

ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ

УРБАНОЛОГИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

В двух томах

Монография

*Под общей редакцией
В.В. Таболина*

НАУЧНАЯ ШКОЛА «ГОРОДСКОЕ ПРАВО
И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УРБАНИЗАЦИИ»

ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ

УРБАНОЛОГИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

В двух томах

Монография

*Под общей редакцией
В.В. Таболина*

Москва
ЮСТИЦИНФОРМ
2021

УДК 34(075.32)

ББК 67.4

Ю70

Рецензенты:

В.А. Баранчиков — профессор, доктор юридических наук

С.А. Ильиных — профессор, доктор социологических наук, заведующая кафедрой социологии Новосибирского государственного университета экономики и управления

А.В. Корнев — профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

М.В. Рыжкова — доцент, доктор экономических наук, профессор кафедры экономики Томского государственного университета

Ю70 **Юридическая урбанология. Урбанологическая теория:** монография: в 2 т. / коллектив авторов; под общ. ред. В.В. Таболина. — М.: Юстицинформ, 2021. — 824 с.

ISBN 978-5-7205-1708-3

Монография посвящена обоснованию формирования юридической урбанологии как нового направления юридической науки; сформулированы основные положения урбанологической теории современного города. В первом томе рассмотрены общенаучные представления о городе, понятие и принципы юридической урбанологии как научного направления, ее предмет, объект и система, определена методологическая основа, цели, задачи, функции юридической урбанологии и ее научные источники. Второй том включает в себя базовые научно-теоретические представления о городе в различных общественных, гуманитарных, естественных, информационно-технологических науках, рассмотренные, в том числе, и через призму юридической урбанологии. В приложениях представлен краткий понятийно-терминологический междисциплинарный словарь по юридической урбанологии и проект технического задания на разработку программного обеспечения урбанологической модели города на основе искусственного интеллекта.

Для широкого круга ученых и специалистов в области научной и практической деятельности, интересующихся правовыми аспектами урбанологических исследований.

Ключевые слова: юридическая урбанология, урбанологическая теория, город, урбанизм, урбанизация, рурализация, концепция «Умный город», экология города, городское право, экономика города, социология города, градостроительство, культурология города, урбанистика, психология города, городская экология, безопасность города.

Монография подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках проекта № 19-011-00720 «Разработка научных основ юридической урбанологии как нового комплексного направления в юридической науке о городах». Руководитель научного коллектива д.ю.н., проф. В.В. Таболин.

УДК 34(075.32)

ББК 67.4

ISBN 978-5-7205-1708-3

© В.В. Таболин, коллектив авторов, 2021
© Оформление ООО «Юстицинформ», 2021

SCIENTIFIC SCHOOL
«URBAN LAW AND LEGAL ISSUES OF URBANIZATION»

LEGAL URBANOLOGY

URBANOLOGICAL THEORY

In two volumes

Monograph

Edited by
V.V. Tabolin

Moscow
YUSTITSINFORM
2021

УДК 34(075.32)

ББК 67.4

Ю70

Reviewers:

V.A. Baranchikov — Professor, Doctor of Law

S.A. Ilinykh — Professor, Doctor of Sociology, Head of the Sociology Department at Novosibirsk State University of Economics and Management

A.V. Kornev — Professor, Doctor of Law, Head of the State and Law Theory Department at Kutafin Moscow State Law University (MSLA)

M.V. Ryzhkova — Associate Professor, Doctor of Economics, Professor of the Economics Department at Tomsk State University

Ю70 **Legal urbanology. Urbanological theory:** monograph: in 2 vol. / team of authors; ed. by V.V. Tabolin. — M.: Yustitsinform, 2021. — 824 p.

ISBN 978-5-7205-1708-3

The monograph focuses on the substantiation of the formation of legal urbanology as a new discipline of legal science; the main provisions of the urbanological theory of the modern city are formulated. The first volume considers general scientific ideas about the city, the concept and principles of legal urbanology as a scientific discipline and its subject, object, and system; it also determines the methodological background, goals, objectives, functions of legal urbanology and its scientific sources. The second volume includes basic scientific and theoretical ideas about the city in various social, humanitarian, natural, information and technological sciences, considered, among other things, through the prism of legal urbanology. The appendices present a brief conceptual and terminological interdisciplinary dictionary of legal urbanology and a draft technical specification for the development of software to build an urbanological city model employing artificial intelligence.

The monograph is intended for a wide range of scientists, scholars, and practitioners interested in the legal aspects of urbanological studies.

Keywords: legal urbanology, urbanological theory, city, urbanism, urbanization, ruralization, “smart city” concept, urban ecology, urban law, city economics, city sociology, urban planning, city cultural studies, urban studies, city psychology, urban ecology, city security.

This work was funded by the Russian Foundation for Basic Research under research project No. 19-011-00720 “Development of the scientific foundations of legal urbanology as a new comprehensive discipline of the legal science of cities.” Head of the research team, Doctor of Law, Professor V.V. Tabolin.

УДК 34(075.32)

ББК 67.4

ISBN 978-5-7205-1708-3

© V.V. Tabolin, group of authors, 2021
© Design LLC «Yustitsinform», 2021

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

1. *Астафичев Павел Александрович*, профессор, доктор юридических наук, профессор Санкт-Петербургского университета МВД РФ (том II: 2.1., 2.4.)
2. *Волох Владимир Александрович*, профессор, доктор политических наук, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления (том II: 14.2. совместно с Н.А. Ворониной)
3. *Воронина Наталия Александровна*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН (том II: 14.2. совместно с В.А. Волохом)
4. *Глушков Александр Иванович*, профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой права Московского педагогического государственного университета (том II: глава 3)
5. *Грищенко Леонид Леонидович*, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях ЦКШУ Академии управления МВД России (том II: глава 4 совместно с Ю.Л. Корабельниковой)
6. *Грищенко Валентина Васильевна*, кандидат исторических наук, докторант Саратовского государственного университета (том II: 5.2.)
7. *Дементьев Александр Николаевич*, доктор юридических наук, профессор Курского государственного университета, профессор Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ (том II: 17.3.)
8. *Капитонова Елена Анатольевна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Пензенского государственного университета (том II: 7.3.)
9. *Касаткина Светлана Сергеевна*, доцент, доктор философских наук, профессор кафедры истории и философии Череповецкого государственного университета (том II: главы 1, 10)
10. *Ковнир Владимир Николаевич*, доктор экономических наук, профессор кафедры политической экономики и истории экономической науки РЭУ им. Г.В. Плеханова (том II: глава 8 совместно с О.Д. Кузнецовой)
11. *Корабельникова Юлия Леонидовна*, доцент, кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры государственно-правовых

- дисциплин Академии управления МВД России (том II: глава 4 совместно с Л.Л. Грищенко)*
12. **Кузнецова Ольга Дмитриевна**, доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории РЭУ им. Г.В. Плеханова (том II: глава 8 совместно с В.Н. Ковниром)
 13. **Кузнецов Сергей Александрович**, кандидат политических наук, руководитель направления «Менеджер местного сообщества» Высшей Школы Урбанистики НИУ ВШЭ (том II: 7.2. совместно с Е.С. Шоминой)
 14. **Ларичев Александр Алексеевич**, доцент, доктор юридических наук, заместитель декана юридического факультета НИУ «Высшая школа экономики» (том II: 7.1.)
 15. **Латфуллин Геннадий Рашидович**, профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры теории и организации управления Института отраслевого менеджмента Государственного университета управления (том II: глава 11, 11.1. – 11.4. совместно с В.Г. Смирновой)
 16. **Мартынова Светлана Эдуардовна**, доцент, кандидат филологических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Института экономики и менеджмента Томского государственного университета (том II: глава 6)
 17. **Мархгейм Марина Васильевна**, профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и международного права Белгородского государственного национального исследовательского университета (том II: 2.2., 2.б. совместно с В.В. Таболиным)
 18. **Метелева Елена Растиславна**, доцент, доктор экономических наук, заведующая кафедрой государственного управления и управления человеческими ресурсами Байкальского государственного университета (том II: глава 13)
 19. **Некрасов Сергей Иванович**, профессор, кандидат юридических наук, (том I: глава 6 совместно с В.В. Таболиным)
 20. **Питрюк Анастасия Валерьевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологической безопасности технических систем Московского политехнического университета (том II: глава 15, 18.1. совместно с В.В. Таболиным)
 21. **Пешин Николай Леонидович**, профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой административного права, профессор кафе-

- дры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (том II: 2.3.)
22. **Расихина Лариса Федоровна**, доцент, кандидат экономических наук, заведующая кафедрой «Экономика и управление» ФГАОУ ДПО Институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов топливно-энергетического комплекса (том II: 9.2. совместно с В.В. Таболиным, 11.6.)
23. **Смирнова Валентина Григорьевна**, профессор, кандидат экономических наук, профессор кафедры теории и организации управления Института отраслевого менеджмента Государственного университета управления (том II: глава 11, 11.1. – 11.4. совместно с Г.Р. Латфуллиным)
24. **Сокол-Номоконов Эдуард Николаевич**, доцент, кандидат технических наук, генеральный директор Научно-исследовательского и проектного института территориального планирования и управления (том II: 17.1. – 17.2.)
25. **Соколова Анна Игоревна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) (том II: глава 16, 18.2.)
26. **Соколова Светлана Викторовна**, доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления (том II: 5.1., 14.1.)
27. **Таболин Владимир Викторович**, профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, профессор кафедры конституционного и международного права Белгородского государственного национального исследовательского университета (общая редакция, введение, том I: главы 1-5, глава 6 совместно с С.И. Некрасовым, том II: 2.5., 2.6. совместно с М.В. Мархгейм, глава 9, 9.2. совместно с Л.Ф. Расихиной, 11.5., 18.1. совместно с А.В. Питрюк, 18.3., заключение, приложения 1, 2)
28. **Шомина Елена Сергеевна**, профессор, доктор политических наук, профессор-исследователь кафедры местного самоуправления НИУ «Высшая школа экономики» (том II: 7.2. совместно с С.А. Кузнецовым)

29. *Штомпель Людмила Александровна, профессор, доктор философских наук, профессор кафедры теории культуры, этики и эстетики Института философии и социально-политических наук Южного федерального университета (том II: глава 12)*

Выражаю глубокую признательность профессору, доктору юридических наук, заслуженному деятелю науки РФ *С.А. Авакьяну*, написавшему предисловие к данной книге, рецензентам: профессору, доктору юридических наук *В.А. Баранчикову*, профессору, доктору социологических наук *С.А. Ильиных*, профессору, доктору юридических наук *А.В. Корневу*, доценту, доктору экономических наук *М.В. Рыжковой* за ценные советы и полезные замечания по ее содержанию.

