

ГЛАВА I.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ В КОНТЕКСТЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ

§ 1.1. О некоторых аспектах формирования юридической урбанологии

Исследования закономерностей формирования, развития и роли города в жизни человечества осуществляются уже несколько веков и будут продолжаться до тех пор, пока цивилизация не предложит другие формы нашего существования на Земле. Город, являясь важнейшим элементом системы расселения и жизнедеятельности человека, остается ключевым звеном в формировании государств, в развитии человечества вообще и научно-технического прогресса в частности. Сегодня практически все гуманитарные науки серьезно занимаются различными аспектами жизни и деятельности современного города.

Почему это происходит? По нашему мнению, это связано с новым гораздо более сложным и серьезным этапом в развитии человеческой цивилизации и прежде всего, новым качественным скачком научно-технического прогресса — широким применением цифровых технологий, искусственного разума и внедрение в практическую жизнь роботизации.

В этих условиях становится принципиально важным формирование комплексного научного представления о городе, как опорном каркасе дальнейшего социально-экономического развития как отдельных стран, так и всего мира. Таким научным направлением могла бы стать урбанологическая теория, объединившая в себе основы всех других гуманитарных и естественных наук о городе. Эта теория не является простым системным сложением мнений различных ученых, а новое научное видение всего комплекса проблем, как непосредственно связанных с жизнедеятельностью города и его жителей, так и с городской цивилизацией в целом.

Урбанология в широком ее понимании — комплексное научное направление, сочетающее гуманитарные и естественнонаучные методы изучения правовых, экономических, социальных, философских, пси-

хологических и естественнонаучных аспектов урбанизации и города как важнейшего цивилизационного объекта.

В узком смысле этот термин применяется в социологии и представляет собой комплексную научную дисциплину о проблемах больших городов, объединяющую знания разных отраслей социологии в попытках создания общей социологической теории городского развития.

Как справедливо отмечал известный американский социолог Д. Белл: «Теория — это не механический алгоритм, который лишь перебирает все возможные перестановки или комбинации, а представляет собой гипотезу, которую необходимо проверить»¹.

Для формирования урбанологической теории необходимо сконцентрировать представления о городах не только по очевидным сферам их жизнедеятельности, таким как градостроительство, экономика, власть и управление, торговля, социальная сфера, жилищно-коммунальное хозяйство, инженерно-транспортная инфраструктура, но и раскрыть ряд более сложных и «тонких» параметров, обосновать их взаимозависимость через систему комплексных общественных отношений, правовое регулирование которых должно осуществляться с учетом весьма сложных механизмов их действия, а значит и последствий такого регулирования. Более того, нужно понять степень необходимости правового «вмешательства» в отдельные общественные процессы путем жесткого администрирования или методов «мягкого» права, либо простого социально-экономического или политического стимулирования субъектов этих отношений.

Задачи комплексного правового исследования города, по нашему мнению, могла бы решать *юридическая урбанология* — новое направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных отраслей гуманитарной и естественной науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому

¹ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. изд. 2-ое, испр. и доп. — М.: Academia. 2004. С. 509.

развитию государства и общества. С этих позиций *юридическая урбанонология* может рассматриваться как средство кодификации разных научных теоретических представлений о городе.

Рассмотрим с правовой позиции некоторые основные аспекты формирования юридической урбанонологии, складывающиеся из концептуальных положений различных научных теорий города, носящие аксиоматический и диалектический характер.

Город в данном случае выступает как *объект* комплексного научного исследования объективной реальности, представляющий собой относительно самостоятельную целостность, изучаемую с разных сторон группой гуманитарных и естественных наук и как *предмет* научного исследования определенных его свойств и аспектов, на которые направлено познание конкретной науки.

Город как предмет исследования юридической науки представляет собой систему общественных отношений, возникающих в процессах жизнедеятельности их субъектов, урегулированных нормами различных отраслей права и определяющих его правовой статус, структуру органов власти и управления, их функции и полномочия, порядок социальной, экономической, финансово-хозяйственной и других видов городской деятельности.

Юридическая наука внесла свой заметный вклад в исследование городов, но это было связано в основном либо с отраслевыми подходами, либо с исследованиями отдельных сфер жизнедеятельности города. В качестве примера можно привести работы: Д.Я. Самоквасова², И.И. Дитятин³, М.Я. Лукомского⁴, Л.А. Велихова⁵, В.Д. Волкова⁶, С.А. Авакьяна⁷, Н.Н. Черногора, А.С. Емельянова⁸, Е.В. Грицен-

² Самоквасов Д.Я. Древние города России. Историко-юридическое исследование. — СПб.: Тип. К. Замысловского, 1873.

³ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. В 2-х томах. — СПб.: Типография П.П. Мереульева, 1875.

⁴ Лукомский М.Я. Городское самоуправление в России. — М.: Книгоиздательство Е.Д. Мягкова «Колокол», 1905.

⁵ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2-х частях. — М.—Л.: Гос. изд-во, 1928.

⁶ Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права. Вып. 4. — Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1986.

⁷ Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского ун-та, Серия 11. Право, 2008. № 2, 3.

⁸ Таболин В.В., Черногор Н.Н., Емельянов А.С. Экономика города: правовой аспект. — М.: Финансы и статистика, 2004.

ко⁹, Д. Харви¹⁰, Ю.М. Алпатов¹¹, И.В. Упорова¹², Н. Koenig, А. Kise¹³, Ю.В. Оспенникова¹⁴ и др.

Структура городских правоотношений может быть представлена следующим образом. Содержание городских правоотношений — это права и обязанности субъектов жизнедеятельности города, обеспечивающие его устойчивое существование и развитие, путем создания необходимых социальных, экономических, финансово-хозяйственных, экологических и других условий.

Городские правоотношения имеют свою специфику, которая заключается в том, что они носят локально территориальный характер и обладают комплексной правовой природой, поскольку связаны с реализацией многочисленных и разнообразных функций удовлетворения потребностей населения и обеспечения городского управления и самоуправления.

