термины и определения») упоминается только город или городская среда, хотя в других местах этого же приложения (и вообще всего текста) встречаются сельские поселения. Явно видно, что разработчики под объектом нормативного правового регулирования имели в виду прежде всего городскую среду, считая поселения меньшей плотности просто «более разреженными городами» и забывая их специально упоминать иногда даже в раскрытии терминов.

²² В федеральном законодательстве для этого предусмотрена возможность дополнительного нормативного правового регулирования в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных единиц о территориальном планировании, которые часто оформляются по принципу уточнения строительных правил, мало затрагивая собственно уровень территориального планирования — отчасти потому, что не имеют базового примера документа такого уровня.

²³ Алексеев А.И., Сафронов С.Г. Изменение сельского расселения в России в конце XX — начале XXI в. // Вестник Московского университета. Серия 5 : География. 2015. № 2. С. 66–76 ; Егоров Д.О., Шурупина В.С. Сельское расселение России: типология территорий по людности // Региональные исследования. 2018. № 4 (62). С. 4–16 ; Лола А.М. Основы градоведения и теории города (в российской интерпретации). М. : КомКнига, 2005. 344 с. ; Ковалев С.А. Избранные труды. Смоленск : Ойкумена, 2003. 438 с. ; Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР. М. : Изд-во МГУ, 1980. 285 с. ; Манаева И.В. Указ. соч. С. 1235–1249 ; Манаков А.Г., Дементьев В.С. Динамика сельского расселения Псковской области в 1959–2010 годы // Региональные исследования. 2017. № 1. С. 55–63 ; Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. Изд. 2-е. М. : ЛЕНАНД, 2017. 456 с.

Литература

1. Алексеев А.И. Изменение сельского расселения в России в конце XX — начале XXI века / А.И. Алексеев, С.Г. Сафронов // Вестник Московского университета. Серия 5 : География. 2015. № 2. С. 66–76.
2. 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.
3. Дементьев А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990–2018 годы) : монография / А.Н. Дементьев. Москва : Норма. 2020. 230 с.
4. Егоров Д.О. Сельское расселение России: типология территорий по людности / Д.О. Егоров, В.С. Шурупина // Региональные исследования. 2018. № 4 (62). С. 4–16.
5. Ковалев С.А. География населения СССР / С.А. Ковалев, Н.Я. Ковальская. Москва : Изд-во МГУ, 1980. 285 с.
6. Ковалев С.А. Избранные труды / С.А. Ковалев. Смоленск : Ойкумена, 2003. 438 с.
7. Лола А.М. Основы градоведения и теории города (в российской интерпретации) / А.М. Лола. Москва : КомКнига, 2005. 344 с.
8. Манаева И.В. Города России: классификация и типология / И.В. Манаева // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 7. С. 1235–1249.
9. Манаков А.Г. Динамика сельского расселения Псковской области в 1959–2010 годы / А.Г. Манаков, В.С. Дементьев // Региональные исследования. 2017. № 1. С. 55–63.
10. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России : ответы географа / Т.Г. Нефедова. 2-е изд. Москва : ЛЕНАНД, 2017. 456 с.
11. Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города / В.В. Таболин // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46.
12. Таболин В.В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов / В.В. Таболин // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 9–11.
13. Ткаченко А.А. Ключевые понятия теории расселения: попытка переосмысления / А.А. Ткаченко // Вестник Московского университета. Серия 5 : География. 2018. № 2. С. 10–15.
14. Трейвиш А.И. Сельско-городской континуум: региональное измерение / А.И. Трейвиш // Вопросы географии. 2016. № 141. С. 51–71.