В общей сложности в работе по проекту участвовало 45 российских и зарубежных ученых, представителей ведущих научных и образовательных учреждений России. Искренне благодарю всех авторов, подготовивших свои материалы на высочайшем профессиональном и научном уровне, без которых это исследование не состоялось бы.

*Руководитель проекта, автор
концепции и редактор монографии,
д.ю.н., проф. В.В. Таболин
tabolin@mail.ru*

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 21

Том I. ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ КАК НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Введение 24

Глава 1. Общенаучные представления о городе..... 29

1.1. Понятие «город» как общенаучная категория29

1.2. Концепция правового синкретизма и энтропии города.....39

**Глава 2. Понятие и принципы юридической урбанологии
как научного направления..... 46**

2.1. Понятие юридической урбанологии как научного
направления46

2.2. Научные принципы юридической урбанологии51

Глава 3. Предмет, объект и система юридической урбанологии 60

3.1. Предмет и объект исследования юридической
урбанологии60

3.2. Система юридической урбанологии как научного
направления65

Глава 4. Методологическая основа юридической урбанологии 72

4.1. Общенаучные подходы и методы юридической
урбанологии72

4.2. Частнонаучные методы юридической урбанологии.....75

**Глава 5. Цели, задачи и функции юридической урбанологии
как научного направления..... 78**

5.1. Цели и задачи юридической урбанологии как научного
направления78

5.2. Функции юридической урбанологии80

Глава 6. Источники юридической урбанологии	83
6.1. Понятие и виды источников юридической урбанологии.....	83
6.2. Юридические источники урбанологии (правовые акты)	93
Заключение	115

Том II. ОСНОВЫ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Раздел I. Гуманитарные науки о городе	118
--	------------

Глава 1. Философские вопросы правовой теории города	118
1.1. Правовая сфера города в историческом экскурсе философской мысли	118
1.2. Философские дискуссии о правовом пространстве современного города.....	129

Глава 2. Правовые основы урбанологической теории	138
2.1. Конституционно-правовые и муниципально-правовые основы урбанологической теории	138
2.2. Город: конституционно-правовые аспекты юридической урбанологии	152
2.3. Особенности административно-правового статуса города	169
2.4. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений городов и городских сообществ	193
2.5. Современное городское право: сущностное содержание с позиции юридической урбанологии	209
2.6. Международно-правовые аспекты роли и места городов в современном мире.....	220

Глава 3. Правоохранительная деятельность в городе	228
3.1. Сущность и отличительные признаки правоохрани- тельной деятельности в городской среде	228
3.2. Правоохранительные органы: понятие и основные направления деятельности в условиях города.....	239

Глава 4. Теория безопасного города	248
4.1. Содержание понятия «безопасность» в аспекте юридической урбанологии	248
4.2. Правовое обеспечение безопасности города в современных условиях	253
4.3. Виды угроз и обеспечение безопасности города	262
4.4. Основные характеристики безопасности города.....	271
Глава 5. Историко-правовые вопросы теории возникновения и развития городов	276
5.1. Исторические теории возникновения, формирования и развития городов.....	276
5.2. Историко-правовые основания возникновения и развития малых городов России	294
Глава 6. Социология современного города	312
6.1. Социальные процессы и отношения в городах в контексте глобализации	312
6.2. Глобальный тренд на партисипативность городских решений: готовность граждан России.....	320
6.3. Городской социум: локальные детерминанты	336
Глава 7. Социально-правовые основы формирования и деятельности городского сообщества	345
7.1. Город и городские сообщества: юридикто-урбано­логический подход.....	345
7.2. Добрососедство как деятельность локальных сообществ жителей городов.....	356
7.3. Дети в городе: постановка проблемы в контексте юридической урбано­логии	370
Глава 8. Город в экономической и урбанистической теориях	384
8.1. Город как историко-экономическая категория и основа урбанизма.....	384
8.2. Концепция справедливого устройства городов: теория и практика.....	390

8.3. Экономика города как раздел современной экономической теории.....	400
8.4. Постиндустриальные теории города.....	414
Глава 9. Политологические особенности урбано­логической теории	419
9.1. Современные политологические концепции и теории города	419
9.2. Город как государствообразующая политико-правовая категория.....	424
9.3. Столицеведение: юридико-урбано­логические аспекты.....	439
Глава 10. Социально-психологические вопросы городской жизни	450
10.1. Социально-психологические установки урбанизованного общества (анализ урбанистических теорий).....	450
10.2. Социализация в городе.....	463
10.3. Когнитивный образ города	470
Глава 11. Теория городского управления и городская антропология.....	475
11.1. Наука управления и самоуправления на современном этапе.....	475
11.2. Управление человеческими ресурсами – основная концепция развития науки и практики городского управления и самоуправления	480
11.3. Городская антропология.....	486
11.4. Ретроспективный подход в городском управлении	494
11.5. Урбано­логические аспекты городского хозяйства	502
11.6. Кадровая логистика города.....	511
Глава 12. Культурологическая теория города	520
12.1. Распределенная субъективность в звуковом пространстве городов	524
12.2. Культурно-антропологические типы горожан.....	536
12.3. Городская идентичность.....	542
Глава 13. Концепция глобальных городов.....	553

13.1. Глобальные города как новый феномен в условиях глобализации	553
13.2. Подходы к исследованию глобальных городов	565
13.3. Прикладное значение теоретических представлений о глобальных городах для современного управления территориями	577
Раздел II. Естественные науки о городе	583
Глава 14. География городов в контексте урбанонологической теории....	583
14.1. Географические теории города	583
14.2. Основы урбанонологической теории миграции	599
Глава 15. Экология города: вопросы теории и практики	619
15.1. Экономические аспекты экологического состояния городов	620
15.2. Актуальные проблемы урбоэкологии.....	627
15.3. Трансформация законодательства и управления экологическим состоянием городов	635
15.4. Урбанонологические проблемы биологии города	646
Глава 16. Город и село: современное правовое состояние и тенденции развития	653
16.1. Город и село: соотношение и правовое состояние.....	655
16.2. Урбанизация и рурализация как разнополюсные тенденции развития местных территорий	666
16.3. Теория субурбанизации и потенциал развития городов	674
Раздел III. Градостроительные и информационно-технологические аспекты урбанонологической теории.....	685
Глава 17. Градостроительные аспекты урбанонологии и связь градостроительного права с юридической урбанонологией	685

17.1. Градостроительная наука в системе знаний о современном городе.....	685
17.2. Городское градостроительное право как раздел юридической урбанонологии и его место в системе современного российского права.....	700
17.3. Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве.....	721
Глава 18. Информационно-технологические аспекты урбанонологической теории	740
18.1. Правовые и урбанонологические аспекты цифровизации города.....	740
18.2. Концепция «Умный город»: правовые и урбанонологи- ческие вопросы.....	747
18.3. Урбанонологическая модель города: сущностные подходы к созданию и ИТ-реализации	779
Заключение	792
Приложения.....	798
1. Понятийно-терминологический междисциплинарный словарь по юридической урбанонологии	798
2. Техническое задание на разработку урбанонологической модели города на основе искусственного интеллекта (концептуальный проект)	817

CONTENTS

Introduction	21
---------------------------	-----------

Volume I. FUNDAMENTALS OF LEGAL URBANOLOGY AS A DISCIPLINE OF LEGAL SCIENCE

Introduction	24
---------------------------	-----------

Chapter 1. General scientific ideas about the city	29
---	-----------

- 1.1. The “city” concept as a general scientific category.....29
- 1.2. The concepts of legal syncretism and urban entropy.....39

Chapter 2. The concept and principles of legal urbanology as a scientific discipline.....	46
--	-----------

- 2.1. The concept of legal urbanology as a scientific discipline46
- 2.2. Scientific principles of legal urbanology.....51

Chapter 3. Legal urbanology subject, object, and system	60
--	-----------

- 3.1. Subject and object of research in legal urbanology.....60
- 3.2. The system of legal urbanology as a scientific discipline65

Chapter 4. Methodological background of legal urbanology.....	72
--	-----------

- 4.1. General scientific approaches and methods of legal urbanology.....72
- 4.2. Specific scientific methods of legal urbanology75

Chapter 5. Goals, objectives, and functions of legal urbanology as a scientific discipline	78
---	-----------

- 5.1. Goals and objectives of legal urbanology as a scientific discipline78
- 5.2. Functions of legal urbanology80

Chapter 6. Sources of legal urbanology	83
---	-----------

- 6.1. The concept of legal urbanology and types of its sources.....83
- 6.2. Legal sources of urbanology: regulations93

Conclusion 115

Volume II. FUNDAMENTALS OF URBANOLOGICAL THEORY

Section I. Humanities concerning the city 118

Chapter 1. Philosophical issues in the legal theory of the city 118

- 1.1. The city’s legal sphere in the historical journey of philosophy ... 118
- 1.2. Philosophical discussions about the legal framework of the modern city..... 129

Chapter 2. Legal fundamentals of urbanological theory 138

- 2.1. Constitutional and municipal legal fundamentals of urbanological theory 138
- 2.2. The city: constitutional legal aspects of legal urbanology 152
- 2.3. Features of the city’s administrative and legal status..... 169
- 2.4. Civil legal regulation of public relations between cities and urban communities 193
- 2.5. Modern urban law: the substantive content from the perspective of legal urbanology.. 209
- 2.6. International legal aspects of the role and place of cities in the modern world. 220

Chapter 3. Law enforcement in the city..... 228

- 3.1. The character and distinguishing features of law enforcement in the urban environment 228
- 3.2. Law enforcement agencies: their concept and core areas in the urban setting..... 239

Chapter 4. Theory of safe city 248

- 4.1. The comprehension of the “safety” concept in terms of legal urbanology.. 248
- 4.2. Legal support for ensuring urban safety and security in the current context..... 253
- 4.3. Types of threats and ensuring urban safety and security 262
- 4.4. The main characteristics of urban safety and security... 271