К субъектам городских правоотношений конечно относятся федеральные и региональные органы власти и управления, которые осуществляют законодательную, исполнительную и судебную деятельность в городах, а также городские органы власти и управления, обеспечивающие текущее управление, путем принятия городских правовых актов, выполнение конкретной хозяйственной работы в соответствии с их функциями и задачами.

При этом важнейшим субъектом этих правоотношений является население города, без которого юридическое и физическое существование города бессмысленно¹⁵. Базовыми правами горожан являются, закрепленные в Конституции РФ основные права и свободы человека

⁹ Гриценко Е.В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения // Управленческое консультирование. 2007. №3. С. 40–49.

¹⁰ Харви Д. Право на город // Логос. 2008. № 3.

¹¹ Алпатов Ю.М. Финансово-правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 33–36.

¹² Упоров И.В. Бесперспективные города в сложных климатических условиях: закрыть нельзя развивать // Интеграция наук. 2018. № 4 (19). С. 353–357.

¹³ Koenig H., Kise A. Law and the City Manager: Beginning to Understand the Sources of Influence on the Management of Local Government / Oxford at State University of Management on April 28, 2015. P. 443–459.

¹⁴ Оспенников Ю.В. Значение международных договоров для изучения русского городского права XIII–XV вв. // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2015. № 4 (23). С. 32–34.

¹⁵ Подробнее: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография / изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2019.

и гражданина, обеспеченные необходимыми условиями их реализации и эффективной деятельностью городской власти.

Однако население имеет не только права, но и обязанности, которые носят прогрессивный характер нарастания по мере роста города в связи с все более усложняющимися механизмами его существования. Так в мегаполисе, таком как Москва, житель практически постоянно находится под действием тех или иных норм права: когда он дома (правила эксплуатации здания и его оборудования, ответственность за шум и нанесение вреда частному или коллективному имуществу, оплата коммунальных услуг, утилизация мусора, пожарная безопасность и т.п.), перемещается по городу (правила дорожного движения, правила пользования общественным транспортом, взаимоотношения с другими жителями, представителями государственной и городской власти и органов управления т.д.), делает покупки или развлекается (гражданско-правовые договорные и другие нормы по защите прав потребителя), находится на работе (должностные обязанности, техника безопасного труда, отношения с коллегами и работодателем и др.) — практически во всех сферах его жизни обязанности преобладают.

Более того, горожанин постоянно меняет свое правовое состояние, переходя из одного статуса в другой, что отмечает Ю.А. Тихомиров - в отраслевых кодексах и иных законах установлены профессионально-трудовой статус, предпринимательский статус, образовательный статус, медицинский статус, статус потребителя, статус налогоплательщика и т.п.¹⁶

По нашему мнению, это является *квинтэссенцией юридической урбанонологии* — любой горожанин, обладающий различными социальными и правовыми статусами, занимающийся любой, юридически определенной деятельностью, всегда находится в рамках тех или иных правоотношений, которые связывают все аспекты его существования в городе в единую комплексную динамичную противоречивую, но достаточно устойчивую систему. Другими словами, это основа структурной модели человека в городе, которая упрощенно представляет, как он осуществляет свою разнообразную жизнедеятельность, совершая правовые и неправовые действия в соответствии с законом, собственными представлениями, потребностями и интересами.

¹⁶ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

Совокупность таких моделей горожанина и властно-управленческая структура составляют концептуальную теоретическую *структурно-правовую модель города*¹⁷. Е.А. Бочкарева определяет концептуальную модель как целостную, аргументированную, последовательную и завершенную абстрактную модель представлений о связанных между собой элементах системы-оригинала — объектах, явлениях и процессах, имеющих основополагающее значение для понимания и решения какой-либо конкретной проблемы. В методологии модель имеет три основные функции: дескриптивную (объяснительную), прогностическую (прогнозную) и нормативную (критериальную)¹⁸. Однако этот очень важный для юридической урбанологии вопрос требует отдельного изучения и описания, которое в данной работе было бы излишним.

Необходимо отметить, что социологи давно и весьма успешно занимаются проблемами городов. Труды таких известных ученых как: М. Вебер¹⁹, Н.П. Анциферов²⁰, В. Зомбарт²¹, Г. Зиммель, Т. Петерман²², А.В. Куза²³, Д. Белл²⁴, С. Сассен²⁵, М.Ф. Ершов²⁶, В.В. Вагин²⁷, Е.Г. Тру-

¹⁷ Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах (урбанизированных регионах): дис. ... докт. юрид. наук. - М., 1999. С. 228–232.

¹⁸ Бочкарева Е.А. О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации // Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 4. С. 95–100.

¹⁹ Вебер М. Город. — Петроград: Изд. «Наука и школа», 1923.

²⁰ Анциферов Н.П. Пути изучения города, как социального организма. Опыт комплексного подхода. — Л.: Книгоизд-во «Сеятель» Е.В. Высоцкого, 1926.

²¹ Зомбарт В. Социология. — Л.: Мысль, 1926.

²² Бюхер К. Большие города в их прошлом и настоящем / Сборник статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение // К. Бюхер, Г. Майр, Г. Зиммель, Г. Вентиг, Т. Петерман, Д. Шефер. СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905.

²³ Куза А.В. Социально-историческая типология древнерусских городов X–XIII вв. // Русский город (исследования и материалы). 1983. Вып. 6. С. 4–37.

²⁴ Белл Д. Указ. соч.

²⁵ Сассен С. Город как призма для социальной теории: новые исследовательские перспективы // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2013. № 4. С. 74–100.

²⁶ Ершов М.Ф. Генезис города: теоретические аспекты // Вестник Поморского ун-та. 2010. № 6. С. 20–25.

²⁷ Вагин В.В. Социология города: учебное пособие для муниципальных управляющих. — М.: Московский научный общественный фонд, 2001.

бина²⁸, В.А. Нехамкин²⁹, В.А. Есаков³⁰, С.С. Касаткина³¹ и целого ряда других позволили сформировать различные *социологические теории города*.