Chapter 5. Historical and legal issues in the theory of urban emergence and development	276
5.1. Historical theories of urban emergence, formation, and development.....	276
5.2. Historical and legal grounds for the emergence and development of towns in Russia.	294
Chapter 6. Sociology of the modern city.....	312
6.1. Social processes and social relations in cities in the globalization context.	312
6.2. The global trend for participation in urban solutions: the readiness of Russian citizens.....	320
6.3. Urban community: local determinants	336
Chapter 7. Social legal fundamentals for the formation and activities of the urban community.....	345
7.1. The city and urban communities: the legal and urbanological approach.....	345
7.2. Neighbourliness as activities of local communities of city residents	356
7.3. Children in the city: the articulation of the issue in the context of legal urbanology.	370
Chapter 8. The city as viewed by economic and urban theories.	384
8.1. The city as a historical and economic category and the basis of urbanism.....	384
8.2. The concept of equitable cities: theory and practice	390
8.3. Urban economics as part of modern economic theory.	400
8.4. Postindustrial theories of the city	414
Chapter 9. Political features of urbanological theory	419
9.1. Modern concepts in political science and theories of the city. .	419
9.2. The city as a state-forming political and legal category.	424
9.3. Capitalology: legal and urbanological aspects.....	439
Chapter 10. Social psychological issues of urban life.....	450

10.1. Social psychological attitudes of an urbanized society (analysis of urban theories)	450
10.2. Socialization in the city.....	463
10.3. Cognitive image of the city.....	470
Chapter 11. Urban governance theory and urban anthropology.	475
11.1. The science of management and self-government in modern times.....	475
11.2. Human resource management – the main development concept for science and practice of urban governance and self-government	480
11.3. Urban anthropology.....	486
11.4. Retrospective approach in urban governance.....	494
11.5. Urbanological aspects of urban economy.....	502
11.6. Personnel logistics of the city	511
Chapter 12. The cultural theory of the city	520
12.1. Distributed subjectivity in the acoustic environment of cities... ..	524
12.2. Cultural anthropological types of city people.	536
12.3. Urban identity.....	542
Chapter 13. The concept of global cities.....	553
13.1. Global cities as a new phenomenon in the globalization context.....	553
13.2. Approaches to the study of global cities.....	565
13.3. Practical significance of theoretical models of global cities for modern territory management.	577
Section II. Natural sciences concerning the city	583
Chapter 14. Geography of cities in the context of urbanological theory	583
14.1. Geographical theories of the city.....	583
14.2. Fundamentals of the urbanological theory of migration.....	599

Chapter 15. Urban ecology: theoretical and practical issues	619
15.1. Economic aspects of the ecological condition of cities	620
15.2. Current problems of urban ecology... ..	627
15.3. Transformation in legislation on, and control of the ecological condition of cities.....	635
15.4. Urbanological problems of urban biology.....	646
 Chapter 16. City and country: modern legal status and development trends	 653
16.1. Balance between city and country, legal status.....	653
16.2. Urbanization and ruralization as opposite trends in the development of local territories.. ..	666
16.3. Suburbanization theory and potential for the development of cities.	674
 Section III. Urban planning and information technology aspects of urbanological theory.....	 685
 Chapter 17. Urban planning aspects of urbanology and relations between urban planning law and legal urbanology.	 685
17.1. Urban planning science in the system of knowledge about the modern city.	685
17.2. Urban planning law as a branch of legal urbanology and its place in the system of modern Russian law	700
17.3. City and urban agglomeration in Russia: objects and subjects in the urban planning law.....	721
 Chapter 18. Information technology aspects of urbanological theory	 740
18.1. Legal and urbanological aspects of city digitalization	740
18.2. The “smart city” concept: legal and urbanological issues.	747
18.3. Urbanological model of the city: substantive approaches to building and IT implementation.....	779
 Conclusion... ..	 792

Appendices

1. Interdisciplinary research vocabulary of legal urbanology 798

2. Terms of reference for the development of urbanological city models
employing artificial intelligence (conceptual design)..... 817

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемая вашему вниманию книга является завершающей¹ коллективной монографией большой научно-исследовательской работы — фундаментального исследования, посвященного совершенно новому направлению в российской и мировой юридической науке — *юридической урбанологии*. Методологические подходы которой позволили авторскому коллективу разработать и предложить вниманию научного сообщества основы междисциплинарной урбанологической теории.

Уже много разными учеными в рамках различных общественных, естественных и технических наук написано статей и монографий, посвященных тем или иным аспектам жизнедеятельности города и его населения. Исторический диапазон подобных трудов исчисляется веками и можно сказать, что как только возник город, так он стал объектом изучения сначала летописцев и градостроителей, потом историков, архитекторов, путешественников и писателей, затем социологов, политологов, правоведов, археологов, поэтов, писателей, художников и др.

Связано это с тем, что наша цивилизация — городская, т.к. город стал не только основой возникновения государства, но и «колыбелью» научно-технического прогресса, науки и образования, местом реализации самых амбициозных проектов и открытий, революционных преобразований государств и обществ, подписания исторических документов, изменивших мир и т.п.

Комплексный междисциплинарный подход к исследованию города, который предлагают авторы данной книги, заставляет по-новому посмотреть на роль и место юридической науки в сообществе других, не только гуманитарных, но и естественных, технических и информационно-технологических наук, открывающий новые многочисленные направления фундаментальных и прикладных правовых исследований, формировании нового комплексного научного представления о городах, их жителях, урбанизированных регионах (агломерациях и мегаполисах), территориальном и экономическом устройстве государства, международных аспектах сотрудничества городов и многое другое.

¹ Итогом первого года исследований стала коллективная монография: Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты / под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020.

Авторам удалось органично сочетать значительный теоретический материал с большим количеством практических примеров, убедительно подтверждающих обоснованность приводимых доводов и обобщающих выводов. Многогранность и дискуссионность выдвинутых новых концепций, гипотез, моделей и подходов создает широкое поле для их обсуждения на научных конференциях, семинарах и круглых столах по проблемам жизнедеятельности города и вызовет интерес ученых различных отраслей юридической науки, а также других гуманитарных, естественных, инженерных и информационных наук.

Несомненно, данное исследование, в котором приняли участие известные российские ученые — представители практически всех общественных наук, станет нетривиальным событием в российской науке.

С.А. Авакьян
профессор, доктор юридических наук,
Заслуженный деятель науки РФ

ТОМ I

**ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ
КАК НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ**

*Наука не является и никогда не будет
являться законченной книгой.
Каждый важный успех приносит
новые вопросы. Всякое развитие
обнаруживает со временем все новые
и более глубокие трудности.*

А. Эйнштейн

ВВЕДЕНИЕ

Рассматривая человеческую цивилизацию с позиций современной науки, мы должны уверенно сделать заключение о ее городской природе. В исторической ретроспективе хорошо видна исключительная роль города в формировании двух главных элементов цивилизации: государства и научно-технического прогресса. Город как «зародыш» и обязательный признак любого государства в настоящее время достиг такого уровня своего значения, что уже начинает «конкурировать» с самим государством. Появились теории «мировых городов», которые рассматривают их систему как будущую альтернативу государственно-му устройству мирового порядка².

Город является источником и местом приложения результатов научно-технического прогресса. По мотивации новых научных исследований городскую сферу опережает видимо только военное направление НТП. Особенно актуальными в последние годы стали разработки в свете концепции: «умный город» – «умное государство» – «умная планета»³.

С.С. Касаткина справедливо отмечает, что комплекс современных направлений изучения города позволяет его рассмотреть в виде сложного механизма техногенно-информационной цивилизации, как результат мировоззренческих изменений, вызванных глобальными тен-

² Kurt Taylor. Gaubatz City-State Redux: Rethinking Optimal State. Size in an Age of Globalization // New Global Studies. 2009. № 1. P. 1–24; Кларк Г., Мунен Т. Глобальные города и национальные государства: новый курс на партнерство в 21 веке // АНО Московский урбанистический форум, 2016.

³ De Santis R., Fasano A., Mignolli N., Villa A. Smart City: la città del future? // Economia & Lavoro. 2014. № 1. P. 177–194; Ганин О.Б., Ганин И.О. «Умный город»: перспективы и тенденции развития // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 1. С. 124–135.

денциями духовных, экологических и социально-коммуникативных процессов современного общества⁴.

Современные развитые государства можно представить как совокупность высоко урбанизированных территорий (агломераций) и крупнейших городов (мегаполисов), являющихся, по сути, высшей политико-правовой и экономико-правовой формой государственного устройства. Фактически эта политико-правовая, социально-экономическая, хозяйственно-инженерная, культурно-психологическая, урбанистическая и управленческая сеть городских связей, опирающаяся на сложнейшую систему общественных отношений, обеспечивает стабильность всех институтов общества и государства.

Психологи полагают, что людям свойственно считать, что слабые воздействия на систему дают маленький эффект, сильные — большой. Однако существует жесткое правило: чем сложнее компоненты системы и чем их больше, тем дальше она от простой суммы своих частей. Другими словами, минимальное — точечное — вмешательство чревато каскадом серьезных, порой катастрофических последствий⁵. Город — это именно такая система, и мы не раз убеждались как опасны неграмотные и научно необоснованные вмешательства в его жизнь.

Возникают резонные вопросы — насколько хорошо и полно мы представляем себе жизнедеятельность современного города? Насколько объективна и реальна та информация, на основе которой органы власти принимают судьбоносные решения? Чем и как живет сегодня российский горожанин? Ответить на эти вопросы не в силах ни одна наука, т.к. ее предметом является только часть сложнейшего многофункционального комплекса, требующего широкого междисциплинарного подхода в своем изучении целым рядом гуманитарных и естественных наук.

Культурологи обращают наше внимание на то, что личность в городе находится в постоянном поле множественных, интенсивных и противоречивых внешних воздействий. Поведение горожанина ситу-

⁴ Касаткина С.С. Город в условиях глобальных перемен: современные идеи и походы. — Череповец, 2017. С. 53–54.

⁵ Милтнер Ф., Сифер В., Шеппах Д., Брейтенфелд Д. Мысль. Разум. Интеллект. Практическое руководство по развитию умственных способностей / пер. с англ. — М.: ИД Ридерз Дайджест, 2003. С. 160.

ативно и обусловлено рядом обстоятельств, специфика городской среды накладывает отпечаток и на тип личности горожанина⁶.

В российской и зарубежной науке сложились некоторые научные концепции, объединяющие определенные отраслевые знания: «экономика города», «география города», «экология города», «социология города», «философия города», «история города», «культурология города», «психология города» и др., которые позволяют представить его как населенный пункт, где живет и работает население, функционируют предприятия, учреждения, торговля, транспорт и проч., под властью и управлением определенной системы органов, но и как весьма сложный «живой организм» со своей «судьбой»: историей, успехами и неудачами, большими или малыми достижениями, вырастивший десятки поколений рабочих, инженеров, учителей, врачей, ученых и других людей, вложивших свой труд в его становление и развитие, ставшие авторами его внешнего облика и его «душой».

По нашему мнению, юридическая урбанонология позволит обеспечить эту системность и «связанность» различных видов гуманитарных и естественно-научных взглядов на жизнедеятельность города и его жителей в единую комплексную теорию, позволяющую оценивать состояние города и моделировать процессы правового воздействия на функциональные связи, прогнозируя и преодолевая возникающие проблемы.

Особую актуальность данной теме придает конституционная норма о единой системе публичной власти в Российской Федерации, под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства⁷. Без сомнения, российские города будут занимать в этой системе значимое место и как субъекты РФ, и как муниципальные образования.

⁶ Туркина В.Г., Вербина О.В., Антонова Е.Л. Город как предмет междисциплинарных исследований // *Juvenis scientia*. 2018. № 10. С. 69–72.

⁷ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации» // *Российская газета*. 2020. № 280. 11 дек.

В полной мере к современному городу можно отнести мнение С.С. Алексеева, который считал, что у человечества нет иного пути и иного способа решения глобальных проблем и трудностей, грозящих тяжкими последствиями для человеческого рода, как поставить в самый центр жизни людей современное право. Только оно, право, способно противостоять вполне возможной катастрофе, которая грозит человечеству в обстановке «грядущей анархии», «вольницы» ненасытного и изощренного потребительства, притом, увы, в условиях, казалось бы, близкого всеобщего процветания⁸.

К сожалению, в последнее десятилетие научный интерес к городу среди молодых ученых серьезно ослаб. Так, по данным Российской государственной библиотеки число защищенных диссертаций о городе по всем наукам за период с 2010 по 2018 г. снизилось более чем 4,5 раза (с 285 до 57). При этом актуальность данной тематики в практической деятельности государства продолжала возрастать.

Целью данного исследования является формирование нового комплексного правового представления о сущности жизнедеятельности городов и процессов урбанизации в Российской Федерации, с учетом совокупности уже накопленных теоретических и практических знаний в различных отраслях гуманитарных и естественных наук о городах (с учетом мирового опыта), а также формирование механизмов эффективного государственного и муниципального правового регулирования и управления различными городскими процессами, в первую очередь определяющими качество жизни населения.

Юридическая наука активно развивается и появление новых научных направлений – есть естественный процесс диалектического познания мира. Д. Белл, отмечая особенности развития научного знания, подчёркивал, что важным является не просто его рост, а «разветвление», т.е. образование новых многочисленных сфер и специальностей в рамках каждой области науки. Каждое новое достижение приоткрывает, иногда быстро, иногда медленно, новые области, которые, в свою очередь, порождают собственные ответвления⁹.

⁸ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Издательство НОРМА, 2001.

⁹ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М.: Academia, 1999. С. 251–252.

Ю.А. Веденеев определяет юридическое знание как органическую часть правовой реальности, как культурно-историческую форму существования различных человеческих сообществ. Юридическое знание неоднородно по своему нормативному содержанию и структуре. Оно дифференцировано по составляющим систем социального общения и коммуникаций, их статусной и ролевой структуры. В этом плане оно имеет и социологическое, и антропологическое измерение. Это сложный многоуровневый и поливариантный цивилизационный феномен, возникающий на пересечении социальных, культурных и ментальных оснований и условий собственного развития и воспроизводства¹⁰.

Юридическая урбанонология есть по существу такое «ответвление», но не в узкую правовую область, а в новое научное направление, призванное объединить знания различных отраслей юридической науки, других гуманитарных и естественных наук, о закономерностях возникновения, развития и функционирования городов, об общественных отношениях, возникающих в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных, экологических и других процессах жизнедеятельности городского населения.

Данное исследование относится к предметно-теоретическим фундаментальным научным исследованиям, которое направлено на расширение теоретического понимания сущности города. Для современного этапа научно-технического развития характерно использование методов фундаментальных исследований для решения прикладных проблем. Тот факт, что исследование является фундаментальным, еще не означает, что его результаты неприменимы на практике¹¹.

¹⁰ Веденеев Ю.А. Юридическая наука в системе междисциплинарных связей // LexRusica. 2017. № 6 (127). С. 9–31.

¹¹ Горохов В.Г. Фундаментальные и прикладные исследования, а не фундаментальные и прикладные науки // Эпистемология и философия науки. 2014. Т. XL. № 2. С. 19–28.

ГЛАВА 1.

ОБЩЕНАУЧНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ГОРОДЕ

1.1. Понятие «город» как общенаучная категория

Понятие «город» несомненно относится к широко применяемым терминам как в науке, так и в повседневной жизни. При чем 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. Очень популярная сегодня в мире урбанистика (включая архитектуру и градостроительство) является исключительно наукой о городе.

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-пространственное историческое образование, обладающее географической, геополитической, геоэкономической, социально поведенческой и культурный 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), имеющие 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, вписанные в общий территориальный «пейзаж»¹².

В основном соглашаясь с позицией автора, рассмотрим эту научную категорию более внимательно с различных аспектов.

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 одномоментно 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 рамках формирования основ урбанистической теории мы рассмотрим самые разные взгляды на сущность города, и возможно у нас появятся некоторые варианты ответов на вторую часть вопроса.

Очевидным является то, что понятие «город» появилось только после того, как появился сам город — этот населенный пункт нужно было как-то назвать и, естественно, каждый народ в своем языке использовал собственное слово. Смысловое содержание часто определялось главной функцией данного поселения. 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 нападений¹³. В английском и немецком языках, наряду с защитной и военной функциями (*burg* — крепость, замок, острог на горе) выделяется административная и экономическая функции и такие города назывались — *town*, *stadt*. Англий-

¹² Лубский А.В. Методология региональных социально-гуманитарных исследований: учебное пособие для аспирантов, молодых ученых и магистров. – Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009.

¹³ Энциклопедический словарь Т. IX. – СПб.: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. 1899. С. 321.

ское city, как и французское cite, происходит от латинского civitas. То есть город для романо-германского языкового сознания — прежде всего «общество»¹⁴.

Европейская хартия городов 1992 года гласит, что этимология слова «citta», «cite» и «ciudad» охватывает две основные концепции — материальное, археологическое, топографическое и градостроительное понятие, город как место сбора людей и, по определению Итальянской Энциклопедии Треккани, «историческое и юридическое явление, обеспечивающее характерное, фундаментальное ядро жизни в обществе»¹⁵.

По мнению А.Е. Ливинтова, с одной стороны, в «полисе» проявляется греческое polis — «много», а с другой — здесь сокрыто древнеиндийское poli — «насыпать вал». Город долгое время отождествлял себя с государством и цивилизацией, рассматривая всю остальную территорию либо как кормящую город, либо как враждебную, но важнее политичность города, его полифония, средоточение здесь разных и разнообразных интересов и ресурсов¹⁶. Но не будем углубляться в филологические особенности этого понятия, а обратимся к исторической характеристике понятия «город».

Дореволюционный ученый-правовед Н. Загоскин на основе анализа уставных грамот XIV–XVI вв. дает развернутое определение города для этого исторического периода — 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 единицы¹⁷.

К раннефеодальным городам В.В. Карлов относит разнохарактерные по происхождению и положению в системе расселения поселения,

¹⁴ Ревзин Г.И. Как устроен город: 36 эссе по философии урбанистики. — Москва: Стрелка Пресс, 2019. С. 60.

¹⁵ Европейская Хартия городов (Принята Постоянной Конференцией местных и региональных органов власти Европы Совета Европы 30.03.92). — URL: <https://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1>

¹⁶ Ливинтов А.Е. Город: представления и понятие. — URL: <http://conflictmanagement.ru/gorod-predstavleniya-i-ponyatie>

¹⁷ Загоскин Н. Уставные грамоты XIV–XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления. — Казань: Тип. Казанского ун-та, 1875. С. 100.

где сочетались ремесленно-торговые, административные, политические, религиозные и военные функции¹⁸.

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, как 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;
- «пристанища торгова и рукоделий», то есть, центры промышленности, основанные правительством, наделенные путем законодательства известными правами и обязанностями, и тем превращенные в юридические лица;
- община, пользовавшаяся политической автономией, и «тянувшей», 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 обще-

¹⁸ Карлов В.В. К вопросу о понятии раннефеодального города и его в отечественной историографии / Русский город: (проблемы градообразования). Вып. 3 – М.: 1980. С. 83.

ства»), объявленной городом со стороны правительства, городом в смысле административного и промышленного центра¹⁹;

— совокупность лиц так называемого среднего или третьего сословия²⁰, обитавших в данном пункте, объявленном городом со стороны правительства, наделенных известными правами и обязанностями и вследствие того получивших значение юридического лица, местной, сословной корпорации.

Д.Я. Самоквасов приходит к выводу, что 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 городами²¹.

Производным от «города» термином, широко используемым археологами и историками, является понятие «городище», которое в обыденном значении современного русского языка означает «очень большой город», а в научном определено историком Л.О. Плошиским в середине XIX в. как «то место, на котором находились развалины города, разрушенного неприятелем, и где потом нередко водворяемо было новое поселение»²². Однако в настоящее время ученые чаще обозначают городище как некое поселение, предшествующее городу и как синоним термину «протогород».

Как видно из приведенного анализа, понятие города от весьма широкого своего применения и толкования в древних городах, в конце XIX столетия получило юридическую основу 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 страны²³.

¹⁹ Грамота на права и выгоды городам Российской империи» 1785 года, ст. 58–68. – Полное Собрание Законов Российской империи, т. XII, С. 363–364.

²⁰ 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.

²¹ *Самоквасов Д.Я.* Древние города России. – СПб.: Тип. Замысловского, 1873. С. 33–73.

²² *Плошиский Л.О.* Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии, от начала Руси до новейших времен. – СПб.: 1852.

²³ Подробнее: *Таболин В.В.* Вопросы правосубъектности города // Современное общество и право. 2011. № 3 (4). С. 16–22.

В начале XX в. социологи выделяют и другие признаки города. Так В. Зомбарт подчеркивает продовольственную зависимость города от сельскохозяйственного труда крестьян²⁴. М. Вебер утверждал, что городом можно назвать такое населенное место, обитатели которого в своем большинстве живут не земледельческим трудом, а торговлей и промышленностью²⁵. Таким образом понятие «город» получило признак несельскохозяйственной деятельности горожан. Н.П. Анциферов выделяет признак города как места совместного проживания разных социальных групп (сословия, классы, иногда группировки национальные, религиозные), получившего определенную правовую форму²⁶.