Классические теории города IX — начала XX века поставили и решали в социологии следующие проблемы:

- что представляет собой городской образ жизни и можно ли говорить о том, что проявляется во всех городах?
- способствует ли городской образ жизни возникновению новых социальных групп и вариантов идентичности?
- как воздействует городская жизнь на традиционные социальные отношения, в основе которых лежит уважение к обладателям «высшего» классового, гендерного, кастового или расового статуса?
- способствует или препятствует город складыванию социальных связей между людьми разного происхождения, места проживания и знаний?
- в чем существо истории урбанизации и почему население концентрируется именно в городах и агломерациях городов?
- каковы основные черты пространственной организации городов и порождают ли различные ее варианты особые способы социального взаимодействия?
- какой диагноз можно поставить городским проблемам, таким как перенаселенность, загрязнение, бедность, бродяжничество, преступность и разбой?
- в чем особенность городской политики и ее неравномерного воздействия на разных горожан?³²

К неклассическим теориям города социологи относят: постколониальные исследования города, феминистские взгляды на город, идеи городской исключительности, урбанистический миллениаризм³³, марк-

²⁸ Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. — М.: Новое литературное обозрение, 2011.

²⁹ Нехамкин В.А. Антиурбанизм как социальное явление: философский анализ // Социум и власть. 2015. № 2 (52). С. 6–11.

³⁰ Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии: монография. — М.: ИНФРА-М, 2016.

³¹ Касаткина С.С. Город в социально-философском значении урбосферы // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 20–23.

³² Трубина Е.Г. Указ. соч. С. 41–42.

³³ Миллениаризм — христианская вера в возвращение Христа к людям на тысячу лет.

систский постмодернизм и др. Современные социологические исследования посвящены вопросам экологического благополучия в городе, городской мобильности, глобализации, городской политики и управления, социально-культурным различиям, социальной психологии и другим.

Однако социологам, по их мнению, не удастся сформировать общую социологическую теорию города в силу слишком сложной и различной системы социальных отношений в каждом городе. Это вполне понятно, потому что в рамках одной науки невозможно выявить и исследовать все общие признаки и характеристики процессов жизнедеятельности городов и агломераций.

Социально-философские и социально-психологические взгляды ученых на город

По мнению С.С. Касаткиной, с которым нельзя не согласиться, одним из важных теоретических положений в социальной философии является понятие *урбосферы*, которая в широком смысле рассматривается как урбанизированный мир в целом, охватывающий глобальные процессы городского развития, подчиненные системно-семиотическим формам определения города. Представление об урбосфере в широком ключе определяет видение цивилизационных сдвигов, связанных с глобальными проявлениями урбанизации. Урбосфера — часть социального пространства, где объективируется феномен города и его элементы.

Урбосфера в узком смысле — мир конкретного города, обозначаемый его концептуальными, структурными и субстратными характеристиками. Город для человека и общества — это мир, сфера жизни, познаваемые представлением о сути того или иного города, об особенностях отношений в социальной реальности городского пространства и о многообразии пространственных характеристик городской среды³⁴.

Социально-психологические аспекты города связаны с восприятием правового регулирования и правоприменения в городской жизнедеятельности и отражаются в таких понятиях как: легитимность органов городской власти и управления, удовлетворенность населения их деятельностью, качество жизни, чувство «малой родины» и единства сообщества горожан и др.

³⁴ Касаткина С.С. Указ. соч.

Известные российские ученые-правоведы обращают внимание на изменившуюся роль социальной психологии в правовом регулировании, которые с полной уверенностью можно отнести к городскому правотворчеству и правоприменению. Так В.Т. Кабышев считает, что власть выступает объектом социальной психологии и необходимо учитывать социально-психологические факторы в процессе осуществления власти. Вне психологического восприятия осуществление власти в любой ее форме невозможно³⁵. Ю.А. Тихомиров обращает внимание на то, что правовые нормы, нормативные и другие правовые акты побуждают к разным социально-психологическим образам и действиям. Императивные нормы часто сопровождаются страхом, поспешными оценками и действиями и формируют жесткий образ «вышестоящих чиновников». Мягкие и договорные нормы влекут образы добрых партнеров и чувство симпатии³⁶.

Наиболее обостренно эти психологические факторы действуют в больших городах. Известный немецкий социолог Г. Зиммель считал, что психологическая основа, на которой выступает индивидуальность большого города, это повышенная нервность жизни, происходящая от быстрой и непрерывной смены внешних и внутренних впечатлений³⁷.

Как бы отвечая на эти мысли, урбанист Л.Б. Коган рассматривает городское сознание через солидарность горожан как граждан своего города, а не только своей страны. Гражданство города означает и гражданство своего квартала, своей улицы, своего двора, своего дома, ответственность за них. Тем самым он предлагает формировать городское сообщество, включающее более мелкие общности, так или иначе связанные друг с другом одним местом проживания, общими интересами и потребностями, борьбой за благоустроенное жизненное пространство, добрососедскими отношениями и т.п.³⁸

Серьезное методологическое значение социально-философские и психологические факторы имеют при прогностическом исследова-

³⁵ Кабышев В.Т. Психология власти: конституционно-правовой механизм реализации // Конституционное и муниципальное право. № 2. С. 3–9.

³⁶ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

³⁷ Зиммель Г. Большие города и духовная жизнь / Сборник статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение // К. Бюхер, Г. Майр, Г. Зиммель, Г. Вентиг, Т. Петерман, Д. Шефер. — СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905. С. 118.

³⁸ Коган Л.Б. Урбанология: от городского сознания к знанию // Городское управление. 2010. № 11. С. 2–4.

нии развития городов. Футурология³⁹ города по мнению ряда ученых должна быть ориентирована на возможность максимального доступа к общественным ресурсам и благам для каждого своего жителя, реализуя его «право на город»⁴⁰.