Л.А. Велихов, обобщив различные взгляды на понятие города ученых XIX — начала XX вв., приходит к важнейшему выводу — каждой эпохе присуще свое определение города и единого универсального быть не может, так как вместе с развитием города меняются и его сущностные характеристики. Он рассматривает город как определенную социальную систему, представляющую собой конгломерат людей, объединенных, во-первых, производственным и распределительным моментом, и затем потребительным моментом в широком смысле слова²⁷.

Исследуя историографию понятия «город», Я.Е. Водарский приходит к выводу, что город был одновременно экономической и юридической категорией, а процесс горообразованием состоял в постепенном изменении экономической функции деревни, сопровождавшимся еще более замедленным изменением ее юридического статуса. По его мнению, город становится городом в научном понимании этого термина после того, как его экономическое состояние получало юридическое оформление²⁸.

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

²⁴ Зомбарт В. Современный капитализм (перевод с нем.). – М., 1905. С. 193.

²⁵ Вебер М. Город. – Петроград, 1923. С. 7.

²⁶ Анциферов Н.П. Пути изучения города, как социального организма. Опыт комплексного подхода. – Л.: 1926. С. 28.

²⁷ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. В 2-х частях. – М.-Л.: Госиздат, 1928. С. 80.

²⁸ Водарский Я.Е. Исследования по истории русского города (факты, обобщения, аспекты). – М.: Институт российской истории РАН, 2006. С. 6–10, 13.

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 имеющее 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 в его определении: 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), 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 технологий²⁹.

С точки зрения социологов, город — это локальное социопрограммное образование, в рамках которого объединяются большие по численности массы людей, занятых в сферах несельскохозяйственного труда; формируются и функционируют развитые коммуникационные системы; складывается самостоятельная урбанистическая культура³⁰. М. Кастельс рассматривал город не просто как отдельный населенный пункт, зону городской застройки, но еще и как составную часть про-

²⁹ *Невоструева К.Н.* К вопросу о методологических подходах к изучению городского пространства // Вестник Пермского гос. технич. ун-та. 2009. № 1. С. 179–189.

³⁰ *Ромашов Р.А.* Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении. // Журнал российского права». 2009. № 11. С. 25.

цесса коллективного потребления, являющегося, по его мнению, неотъемлемой чертой промышленного капитализма³¹.

Политическая наука рассматривает город как часть государства, выполняющую определенные политико-правовые функции, административно-территориальную единицу или муниципальное образование, осуществляющую 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 местностью³², 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 жизнеобеспечения³³.

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, изменение климата, загрязнение воздуха, отходы жизнедеятельности людей и мусор³⁴.

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,

³¹ *Castells M.* The City and the Grass Roots: Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements. – London, 1983.

³² *Пивоваров Ю.Л.* Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: Учебное пособие для студентов вузов. – М., ВЛАДОС, 1999. С. 16.

³³ *Лаппо Г.М.* География городов: Учебное пособие. – М., ВЛАДОС, 1997. С. 6–7.

³⁴ Цит. по: *Трубина Е.Г.* Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011.

не должно носить политического характера, а предоставлять городам реальную власть, включая широкие юридические права, которыми пользуются частные корпорации, что может наилучшим образом обеспечить «общественную свободу»³⁵.

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 человека³⁶.

В юридической науке город рассматривают как совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городской общиной), обеспечивающая 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.

Исследуя различные подходы к понятию «город», Р.А. Ромашов формулирует дефиницию, отражающую специфику современного города — это локальное социо-пространственное образование, в рамках которого объединяются большие по численности массы людей, занятых в сферах несельскохозяйственного труда; формируются и функционируют развитые коммуникационные системы; складывается самостоятельная урбанистическая культура. Автор также выделяет признаки, которые характеризуют город как самостоятельное социокультурное и политико-правовое явление:

- наличие границы, определяющий масштабы городского пространства и отделяющего 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;

³⁵ *Frug G.E.* The city as a legal concept // *Harvard Law Review*. 1980. № 6. P. 1057–1154.

³⁶ *Строев П.В., Решетников С.Б.* «Умный город» как новый этап городского развития // *Экономика в промышленности*. 2017. Том 10. № 3. С. 207–214.

- 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), осуществляющий регулятивно-охранительную деятельность в пространстве городской юрисдикции при помощи городского права³⁷.

Обобщая различные дефиниции, используемые в муниципальном праве, можно сказать, что город — это населенный пункт, в котором большинство населения занято в сфере несельскохозяйственного производства, где в пределах установленной правовым актом территории, с целью обеспечения необходимого уровня социально-экономической жизнедеятельности населения, реализуется государственная власть и местное самоуправление в интересах городского сообщества на основании законодательства РФ и устава города, определяющих его правовой статус.

На наш взгляд, с позиции современного городского права городом следует считать населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности города и в интересах населения, осуществляется публичная власть.

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 применения 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, имеющим военно-стратегическое зна-

³⁷ Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 53–68.

чение или находящимся в полосе боевых действий. С развитием информационных технологий торговля уже не размещается в городе, а приходит в дом к каждому через интернет, 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.

При этом сельский труд, конечно, стал более механизированным и автоматизированным, и сегодня мы говорим об индустрии сельскохозяйственной продукции, но он не сравним с той городской офисной работой, за которой по-прежнему тянутся люди в большие города.

Древний и средневековый город жили по формуле — «люди для города», сегодняшней тезис — «город для людей». Хорошо это или плохо, какова роль города в жизни страны и каждого ее жителя? Во втором томе данной книги мы подробнее рассмотрим все эти проблемы.

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.

По нашему мнению, важной особенностью города является его синкретизм, как фактор единения различных научных представлений о нем.

1.2. Концепция правового синкретизма и энтропия города

Различные гуманитарные, естественные и технические науки выбрали город объектом *своих* исследований, которые в рамках своих предметных областей сформировали те или иные теоретические представления о его жизнедеятельности. Но все сферы существования города так или иначе связаны сложной системой городских правоотношений в единую комплексную динамичную противоречивую, но достаточно устойчивую структуру. Другими словами, мы можем

посредством права исследовать органическое единство (синкретизм) различных научных подходов к анализу и описанию системы жизнедеятельности города и его жителей. Понятие синкретизма применено к городу с целью представления его как правовую оболочку, связующую знания о городе различных гуманитарных наук, в систему общественных отношений для исследования основных сфер жизнедеятельности населения.

Ю.А. Веденеев прямо говорит о том, что предметное и концептуальное обогащение научной дисциплины за счет включения в широкую междисциплинарную сеть и освоения новых аналитических возможностей открывает новую перспективу собственного развития. Качественное расширение собственных предметных и аналитических границ обеспечивает переход от статической модели инерционного развития дисциплины к динамической модели интегральной юриспруденции в собственном смысле данного понятия и явления³⁸.

Город был, есть и будет неразрывно связан с современной цивилизацией как ее главный признак, элемент формирования и развития. Город — особая система общественных отношений, обладающая, с одной стороны, признаками любой системы (целостность, устойчивость, иерархичность, объективность, ограниченность), с другой стороны, определяющая жизнедеятельность людей в особенных условиях: обособление от окружающей среды (установление физических и юридических границ города), цели существования города часто не связаны с целями его жителей (административный, промышленный, торговый, военный город), постоянная зависимость горожан в обмене промышленных ресурсов на сельскохозяйственные, подчиненность всей системы управления городом единому органу власти, существенное ограничение свободы жизнедеятельности отдельных граждан путем установления общеобязательных норм и правил поведения в городе.

Система любого города состоит из некоторых постоянных элементов, связанных с обеспечением функционирования различных сфер жизнедеятельности города и его жителей, которые можно разделить на общие и специальные.

³⁸ Веденеев Ю.А. Юридическая наука в системе междисциплинарных связей // LexRusica. 2017. № 6 (127). С. 9–31.

Общие (характерные в той или иной степени для всех городов):

- городская экономика, бюджет, городская земля и собственность;
- строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство;
- инженерная инфраструктура и энергетика;
- транспортная инфраструктура: автомобильные дороги, железнодорожные пути и вокзалы, аэропорты, метро, морские или речные порты, канатные дороги и т.п.;
- здравоохранение, образование, культура и спорт, социальное обслуживание;
- организация торговли, бытовых услуг, общественного питания и досуга;
- обеспечение общественного порядка и борьбы с преступностью;
- комплексное обеспечение безопасности жителей (противопожарное, спасательное, медицинское, инженерно-техническое, энергетическое, продовольственное, экологическое, антитеррористическое и др.);
- административно-кадровое обеспечение;
- охрана природы и экологический контроль.

Специальные (для некоторых или отдельных городов):

- столичные функции или функции административного центра региона;
- обеспечение международных, общегосударственных, региональных и местных мероприятий различной направленности.

Все это требует четкого и комплексного правового регулирования, с учетом возможностей территории, финансово-экономических и природно-климатических условий и интересов жителей.

Важнейшим условием существования этой весьма сложной системы общественных отношений является органичная взаимосвязанность и подчиненность всех ее правовых, экономических, социальных, политических, исторических, урбанистских, культурологических, инфраструктурных, инженерных и других элементов одной цели — обеспечению жизнедеятельности города. В этом, по нашему мнению, и заключается синкретизм города.

Необходимо рассмотреть содержательную составляющую этого понятия с точки зрения права. Исследованием синкретизма занимаются представители различных гуманитарных наук.

С философской точки зрения А.С. Архангельская рассматривает синкретизм как стиль мышления и трансдисциплинарности, как метод соотнесения самых разных сфер познания мира, с помощью которого хотелось бы показать их внутреннее родство и взаимообусловленность³⁹.

Социологи определяют специфику синкретизма как органического слияния разнородных элементов, во-первых, в том что он возникает в развитых устойчивых структурах социальной реальности, характеризующихся стабильным функционированием. Во-вторых, проявление «органического» синкретизма приводит к образованию новых целостных, монолитных систем, каждый элемент которых сохраняет своё качественное своеобразие. Единство разнородных, специфических элементов такого рода синкретических явлений и процессов устойчиво и малодинамично⁴⁰.

Проявление его в городской среде как «единства разного» связано с сущностью существования города — механизм работает только тогда, когда все даже самые маленькие шестеренки на месте и выполняют свои функции. Любой сбой в работе городских систем (правовой, управленческой, социальной, экономической, политической, инженерной, экологической, психологической и даже культурной) может породить неожиданные и весьма масштабные проблемы. Ярким примером этого может служить ситуация с распространением коронавируса, которая особо тяжело разворачивается именно в городской среде, где он наносит «ущерб» не только здоровью отдельных граждан, но уже перестраивает всю систему жизнедеятельности города, резко меняет приоритеты в государственном и муниципальном управлении, в функционировании всех институтов власти.