П. Кидуэлл прямо подчеркивает значение социальной психологии в современной урбанистике и архитектуре, когда пишет, что научные исследования влияния архитектуры на эмоции и поведение — одно из направлений психологии среды, «психологии архитектуры». Здания и пространство между ними дают или отнимают жизненную энергию, влияют на восприятие, мышление и эмоции⁴¹.

История и археология городов занимает значительное место в науках о городах поскольку история городской цивилизации представляет собой необъятнейший и интереснейший материал, неразрывно связанный и определявший всю историю человечества. Общей исторической теории города нет и быть не может, т.к. у каждого государства есть своя история, и разные факторы в разное время по-разному воздействуют на города.

Например, К. Бюхер, подчеркивая огромное значение городов в античное время, писал, что римское государство, представляет для нас особенное значение, потому что в полноте его власти выразилось господство города над половиной мира, и система его управления повлияла на основание в этом огромном пространстве городов; это было настоящее урбанизирование стран, подпавших под его власть⁴².

Н.А. Омельченко выделяет для России четыре фактора (вызова), оказывавших длительное и непосредственное влияние на историю России и во многом обусловивших формирование своеобразных черт всей российской цивилизации:

1) *географические условия*, в которых проходило становление российской цивилизации и в которых она продолжает существовать сегодня;

³⁹ Футурология (от лат. futurum — будущее) — междисциплинарное направление в науке, основывающееся на данных общественных и естественных наук и ставящее целью предвидение будущего развития человечества и отдельных сфер жизни общества.

⁴⁰ Мартыянов В.С. Города в глобальном Модерне: противоречия развития и утопии постиндустриализма / В сборнике: Современный город: социальность, культура, жизнь людей // Материалы XVII Международной научно-практической конференции. — Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН. 2014. С. 38–43.

⁴¹ Кидуэлл П. Психология города: как быть счастливым в мегаполисе / пер. с англ. — М.: Манн, Иванов и Фарбер, 2018. С. 10–11, 14–15.

⁴² Бюхер К. Указ. соч. С. 14.

2) *природно-климатические условия*, обусловившие в отличие от многих стран Западной Европы особый, по преимуществу рискованный характер земледелия, на протяжении многих веков составлявшего основу российского хозяйства;

3) *геополитическое положение* России, формировавшейся и развивавшейся на стыке двух великих цивилизаций: Востока и Запада;

4) *многонациональность Российского государства*, приводившая к возникновению на протяжении всей истории России межэтнических конфликтов разного уровня и интенсивности, которые приходилось преодолевать⁴³.

Теоретические исследования были посвящены различным аспектам истории города. Так Л.А. Велихов, рассматривая теории причин происхождения городов, выделяет следующие: теория возникновения города по индивидуальной воле его основателя, теория свободного договора, теория социальной защиты (укрепленного, огороженного или гарнизонного пункта), теория рынка, теория естественного развития сельских поселений, — все они должны быть учтены при объяснении генезиса города в той или иной определенной эпохе, но оказываются несостоятельными и легко опровергаемыми при распространении их на все эпохи и случаи⁴⁴.

Дореволюционные историки также по-разному подходили к ответу на этот вопрос. В.О. Ключевский считал происхождение древнерусских городов как, прежде всего, центров торговли⁴⁵. Н.И. Костомаров исследовал генезис южнорусских городов в свете развития народной жизни в этом регионе⁴⁶. Сторонниками теории колонизации и переселения были Д.Я. Самоквасов⁴⁷, М.Д. Затыркевич⁴⁸ и С.М. Соловьев⁴⁹.

⁴³ История России: в 4 т. Т. 1. Генезис и эволюция русской государственности (до конца XVII века): коллективная монография / под ред. Н.А. Омельченко; пред. Н.А. Омельченко; отв. ред. С.В. Перевезенцев. — М.: ИНФРА-М, 2018. С. 7–8.

⁴⁴ Велихов Л.А. Указ. соч. С. 10.

⁴⁵ Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. — М.: Олма-ПРЕСС Образование, 2005.

⁴⁶ Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. Кн. I. — СПб., 1912.

⁴⁷ Самоквасов Д.Я. Указ. соч.

⁴⁸ Затыркевич М.Д. О влиянии борьбы между народами и сословиями на образование строя русского государства в домонгольский период. — М.: Имп. О-во истории и древностей рос. при Моск. ун-те, 1874.

⁴⁹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. В 29-ти т. Т. 1. — СПб.: Товарищество «Общественная польза», 1851–1879.

Социально-политические подходы к теории города использовали В.И. Сергеевич⁵⁰ и А.Д. Градовский⁵¹.

В советский период М.Н. Тихомиров, Б.Д. Греков и С.В. Юшков считали, что города возникают в первую очередь там, где развивается сельское хозяйство, и выделяются ремесленники и купцы, создаётся городская округа, тянущая к своему центру. Эту связь между возникновением городов и развитием земледелия как основного занятия населения они базировали на анализе сведений того периода о русских городах X–XIII вв.⁵² Сторонником теории городов как племенных центров являлся И.Я. Фроянов⁵³.

В отечественной исторической науке постсоветского периода происхождение древнерусских городов стало рассматриваться не только как следствие развития ремесла и торговли или как административно-религиозных начал, но и с учетом более сложных социально-культурных проблем.

Комплексному анализу древнерусских городов посвящены работы В.П. Даркевича, который выделяет следующие их виды: политико-административно-правовые (города являются средоточием властных структур); военные (особенно важно значение городов-крепостей, их стратегическая роль в южном лесостепном пограничье, где появлялись «скорые на кровопролитье» кочевники); культурные, с включением как религиозных, так и светских начал; ремесленные; торговые; коммуникационные (расположенные на главных путях сообщения, города поддерживают международные связи, что ведет к взаимообогащению культур, осуществляют контакты между отдельными территориями Киевской Руси, а позднее — землями-княжениями)⁵⁴.

Б.А. Рыбаков считал, что в отличие от деревни город — многофункциональное поселение, отвечавшее различным потребностям фео-

⁵⁰ Сергеевич В.И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. — М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1867.

⁵¹ Градовский А.Д. Собрание сочинений А.Д. Градовского. В 9-ти т. Т. I. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899–1908. С. 350.

⁵² См.: Тихомиров М.Н. Древнерусские города. — М.: Госполитиздат, 1956; Греков Б.Д. Киевская Русь. — М.: Госполитиздат, 1953; Юшков С.В. Очерки по истории феодализма в Киевской Руси. — М.–Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1939.

⁵³ Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. — Л.: Изд. Ленинградского университета, 1988.

⁵⁴ Даркевич В.П. Происхождение и развитие городов древней Руси (X–XIII вв.) // Вопросы истории. 1994. № 10. С. 43–60.

дальнего общества⁵⁵. В.Я. Любовный полагает, что образование городов происходит под воздействием самых различных факторов, но одним из наиболее устойчивых, прослеживаемых на протяжении всего исторического периода, является транспортный фактор. Его особая роль не случайна, она во многом определяется масштабами и просторами России, слабой освоенностью значительной части страны⁵⁶.

Необходимо отметить роль советских и российских археологов, проводящих значительные исследования городов, раскопки Смоленска, Новгорода, Ладоги, Москвы, Керчи, Херсонеса и других дают ценнейший исторический материал.

При этом с сожалением вынуждены отметить, что такая отрасль юридической науки как история государства и права почти не уделяет внимания роли города в формировании и развитии государств. В последние годы появились историко-правовые работы по российскому городскому праву, в которых отмечается, что в отечественной историографии начало изучению городского права было положено в XIX в., но и в дореволюционный период, и в советское время большинство исследователей подходило к городскому праву как к явлению европейского средневековья, не пытаясь выявить его отечественный аналог. Кроме того, в исследованиях преобладал исторический, а не историко-юридический взгляд на предмет. Долгое время исследовательская работа велась в рамках европоцентристского подхода, который ограничивал работы исключительно европейским городским правом⁵⁷.

Таким образом, можно считать, что история российского города остается актуальным предметом глубокого и широкого исследования, которое позволило бы сформировать правильное историко-правовое представление о роли и месте города в формировании как Древней Руси, так и современной России.

Международное право городов⁵⁸

Международное право в своем историческом развитии дает нам не мало примеров значения городов: зарождение первых городов-госу-

⁵⁵ Русский город (проблемы градообразования). Вып. 3. — М.: Изд-во МГУ, 1980. С. 72.

⁵⁶ Любовный В.Я. Города России: формирование и проблемы развития / Антология «Строители России. XX-XXI вв.», Том «Городское хозяйство». — М.: Мастер, 2014. С. 798.

⁵⁷ Источники русского городского права XIII–XVIII вв.: монография / под общ. ред. Ю.В. Оспенникова. — Самара: ООО «Научно-технический центр», 2016. С. 8.

⁵⁸ Подробнее: Таболин В.В., Мархгейм М.В. Международное право городов. — М.: Изд. дом ГУУ, 2019.

дарств, как субъектов международных отношений, интенсивная дипломатическая деятельность древнегреческих городов-государств, заключение межгосударственных договоров о военной помощи, формирование крупных международных союзов городов и др. Полагаем, что в историко-правовом аспекте города-государства можно представить основоположниками международной правосубъектности государств.

Города могут быть признаны субъектами международного права, которые не участвуют в нормотворческом процессе непосредственно, но обладают другими элементами правосубъектности — принимают участие в реализации международно-правовых норм (правоприменении) и способны участвовать в мерах, направленных на их защиту⁵⁹.

К предмету международного права городов можно отнести международные отношения в сфере дружественных связей между странами и народами, экономического и культурного сотрудничества, укрепления мира и международной безопасности, предотвращения и урегулирования конфликтов, определение тенденций развития мегаполисов и их роли в решении международных проблем. Объекты правового регулирования — города, мегаполисы, урбанизированные территории, их жители, международные неправительственные организации городов.

Как институт отрасли «Права внешних сношений» международное право городов базируется на ряде общепризнанных принципов: всеобщего уважения прав и свобод человека, равноправия и самоопределения народов и наций, невмешательства, сотрудничества.

Международное право городов также обладает своими специфическими источниками⁶⁰. На первом месте среди них находятся декларации ООН и европейские хартии по населенным пунктам: Ванкуверская декларация (принципов) по населенным пунктам, принята на конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат I) в Ванкувере (Канада) в 1976 году⁶¹, Европейская декларация прав городов, принятая постоянной конференцией местных и региональных органов

⁵⁹ Сафронова Е.В. Очерки теории международного права. — М.: РИОР, ИНФРА-М, 2011. С. 70–71.

⁶⁰ Таболин В.В. Международно-правовые источники современного городского права // Конституционное и муниципальное право. 2013. №9. С. 66–71.

⁶¹ Официальный сайт ООН — URL: www.un.org/russian/declarat/vancouver.pdf (дата обращения - 30.01.2019).

власти Европы в 1992 года вместе с Европейской хартией городов⁶², Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская хартия), одобренная участниками Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы в Ольборге (Дания) 27 мая 1994 года, Стамбульская декларация по населенным пунктам, принята на специальной конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II) в Стамбуле (Турция) 3–14 июня 1996 года⁶³, Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, принята резолюцией специальной 25 сессии Генеральной Ассамблеи ООН 9 июня 2001 года⁶⁴, Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов 2007 г.⁶⁵, Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» была принята 29 мая 2008 г. в Страсбурге⁶⁶ и ряд других.

Необходимо обратить внимание на тот печальный факт, что кроме некоторого сотрудничества с Программой ООН-Хабитат, Российская Федерация к вышеперечисленным международным договорам не присоединялась и в подобной работе официально не участвует.

Город как государствообразующая категория

Для того чтобы рассматривать город как государствообразующую категорию мы должны выделить совокупность характеристик города и государства, которые имеют сходные признаки. О каких характеристиках может идти речь? Во-первых, историко-правовые аспекты возникновения и развития города и государства; во-вторых, их правовая сущность; в-третьих, цели и функции; в-четвертых, социально-правовые аспекты; в-пятых, цивилизационные параметры.