Эти подходы, с одной стороны, прямо характеризует сущность процессов развития города, когда он возникает и растет под воздействием объективных (например, экономических) или субъективных (административно-правовых, политических) факторов, теряет свою роль как центр развития, впадает в кризис и «умирает», потеряв «смыслы» существования. А с другой, позволяют сложные, часто противоречивые

³⁹ Архангельская А.С. Будущее за синкретизмом? (К вопросу о стиле мышления) // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: «Философия, Культурология, Политология, Социология». Том 24 (63). 2011. №2. С. 3–11.

⁴⁰ Гаврилова Ю.В. Синкретизм как фактор формирования и эволюции социальной реальности // Гуманитарный вектор. 2015. № 2 (42). С. 29–34.

виды общественных отношений, возникающих в процессе жизнедеятельности города «собрать» в единую систему, урегулированную различными социальными нормами.

Ученые-правоведы используют понятие синкретизма по отношению к правовой культуре современного общества. Так Ф.Х. Галиев обосновал тезис о том, что синкретизм правовой культуры, как взаимосвязанность и единство функционирующих в обществе различных систем социальных норм, сформировался на протяжении всей истории существования человечества⁴¹.

По сути, автор выделяет прежде всего городское общество, потому что именно оно играет определяющую роль в формировании не только правовой культуры всего общества, но и социальной основы городов, в которых проживает $\frac{3}{4}$ населения России и более половины населения мира. В начале XX в. Б.А. Кистяковский писал: «Кто хочет изучать право как социальное явление, тот должен брать право в его осуществлении или в его воплощении в жизни в виде социального факта. ...Притом жизнь так богата, многостороння и разнообразна, что она не может целиком подчиниться контролю закона и органов, наблюдающих за его исполнением»⁴².

Г.В. Сорина обосновывает применение идеи нового синкретизма тем, что за ней скрываются реальные потребности современного уровня развития знания, в рамках которого вместо жесткой дисциплинарности, с одной стороны, формируются все более устойчивые междисциплинарные связи, с другой стороны, происходит поиск философских оснований конкретных наук. Вместе с тем в рамках возникающего нового синкретизма системность и междисциплинарные контакты формируются таким образом, чтобы не мешать собственно дисциплинарному развитию каждой из областей взаимодействия, включая как саму философию, так и множество других дисциплин⁴³.

Необходимо согласится с позицией А.В. Корнева, который считает, что у общественных наук один объект изучения и они просто обречены на тесную взаимосвязь, обмен полученными знаниями, что все же не

⁴¹ Галиев Ф.Х. Воздействие права на общественные отношения и синкретизм правовой культуры // Вестник Башкирского университета. 2013. № 4. С. 1353–1356.

⁴² Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. – М.: Изд. М. и С. Сабашниковых, 1916. С. 346–348.

⁴³ Сорина Г.В. Новый синкретизм в системе подготовки специалистов высшей квалификации // Философские науки. 2009. № 9. С. 1–12.

исключает и элемент состязательности, а в какой-то степени и соперничества⁴⁴.

Исходя из теоретических подходов, синкретизм города можно представить, как правовую оболочку, связующую знания о городе различных гуманитарных наук, в систему общественных отношений, требующих комплексного исследования и регулирования нормами различных отраслей российского и международного права. *Синкретизм города в своем правовом контексте должен исследоваться в рамках отдельного направления в юридической науке — юридической урбанологии*, изучающей с позиции права закономерности 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 развитию государства и общества.

Особого рассмотрения требует такое понятие как «энтропия города» (*энтропия* — от греч. *en* — внутри + *thrope* — поворот, превращение).

В социологии энтропия рассматривается как характеристика отклонений социума (системы) или его элементов от принятого (эталонного) состояния, проявляющегося в снижении эффективности развития и функционирования систем, ухудшения самоорганизации.

По мнению В.А. Грунинной, для права как сложноорганизованной открытой системы характерна определенная степень энтропии. Право выступает наиболее мощным и действенным регулятором общественных отношений, однако его действие неизбежно сопровождается возникновением и существованием некоторых отрицательных явлений, имеющих самую разнообразную природу. Совокупное влияние последних на правовую действительность как раз и отражается в понятии «энтропия». В праве неопределенность проявляется на всех стадиях механизма правового регулирования: начиная от создания правовой нормы и заканчивая ее реализацией⁴⁵.

⁴⁴ Корнев А.В. Социология и права: учебник. – М.: Проспект, 2015. С. 11–12.

⁴⁵ Грунина В.А. Правовая энтропия, как одна из характеристик элементов правовой системы // Успехи современной науки и образования. 2017. Т. 2. № 6. С. 259–262.

Данное понятие правовой энтропии по отношению к городу можно рассматривать как узкое, т.е. относящееся к системе городского правового регулирования и правоприменения, осуществляемого субъектами городских правоотношений: жителями, органами власти и управления, учреждениями, организациями, предприятиями и другими физическими и юридическими лицами. Это важный показатель стабильности правовой ситуации в городе, качества правовых актов, обеспечивающих должное и справедливое регулирование большинства общественных отношений, не вызывающее негативное отношение к нему со стороны жителей.

В общем смысле энтропию города можно рассматривать как показатель синкретичности (взаимосвязанности) элементов когерентной системы города, которая в любой момент времени имеет достаточно высокую степень неопределенности практически во всех сферах городской жизнедеятельности. На основании постулата о том, что чем сложнее система, тем выше энтропия, можно предположить — чем больше город, тем больше его энтропия. Соответственно, наибольшую энтропию в мирное время имеют мегаполисы, а в военное время практически любой город, на территории которого ведутся боевые действия.

По нашему мнению, показатель энтропии (в виде определенных характеристик городской среды и жителей) отражает качество управления городом, профессионализм должностных лиц администрации, степень безопасности жителей, экономическую и экологическую ситуации, социально-психологическое состояние горожан, политико-правовую стабильность власти и т.п. Более подробно эти вопросы будут исследованы во втором томе данной книги.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ КАК НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ

2.1. Понятие юридической урбанологии как научного направления

Формирование нового научного направления предполагает наличие научной гипотезы, на основе которой будут формироваться теоретические конструкции системы нового знания о городе. В данном случае *научная гипотеза* заключается в том, что необходимы новые научные комплексные междисциплинарные подходы к регулированию практически всей жизнедеятельности человека в городе. 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 динамично противоречивую, но достаточно устойчивую систему. На основе многоаспектного исследования о городе, вытекающего из положений теорий города, сформулированных в различных гуманитарных и естественных науках, сформировать комплексное представление о системе междисциплинарных общественных отношений и создать систему правового регулирования, которая, в том числе и на основе т.н. «мягкого права»⁴⁶, устанавливала и стимулировала бы осознанное поведение человека в городе, обеспечивая ему более высокий уровень свободы и качества жизни.

Насущной задачей юридической науки также является изучение сущности и правовой природы современного этапа урбанизации в России, которая оказывает серьезное влияние на все процессы жизнедеятельности страны. В науке представлены три основных подхода к понятию «урбанизация»: во-первых, это исторический процесс повышения роли городов в развитии государства и общества; во-вторых, сосредоточение населения, материальной и духовной культуры в городах; в-третьих, распространение городской культуры и образа жизни на все сферы человеческой деятельности⁴⁷.

⁴⁶ «Мягкое право» – в международной практике термин, означающий рекомендательные предписания.

⁴⁷ Толковый словарь обществоведческих терминов. – URL: http://www.slovarnik.ru/html_tsot/u/urbanizaci8.html

А.М. Лола предлагает заменить такие понятия, как «урбанизм», «урбанистика» и «урбанизация», одним термином «урбанология», которая призвана исследовать и объяснить фундаментальные процессы, предопределяющие развитие городов и комплекса наук, включая градостроительство и градоведение. Он считает, что необходимо включить в градоведение следующие базовые отрасли: архитектура и градостроительство, строительство, городское хозяйство, экология города, городское управление, городское право, городская экономика и предпринимательство, стратегическое планирование градосистемы и восприятие городской среды⁴⁸.

Как представляется, с автором вполне можно согласиться, и научной основой формирования системы нового знания в области жизнедеятельности города могла бы стать *урбанология* в более широком ее понимании — как комплексное научное направление, сочетающее гуманитарные и естественнонаучные методы изучения правовых, экономических, социальных, философских, психологических и естественнонаучных аспектов урбанизации и города как важнейшего цивилизационного объекта.

В узком смысле урбанология — отрасль социологии — наука о проблемах больших городов. Национальная социологическая энциклопедия определяет ее как комплексную научную дисциплину, объединяющую знания разных отраслей в попытках создания общей теории городского развития⁴⁹. Н.Е. Яценко также рассматривает ее как комплексную науку, исследующую историю, современное состояние и перспективы развития городов, а также все проблемы, связанные с урбанизацией⁵⁰. Социолог В.В. Вагин прямо пишет: «Урбанология — комплексная научная дисциплина, объединяющая знания разных отраслей в попытках создания общей теории городского развития»⁵¹. В русском переводе этот термин означает «градоведение» (от лат. *urbs* — город), в котором аккумулируются, обобщаются, интегрируются знания об экономических, социальных, экологических, географических,

⁴⁸ Лола А.М. Основы градоведения и теории города (в российской интерпретации). – М.: КомКнига, 2005. С. 92, 265.

⁴⁹ Национальная социологическая энциклопедия. – URL: <http://voluntary.ru>

⁵⁰ Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. – М.: Лань, 1999.

⁵¹ Вагин В.В. Социология города: учеб. пособие для муниципальных управляющих. – М.: Московский научный общественный фонд, Школа муниципального управления, 2001. С. 25.

градостроительных, исторических и многих других процессах, происходящих в городах⁵².

Однако попытки социологов и урбанистов создать комплексную теорию города не увенчались успехом. Как нам представляется, этого не произошло по ряду причин: во-первых, большинство исследователей не выходили за рамки «своих» наук и декларировали проблемы, которые нужно решать коллегам и «смежных» гуманитарных или естественных наук; во-вторых, часто исследования фактически носили не междисциплинарный, а научно-популярный описательный характер и, в-третьих, очень редко они обращались к юридической науке, как средству междисциплинарного взаимодействия в научных исследованиях. Необходимо отметить, что в последнем случае вина за это лежит и на правоведах, которые, к сожалению, не уделяли должного внимания комплексным межотраслевым и междисциплинарным исследованиям города.

Ю.А. Веденеев обращает внимание на то, что проблема и тема междисциплинарных связей юридической науки в целом и ее составных частей имеет фундаментальное значение в определении ее действительного предмета и структуры⁵³.