Еще в начале XX века Д. Шефер определил политико-правовую роль города в государстве, заключающуюся в том, что город — средоточие всей политической власти народа и его правителя. Захват врагами тож-

⁶² Европейская хартия городов (русская версия) // Материалы 27 сессии постоянной Конференции местных и региональных органов власти Европы (Страсбург, 18 марта 1992 г.) // Городское управление, 2001. №1.

⁶³ Официальный сайт ООН // URL: www.un.org/russian/conferen/habitat/habdecl.htm (дата обращения 27.01.2019).

⁶⁴ Официальный сайт ООН // URL: www.un.org/russian/document/declarat/habitatdec.htm (дата обращения 07.02.2019).

⁶⁵ Официальный сайт Европейской комиссии // URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (дата обращения 20.08.2019).

⁶⁶ Официальный сайт Совета Европы // URL: <https://rm.coe.int/> (дата обращения 20.08.2019).

дественен с падением самого государства. Разрушение Ниневии, Вавилона, Иерусалима является одновременно и концом самостоятельных государств: ассирийского, вавилонского, иудейского⁶⁷.

Город в современном государстве — это далеко не только место для проживания большинства населения, а место приложения научно-технических разработок, правовое (город как субъект права) и социально-экономическое образование, практически монопольно обеспечивающее политическую и экономическую стабильность и развитие государства.

Анализируя постиндустриальное общество, Д. Белл определил, что первой и простейшей характеристикой этого общества является то, что большая часть рабочей силы уже не занята в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности, а сосредоточена в сфере услуг, к которой относятся торговля, финансы, транспорт, здравоохранение, индустрия развлечений, а также сферы науки, образования и управления⁶⁸. Соглашаясь с перечисленными характеристиками постиндустриального общества, нельзя не отметить, что автор фактически перечисляет основные признаки города, которые присущи ему с древних времен. Таким образом, на современном этапе развития государства и общества Д. Белл выдвигает на первое место город как базовый элемент этого процесса, место зарождения, приложения и развития цивилизации.

«Государство городов» — совокупность высоко урбанизированных территорий может рассматриваться как высшая форма города-государства. В таком государстве можно реально и достаточно эффективно (как предполагается) изменить (реформировать) любую его систему (экономическую, политическую, социальную и др.) через изменение этих систем в городах (управление «с низу»), т.к. такой тип государства во многом зависит от системы крупных городов и урбанизированных регионов, как минимум $\frac{3}{4}$ населения которого живет в городах. По сути, государство городов — это экономико-политическая и социально-хозяйственная сеть городских связей, обеспечивающая в той или иной степени стабильность всех институтов общества и государства.

⁶⁷ Шефер Д. Политическое и стратегическое значение больших городов / Сборник статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение / К. Бюхер, Г. Майр, Г. Зиммель, Г. Вентиг, Т. Петерман, Д. Шефер. — СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905. С. 161.

⁶⁸ Белл Д. Указ. соч. С. 18.

Государство сохраняет главный признак города — обязательное наличие граждан (населения). Причем очень важно осознание и правовое понимание жителями государства своего статуса гражданина именно этого государства иначе оно утрачивает свою социальную, а затем и территориальную основу.

«Принудительная» урбанизация — процесс искусственного превращения сельской территории в городскую путем изменения юридического статуса муниципальных образований. Этот процесс оправдывается довольно неубедительными доводами о более высокой социально-экономической эффективности таких смешанных территорий. Причем естественные тенденции развития, сложившиеся в том или ином регионе, учитываются плохо, а негативные последствия такого «осчастливливания» населения вообще не учитываются.

Проблема состоит в том, что необходимо «опережающее» регулирование глобализирующейся урбанизации в России, чтобы не оказаться перед фактом «навязывания» уже сложившихся в глобальных мировых организациях, правовых методов и схем, противоречащих национальным интересам. Нельзя эти процессы «пускать на самотек» или хуже того, искусственно стимулировать, т.к. без научно обоснованного комплексного их анализа все сферы жизнедеятельности человека будут постепенно подчинены наднациональным асоциальным корпоративным интересам.

В.Л. Глазычев замечал, что феномен тотальной урбанизации слабо осмыслен экспертами в первую очередь, потому что над сознанием экспертов тяготеют старые догмы, их интерпретаторами и журналистами; во вторую — властями и горожанами; в третью — ...понять, насколько наше прошлое предопределяет рамки возможного и необходимого, насколько существенно преодолеть заблуждения, накопившиеся за десятилетия сначала советского догматизма, затем постсоветской имитации либеральных доктрин и, наконец, эклектического соединения первых со вторыми, столь характерного для последних лет. Бесконечно важно уяснить, как, каким образом в ряде случаев при работе над управлением территориальным развитием удастся создать точки уравновешенности между публичным благом и эгоистическими интересами лиц, групп, корпораций и целых муниципальных сообществ⁶⁹.

⁶⁹ Глазычев В.Л. Город без границ. — М.: ИД «Территория будущего», 2011. С. 8–9.

Управление городом — жители или чиновники: кто в городе главный?

Ю.А. Тихомиров выделяет ключевые правовые проблемы современного управления, которые связаны с тем, что за длительное время люди привыкли рассматривать управление как механизм сугубо организационный, в который заложены программы и технологии действия. Неизбежно из поля зрения законодателя выпадали мировоззренческий аспект и различные социальные интересы, которые должны отражаться с помощью управления. Это обедняло представление о таком сложном феномене, как управление в обществе. Казалось, что управление привносится извне, сверху или со стороны и людям и организациям остается лишь попасть в его орбиту и развиваться в заданных режимах⁷⁰.

Главный вопрос — город для людей или люди для города? В зависимости от того, какой ответ городская власть дает на этот вопрос, таким путем управляется город. Но кроме субъективных причин, есть объективная ситуация, когда в мегаполисе горожане утрачивают свою идентичность и превращаются в трудовые ресурсы, потребительское общество, интернет-сообщество, «электронных граждан», блогеров, «одноклассников» и т.п. Электронные средства коммуникации и социальные сети стали псевдоформой участия населения в управлении городом.

Выделяют три основных модели электронного участия:

управленческая, фокусируется на эффективной доставке правительственных услуг через систему электронного правительства;

консультационная, где процесс принятия решений учитывает мнения граждан;

модель участия, которая акцентирует внимание на двустороннем взаимодействии правительства и граждан.

Цифровизация и внедрение новых информационных технологий в процесс управления городов, конечно, будет развиваться, и это уже сегодня требует своего правового исследования и обоснования.

Город «живой» и «неживой» — типология современных городов требует новых подходов в определении их правового статуса и законодательного регулирования жизнедеятельности населения городов разных типов. По нашему мнению, наиболее сложными видами являются: депрессивные, кризисные и заброшенные.

⁷⁰ Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

Депрессивный город — состояние города, характеризующееся по сравнению с предшествующим периодом спадом производства, ростом безработицы, снижением уровня жизни населения и в целом снижением социально-экономической деятельности и инвестиционной привлекательности.

Кризисный город — стадия, следующая за депрессивным состоянием, когда депрессия принимает затяжной характер и сопровождается дальнейшим ухудшением основных социально-экономических (падение производства и банкротство значительной части предприятий, массовая безработица, резкое снижение уровня жизни населения и значительное сокращение его численности, потеря инвестиционной привлекательности).

Заброшенный город — ненаселенный пункт, в котором по целому ряду объективных и субъективных причин отсутствуют официально зарегистрированные жители, органы власти и управления, не функционируют объекты городского хозяйства, экономики и социальной сферы.

Законодательно должны быть определены юридические условия установления статуса города как населенного или ненаселенного пункта, характеристики городских услуг в каждом случае и установление гарантий для населения в случае «бесперспективности» города.

В Российской Федерации сегодня всего 1112 городов: 15 миллионов, 64 крупных городов, 90 больших, 155 средних и 788 маленьких городов. Более 1800 поселков городского типа. 109 миллионов человек (74%) проживают в городах и поселках городского типа и только 37,8 миллиона (26%) человек проживают в сельской местности.

Средняя плотность населения России составляет 8,6 человека на кв. км. Распределяется население по территории страны крайне неравномерно. В европейской части страны, на территории, занимающей 20%, проживает 68% россиян. Средняя плотность населения здесь составляет 27 человек на кв. км.

В азиатской части России на территории 80% проживает 32% граждан, а плотность населения в этой части составляет всего 3 человека на кв. км. Максимальная плотность населения зарегистрирована в Москве — более 4620 человек на кв. км, а минимальная — в Чукотском автономном округе — 0,07 человека на кв. км. Средняя плотность сельского населения очень низкая и составляет всего 2,3 человека на кв. км, а о степени освоенности территории судят по плотности сельско-

го населения. Для огромной территории России слабая заселенность большей ее части становится серьезной и сложной проблемой, которая является препятствием не только на пути социально-экономического развития, но и создает определенную международную напряженность, связанную с попытками начать «мировой передел» природных ресурсов.

По нашему мнению, помочь решить эту задачу призвана утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р⁷¹ «Стратегия пространственного развития до 2025 года», которая закладывает с одной стороны агломерационный подход в развитии страны, но с другой стороны, дает толчок началу так называемой «городской колонизации» — древнейшему способу освоения новых незаселенных территорий путем строительства городов как источников социально-экономических изменений на осваиваемых территориях.

Особой характеристикой города есть и будет понятие *безопасный город*⁷². Город должен иметь довольно высокий уровень определенных видов безопасности, которые можно разделить по видам опасностей в городе на *внутренние и внешние*, а также на *абсолютные и относительные*.

Внутренние опасности представляют городские источники (транспорт, преступность, энергетика и инженерные сооружения, заболевания и т.п.), и городская власть имеет возможности в той или иной степени их устранять или снижать уровень негативного воздействия, а *внешние* опасности (эпидемии, экологические и техногенные катастрофы, природно-климатические явления, чрезвычайные ситуации регионального масштаба, военные действия и др.) чаще всего требуют активных мер по спасению и эвакуации населения города.

Абсолютные опасности — это факторы негативного воздействия на человека, которые нельзя устранить, поскольку они являются частью повседневной жизнедеятельности горожан (транспорт, инженерные сети, электромагнитное излучение, социально-психологическая обстановка в городе, массовые спортивные и культурные мероприятия, неблагоприятные погодные условия и т.п.). *Относительные* опасности

⁷¹ Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://government.ru/docs/35733/> (дата обращения 30.09.2019).

⁷² Подробнее: Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе «Город — территория безопасности»: коллективная монография. — Ханты-Мансийск, 2018.

связаны с конкретными людьми или их группами, которые сознательно или невольно создают их своими противоправными действиями, безответственным поведением, неквалифицированной профессиональной деятельностью и т.п., которые могут быть предотвращены, или существенно понижен уровень их опасности своевременными и активными действиями властей города, общественности и граждан.

Город как место приложения всех достижений научно-технического прогресса, был и остается источником постоянной опасности для своих жителей. Важным фактором обеспечения безопасности является способность городской власти умело и эффективно работать в тесном взаимодействии с системой государственных органов, общественных объединений и граждан на основе комплексных целенаправленных и долгосрочных планов в ходе решения социально-экономических задач, направленных на улучшение условий жизнедеятельности людей, удобной приспособленности города для жизни различных социальных и возрастных групп населения, создание необходимых предпосылок для формирования безопасной городской среды.

Экономика в городе: правовые аспекты

Городскую экономику можно определить как совокупность социально-правовых и экономико-правовых отношений, возникающих в процессе осуществления функций обеспечения жизнедеятельности города государственными, муниципальными и коммерческими предприятиями, организациями и учреждениями, урегулированных нормами соответствующих отраслей права.