Е.П. Меньшикова предлагает перечень наук, которые необходимо создать, в виде модели «Российский город как целостность в фундаментальной науке — градоведение»: социология города и деревни, психология восприятия городской среды, архитектура и градостроительство города и его агломерации, экология города — «градоэкологический метаболизм»⁵⁴, городское и агломерационное профессиональное управление, городское право, экономика города и его агломерации, стратегическое планирование градосистемы, строительство и строительное искусство, информатиология города и его региона, городское хозяйство⁵⁵.

Один из основоположников российской урбанологии профессор Л.Б. Коган писал: «Нам нужна урбанистика как наука о городах, о го-

⁵² Анимица Е.Г., Власова Н.Ю. Градоведение. – Екатеринбург: Изд-во Екатеринбургского гос. ун-та, 1998. С. 16.

⁵³ Веденеев Ю.А. Юридическая наука в системе междисциплинарных связей // Lex Rusica. 2017. № 6 (127). С. 9–31.

⁵⁴ Подробнее: Яницкий О.Н. Метаболическая концепция современного города // Социологическая наука и социальная практика. 2013. № 3. С. 16–32.

⁵⁵ Меньшикова Е.П. Науки, обслуживающие сложнейшую модель общества — город // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2016. № 8 (692). С. 85–91.

родских сообществах, в которой равны в своих правах и интересах и градостроители, и географы, и социологи, и экономисты, и политологи, и демографы, и юристы, и муниципальные работники, и врачи, и т.д. ...Нужно раз и навсегда усвоить, что законодательная деятельность, не опирающаяся на исследования реально происходящих процессов, превращается в ширму для произвола. ...Высокая степень адаптивности *урбанологии*, ее приспособленность к использованию в самом широком спектре наук связаны с тем, что она работает с такими категориями фундаментального знания, которые, будучи взяты из самого процесса урбанизации, могут быть интерпретированы как на уровне высокой абстракции, так и на прикладном, операционном уровне, они могут быть непосредственно наблюдаемы и измерены»⁵⁶. С данными предложениями нужно согласиться, если добавить такие важные науки, как философия, история и география.

Ю.Ц. Тыхеева рассматривает урбанологию как интегративную науку, изучающую проблемы городов и городских систем с самых разных сторон в их совокупности. *Урбанология* — слово, которое включает в себя латинские слова «urbs», «logos», — означает «наука о городе», теория города, интегрирующее знание, которое призвано обосновать и выявить сущностные характеристики города, его исторические смыслы и природу с общих методологических характеристик. Это позволяет рассмотреть город как особое социальное, стадияльно-значимое, исторически обусловленное явление, в его тесном единстве с цивилизационным развитием общества. В своем развитии урбанология опирается на урбанистику — описание города. ... Урбанология изучает город как социально-историческое явление, как самое полное проявление цивилизационного процесса с самых разных сторон в их совокупности, выделяя роль человека, ставя его в центр своих интересов⁵⁷.

Понятие «урбанология» как научный термин в юридической науке малоизвестен и практически не применяется, даже, казалось бы, в такой

⁵⁶ Коган Л.Б. Урбанология как пространство научного и гражданского взаимодействия: проблемы осознания // Межотраслевое взаимодействие в социальном управлении: сборник статей. – М.: РАН, 2007. С. 49–56.

⁵⁷ Тыхеева Ю.Ц. Человек в городском пространстве (Философско-антропологические основания урбанологии): монография. – М.: Социум, 2002.

«городской» отрасли как муниципальное право⁵⁸. Как представляется, тому есть несколько довольно очевидных причин: во-первых, несмотря на высокую интегративность приведенных формулировок, «смежные» научные дисциплины редко отмечают роль правовых аспектов в формировании и развитии города; во-вторых, город как объект научного исследования юридической науки, только в последнее десятилетие стал достаточно популярен, несмотря на его конституционное закрепление как одной из территориальных основ местного самоуправления в статье 131 (в старой и новой редакции) и весьма высокий уровень горожан среди населения страны, что определяет политическую базу государства как «городскую»; в-третьих, достаточно медленное формирование и развитие комплексных междисциплинарных научных направлений — юридическая наука известна своей определенной консервативностью и преувеличенной традиционностью в этих вопросах.

По нашему мнению, основываясь на перечисленных подходах к науке вообще и урбанологии в частности, необходимо устранить этот пробел и сформулировать следующее определение: *юридическая урбанология* — направление в юридической науке, объединяющее с позиции права, знания различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук о закономерностях возникновения, развития и функционирования города, о системе городских общественных отношений, возникающих во властно-управленческих, социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом оформлении и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества.

Юридическая урбанология может рассматриваться также как средство «кодификации» научных представлений о городе, что мы и попытались сделать во втором томе.

Какими характеристиками должна обладать юридическая урбанология, чтобы ее можно было назвать направлением в юридической науке? В следующих главах рассмотрим наиболее значимые среди них.

⁵⁸ Впервые в научный оборот юридической науки данное понятие было введено в статье: *Табалин В.В.* Основы юридической урбанологии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–67.

2.2. Научные принципы юридической урбанологии

В силу фундаментальности настоящего исследования и формирования основ нового направления в юридической науке, принципами юридической урбанологии являются основные принципы познания: *верифицируемости, объективности, познаваемости мира, системности, историзма, восхождения от абстрактного к конкретному, единства логического и исторического*⁵⁹.

Принцип верифицируемости или принцип фактической подтверждаемости теории предполагает, что разрабатывать юридическую урбанологию необходимо основываясь на конкретных фактах и закономерностях жизнедеятельности города и его жителей. Практически это реализовано в виде значительного теоретического и научно-практического материала, собранного и обработанного авторским коллективом авторитетных ученых и высококвалифицированных специалистов. В данном исследовании использовано более 1000 печатных трудов российских и зарубежных ученых и практиков, многочисленные статистические и аналитические материалы государственных и частных учреждений и организаций по различным аспектам функционирования города, проведены социологические опросы горожан различных возрастных групп по тематике исследования, в исторической ретроспективе проанализированы источники права так или иначе связанные с городом и процессами урбанизации в России и за рубежом.

С точки зрения юридической урбанологии, заложены основы значительного ряда новых комплексных направлений научных исследований общетеоретического и прикладного характера (юридическая география города, философия и юридическая психология горожанина, правовая теория безопасности города и др.), которые несомненно объективируют основные идеи и предложения юридической урбанологии. Какие-то положения укрепятся и разовьются в новые исследовательские направления разных наук, а что-то потеряет актуальность или окажется ложным знанием. Главным критерием оценки общественной науки была и остается практика.

Принцип объективности предполагает исключение субъективизма, односторонности и предвзятости в подборе и оценке фактов. Он дик-

⁵⁹ Алексеев П.В., Панин А.В. Теория познания и диалектика. – М.: Высшая школа, 1991.

тует *требование доказательности*, обоснованности исходных посылок, логики исследования и его выводов. В связи с этим важно установить и учесть все относящиеся к изучаемым явлениям факты и правильно их истолковывать.

Требование доказательности предполагает также *альтернативный* характер научного поиска. То есть необходимо выделить и оценить все возможные варианты решения, выявить все точки зрения на исследуемый вопрос. Принято анализировать российские и иностранные научные источники — без этого любое научное знание приобретает «национально-государственные» черты и не может рассматриваться как объективное. Однако нужно учитывать и определенную субъективность в исследованиях ученых других, и особенно когда они описывают процессы жизнедеятельности городов, находящихся в разных странах. Существует такое мнение, ссылаясь на мировой опыт бездоказательна, т.к. это нечто, как ныне модно говорить, из виртуального мира или миф. В действительности есть опыт отдельных стран, имеющий разительные отличия. Каждая страна повышает эффективность национальной экономики и обеспечивает благоденствие своих граждан по-своему⁶⁰. В случае с городами разнообразие носит индивидуальный характер — нет, не было и не будет двух одинаковых городов, даже если построить их «под копирку» по абсолютно одинаковому плану.

Принцип познаваемости мира устанавливает возможность познать город во всем многообразии реальных процессов, формирующих и обеспечивающих его существование и развитие. Данный принцип исходит из способности научного сообщества верно отражать реальный мир и познавать его закономерности, т.е. объект и предмет юридической урбанологии могут быть познаны во всей их сложности и многообразии.

В силу этого изучением города занимается целый ряд фундаментальных и прикладных научных дисциплин. Правовая наука и, в частности, юридическая урбанология призваны консолидировать уже имеющиеся знания о городе и разработать новые комплексные подходы к его исследованию.

⁶⁰ Сенеусов В.А. Принципы познания хозяйственно-правовых явлений / Защита прав предпринимателей: действующее законодательство и реалии его применения: материалы III Всероссийской научно-практической конференции. – Иркутск, 2019. С. 81–90.

Принцип когерентности в данном случае определяющий взаимосвязанность всех научных знаний о городе, которая в юридической урбанологии представляет собой не подмену других теорий или первенство правовой теории в исследовании города, а некое объединяющее начало всего многообразия общественных отношений, нуждающихся в том или ином регулировании методами «жесткого» или «мягкого» права. В этом плане нужно согласиться М.В. Антоновым, который считает, что постулат единства познания не следует смешивать с постулатом научности знания как стремлением представить результат исследования в виде теории, обладающей когерентным характером в смысле встроенности отдельного научного построения в совокупность доступных на данный момент времени знаний о природе, человеке, обществе⁶¹.

Город, по мнению ряда ученых, характеризуется таким свойством социальных и социально-экономических систем как слабая структурированность. Это означает, что состав подсистем, элементов и взаимосвязей между ними установлен не в полном объеме, а лишь частично, и имеется некоторая доля неопределенности. Поведение такой системы не может быть описано с помощью строгих математических формул, однако современные методы системного анализа и имитационного моделирования позволяют осуществлять вероятностное прогнозирование поведения таких систем⁶².

Принцип системности один из ключевых, поскольку без правильного системного представления, анализа и обобщения разноплановых теоретических и практических знаний о структуре власти и управления, функциональном обеспечении жизнедеятельности населения, законодательстве о городе и городских правовых актах, транспортной инфраструктуре, природно-экологическом комплексе, экономике города и др. бессмысленно пытаться выстроить сколько-нибудь достоверную научную теорию.

Г.Р. Латфуллин выделяет важнейшие принципы системного подхода:

— процесс принятия решений должен начинаться с выявления и четкого формулирование конкретных целей;

⁶¹ Антонов М.В. О системности права и системных понятиях в правоведении // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2014. № 1 (312). С. 24–42.