При этом «городская экономика», включающая «собственных» налогоплательщиков, является частью «экономики в городе», т.к. ряд крупных коммерческих предприятий, учреждений и организаций (или их филиалы) размещенные в городской черте, имеют опосредованное влияние на жизнедеятельность города, являясь налогоплательщиками в местах регистрации своих центральных офисов.

Главную экономико-правовую проблему городов, требующую своего внимательного исследования и решения, блестяще сформулировал Ю.А. Тихомиров: «Чрезмерная «коммерциализация» экономических отношений, измеряемых в показателях «капитал», «прибыль», «себестоимость», приводит к умалению человеческого фактора, низведению всей трудовой деятельности до чего-то механистичного. Однако человеческому фактору, напротив, должно отводиться центральное

- дает повышенные требования к этим сферам деятельности;
- концентрированная обеспеченность современными городскими удобствами (особую роль может сыграть маркетинг жилищно-коммунальных услуг, а также недвижимости);
 - высокая (относительно сельских районов) стоимость жизни и земли, особенно — в крупных городах;
 - напряженное состояние экологии большинства городов⁷⁵.

Мигранты в городе с социально-правовой точки зрения — это социальные группы, члены которых осознают себя целостным субъектом поведения на новом месте жительства и обладают чувством групповой солидарности⁷⁶.

В этом определении заложены очень важные для правового регулирования и управления процессами миграции характеристики. Во-первых, это социально осознающие себя группы, т.е. сохраняющие в той или иной мере свою национально-культурную идентичность; во-вторых, это субъекты правомерного или неправомерного поведения — субъекты правоотношений, имеющие свои права и обязанности; в-третьих, они обладают групповой, а в некоторых случаях и межгрупповой солидарностью (например, в обеспечении безопасности), т.е. готовы на новом месте защищать свои интересы. При этом данные характеристики одинаково применимы как к внутренним, так и к внешним мигрантам.

Это важно, потому что Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года предусмотрено использование миграционного прироста для замещения естественной убыли населения в результате возможного сокращения уровня рождаемости.

Можно предположить, что в условиях сохранения тенденций нарастания мобильности населения, особенно в мегаполисах и агломерациях, большинством населения городов в ближайшем будущем будут мигранты как внутренние, так и внешние.

Принимая эту гипотезу как научную, нужно понять тот факт, что все современные правовые, политические и социально-экономические подходы к регулированию процессов миграции нужно будет

⁷⁵ Панкрухин А.П. Маркетинг города, муниципального образования / Материалы региональной научно-практической конференции: Актуальные проблемы управления социально-экономическими процессами в регионе. — Калуга, 2000.

⁷⁶ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. — М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007.

поменять на противоположные, т.е. главным субъектом правоотношений станет не постоянно проживающее (оседлое) население, а временно проживающая масса людей, практически связанная с данным городом в основном профессиональными или коммерческими интересами.

Если еще учесть активное развитие информационных технологий и искусственного интеллекта, то мы получаем совершенно новое общественно-государственное устройство страны, методы и технологии управления которой сегодня даже трудно представить.

Город в политике

Важнейший политический фактор современной России — $\frac{3}{4}$ населения проживает в городах, и потому вся государственная власть является «городской». Что это означает?

Во-первых, основным избирателем является городское население, т.е. проблемы городской жизни первичны для выборных органов государственной власти.

Во-вторых, село уже давно перестало быть хоть какой-нибудь политической силой. Цветные революции в разных постсоветских республиках тому яркий пример, когда ряд противоправных действий хорошо подготовленной и профинансированной группы людей в столице государства приводят к смене власти во всей стране.

В-третьих, финансово-экономическое положение страны связано с крупными городами, которые являются опорными «точками развития», формируя кластерные агломерации с особым правовым и политическим статусом (ТОСЭР, свободные экономические зоны, свободный порт Владивосток, Сколково, международные экономические организации и др.).

В-четвертых, сеть мировых глобальных городов, контролируемых крупнейшими финансово-промышленными корпорациями, вольно или невольно определяет некие правила политического международного сотрудничества, связанные с добрососедскими или враждебными отношениями.

В-пятых, происходит все большее принижение роли местных властей и замена прямых форм политического участия населения в управлении государством суррогатными электронными формами «активности» граждан по несущественным вопросам их жизнедеятельности.

Известный политолог В.С. Мартьянов делает исключительно интересный и перспективный прогноз о том, что проблемы глобального развития в ближайшем будущем все более начнут определяться долгосрочными тенденциями городского развития. Трансформации, которым подвергаются города и их сети, будут оказывать возрастающее влияние на доминирующую политико-экономическую карту мира, представленную территориальными государствами. Миграционные потоки и демографические процессы, происходящие с 1950 и в перспективе до 2050 г., трудно охарактеризовать иначе как мировую революцию городов⁷⁷.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо сказать, что это только очень краткий и проблемный экскурс в содержание основ юридической урбанонологии, которая может стать новым направлением в юридической науке о городах. Еще целый ряд направлений исследования проблем и теорий города других гуманитарных и естественных наук остались за рамками данной статьи.

§ 1.2. Город как объект управленческого воздействия

Нарастающие тенденции урбанизации требуют построения эффективных систем управления городами. Учитывая значение права как наиболее универсального регулятора общественных отношений, оно играет приоритетную роль среди механизмов городского управления.

Хотя термин «город», равно как и производные от него слова и словосочетания, активно используются в отечественном законодательстве⁷⁸, особенности города как специфического самостоятельного объекта управленческого воздействия ни законодательно, ни доктринально однозначно не определены.

Следствием такой неопределенности является непоследовательность законодателя и правоприменителей в выборе форм и средств управления, в значительной мере предопределяемых спецификой его объекта, что, безусловно, негативно влияет на результативность управления и, как следствие, на качество жизни местного населения в городах.

⁷⁷ Мартьянов В.С. Сети и иерархии городов в глобальном мире: модернизационный потенциал и пределы экспансии // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 6. С. 57–66.

⁷⁸ Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 53.