⁶² Голованов В.И., Латыпов Н.А., Буплаков В.В., Дзюрдзя О.А. Современное управление инфраструктурой городского хозяйства: учебник. – М.: Научный консультант, 2018. С. 11.

— необходимо рассматривать всю проблему как целое, как единую систему и выявлять все последствия и взаимосвязи каждого частного решения;

— необходимы выявление и анализ возможных альтернативных путей достижения цели;

— цели отдельных подсистем не должны вступать в конфликт с целями всей системы;

— возрождение от абстрактного к конкретному;

— единство анализа и синтеза, логического и исторического;

— выявление в объекте разнокачественных связей и их взаимодействия⁶³.

Ю.Ю. Ветютнев считает, что каждая государственно-правовая закономерность изучается в контексте сложной связи и взаимодействия явлений правовой жизни, как составная часть единой иерархической системы. Основными уровнями в системе государственно-правовых закономерностей выступают: 1) глобальные закономерности; 2) закономерности бытия правовых явлений; 3) закономерности функционирования правовых явлений⁶⁴.

Город как социально-экономическую систему характеризуют определенные параметры, на основе которых, по нашему мнению, можно определять уровень энтропии города.

Состояние — это мгновенная (статическая) характеристика системы, ее параметры, множество свойств, которыми обладает система в определенный момент времени. Без знания состояния города в соответствующий момент принятие обоснованного решения по какому-либо вопросу невозможно.

Поведение — способность и закономерности перехода системы из одного состояния в другое, изменения ее параметров. Если состояние города — это его статическая характеристика, то поведение — динамическая. Анализ ситуации в городе всегда должен производиться в динамике.

Коммуникативность — характеристика степени плотности связей (коммуникаций) системы с внешней средой. Для города она весьма ве-

⁶³ Латфуллин Г.Р. Основы управленческой антропологии: монография. – М.: Издательский дом ГУУ, 2018. С. 27.

⁶⁴ Ветютнев Ю.Ю. Познание государственно-правовых закономерностей: формы и принципы // Право и образование. 2004. № 5. С. 80–86.

лика. К числу таких связей относятся производственные, транспортные, культурные, научные, информационные и др. Эти связи необходимо постоянно учитывать в управлении городом.

Устойчивость — важное условие нормальной жизнедеятельности города. Город не может и не должен быть равновесной системой. Он заинтересован во внешних воздействиях, благоприятно влияющих на его изменение, развитие (устойчивое развитие), но в то же время город должен быть устойчивым к неблагоприятным воздействиям. Город как система обязан обладать запасом устойчивости, иметь возможности противостоять неблагоприятным воздействиям. С устойчивостью системы связано такое ее свойство, как *адаптивность* — способность приспосабливаться к изменяющимся условиям функционирования.

Самоорганизация — свойство социальных и социально-экономических систем. Люди имеют свои частные цели и интересы, далеко не всегда совпадающие с целью системы как единого целого. Для достижения общих целей системы люди должны договориться между собой, в известной мере ограничить свои частные интересы во имя системных (общих) интересов, что и выступает самоорганизацией в человеческом обществе. Самоорганизация города как системы, построенной на принципах местного самоуправления, проявляется в формах прямого волеизъявления населения (например, на референдуме, решения которого обязательны для всех), а также в деятельности органов местного самоуправления, наделенных необходимыми полномочиями от имени населения⁶⁵.

Необходимо обратить внимание на то, что юридическая урбанология не исследует город как *единую систему*, т.к. она предполагает единство элементов, связей и взаимодействий между ними и внешней средой, образующие присущую данной системе целостность, качественную определенность и целенаправленность, которыми город конечно же не обладает в силу своей постоянной изменчивости и уникальности, поэтому на первое место мы ставим когерентность как более «гибкий» и согласованный во времени принцип протекания разных системных процессов.

⁶⁵ Голованов В.И., Латыпов Н.А., Буплаков В.В., Дзюрдзя О.А. Современное управление инфраструктурой городского хозяйства: учебник. – М.: Научный консультант, 2018. С. 11.

Принцип историзма в исследованиях городов играет немаловажную роль по ряду причин:

— конкретные исторические условия определяют роль города в становлении и развитии общества и государства;

— многочисленные исторические события, произошедшие в том или ином городе, влияют не только на его «статус», но и часто меняют пути развития континентов и всего мира;

— в исторической ретроспективе город демонстрирует различные тенденции не только в своем развитии, но и в развитии социальных, правовых и экономических отношений, науки, техники и образования, культуры, искусства, политики и т.п.

Именно в контексте принципа историзма необходимо оценивать представленные в работе исторические документы (правовые акты, труды государственных и общественных деятелей, ученых-историков, изданные и написанные на различных исторических этапах).

Как замечает Ю.Н. Арзамаскин, тенденции носят научный характер лишь тогда, когда, во-первых, они очевидны, во-вторых, из них вытекают выводы, в-третьих, на их основе можно выработать и обосновать практические рекомендации. По мнению ряда учёных, принцип историзма включает две ведущие составляющие. Различие между прошлым и настоящим: современники отличаются от предков настолько, что понять их нам далеко не просто. Многое приходится уточнять, показавшееся маловероятным — детализировать через анализ и синтез уже изведенное и обобщённое, наконец, пытаться оказаться на их месте во времени, в социальном положении и различных жизненных ситуациях той поры. *Исторический контекст*: историк добыл множество фактов, обобщил их основные идеи, даже увидел какие-то тенденции, но при этом сделал ошибочные выводы. Основная причина этого — историк представил прошлое глазами современника. Автор справедливо подчеркивает междисциплинарный характер историзма: вряд ли кому удастся сформировать цельное представление об историческом процессе, значительном событии, важном факте, не используя социологию, литературы, географии, астрономии, философии, даже химии, математики и т.д.⁶⁶

⁶⁶ Арзамаскин Ю.Н. Принцип историзма в научном исследовании // Армия и общество. 2011. № 3 (27). С. 7–11.

Т.А. Булыгина подчеркивает, что в междисциплинарном пространстве исторической науки последние годы рождаются не только новые принципы, методы и приемы изучения города, но и новые исследовательские проблемы и понятия. Одним из таких понятий она считает *urban history*, рассматривающая социокультурные подходы к истории города, включая соотношение города и городского пространства в семиотическом, культурном, микроисторическом аспектах, а также в контексте повседневных городских практик и городских локальных микросообществ. ...В обширном междисциплинарном поле исследований города и его пространства возникают всё новые и новые направления, которые связаны с той или иной более обширной теорией исторического процесса⁶⁷.

Продолжением принципа историзма можно назвать принцип единства логического и исторического, который определяет особенности процесса диалектического развития, где логическое устанавливает соотношения, законы и связи, а историческое выражает структурные и функциональные процессы возникновения и формирования, в нашем случае, города в современном его состоянии, а также перспектив его развития. Это требование обосновано тем, что исторический анализ возможен только с позиций определенной научной концепции, а теоретический анализ несостоятелен без изучения генезиса города. Отсюда вытекает требование преемственности, учета накопленного опыта, традиций и достижений прошлого, которые влияют на развитие города.

Принцип восхождения от абстрактного к конкретному определяет процесс конкретизации теоретических рассуждений, т.е. абстрактное выступает в качестве исходных идей и гипотез, а конкретное представлено в виде понятий, законов, моделей, концепций, теорий и является неким относительно завершенным результатом познания.

Каждая вновь возникшая область науки находится на пути от конкретного к абстрактному, так как необходимо связана с выработкой новых понятий и категорий, ряда абстрактных отделений. Дальнейшее познание, проникновение в глубь объекта осуществляется посредством восхождения от абстрактного к конкретному, то есть путем синтеза многочисленных абстрактных определений, которые высту-

⁶⁷ Булыгина Т.А. Город и его пространство: попытка исторического измерения // Новое прошлое – the new past. 2017. № 3. С. 82–95.

пают как моменты развивающегося конкретного знания. Сущность теоретического восхождения, таким образом, заключается в развертывании — выявлении связей и отношений исходных целостных абстракций⁶⁸.

Сущность данного принципа в юридической урбанологии реализуется путем абстрагирования различных теорий города через выявление системы общественных отношений к формулированию новых понятий, моделей и правовых конструкций регулирования городской жизнедеятельности.

Н.И. Сидоренко отмечает важность для формирования представлений о принципах научного познания как обобщающих требованиях, акцентирование некоторыми исследователями внимания на их регулятивном назначении. По его мнению, они возникают из стремления к урегулированию процесса научного познания и практической деятельности. Их система всякий раз адаптируется применительно к задачам деятельности. Они особым образом сочетаются учеными в исследовательской работе в рамках того или иного предмета⁶⁹.

Известный российский правовед В.В. Лазарев справедливо отмечает, что юридическая наука всегда имела прямое отношение к ценностному восприятию мира. Наука не может не считаться с изменившимися ценностями. Наука объективно и субъективно принуждается к служению им и тем самым подвергается рискам ухода от собственной ценности служения истине. Юридическая наука опасна несправедливостью, сокрушением принципов равноправия, пренебрежением к институту ответственности. Для России оказалось опасным и сокрушительным забвение ценностей соборности, предпочтение общественному началу индивидуализма, национальному — глобализма и проч. В юридической науке «нестандартные решения» до известной степени ограничены принципом законности, но они безоговорочно востребованы в поиске наиболее эффективного правового регулирования нестандартных жизненных ситуаций⁷⁰.

⁶⁸ Сухорукова Л.Н. Восхождение от абстрактного к конкретному в научном и учебном познании // Ярославский педагогический вестник. 1997. № 3. С. 20–23.

⁶⁹ Сидоренко Н.И. Принципы и их значение для построения теории // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2016. № 2 (86). С. 157–166.

⁷⁰ Лазарев В.В. К вопросу о рисках юридической науки // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 5–20.

К *особенным принципам* юридической урбанологии можно отнести такие принципы юридической науки как:

— *принцип рациональности* предполагает, что изучение государственно-правовых закономерностей должно опираться на объективный анализ реальных фактов в строгом соответствии с правилами логики. Рациональное мышление основано на признании всеобщей причинно-следственной связи событий и явлений;

— *принцип критического мышления* противостоит догматическому, при котором положения науки объявляются абсолютной истиной, а попытки пересмотреть их встречают сопротивление. Научный критицизм акцентирует внимание на подверженности человеческого разума ошибкам, которая не может не отразиться на качестве получаемых им знаний, он не оценим для науки как призыв уважать чужие взгляды, прислушиваться к мнению других, воспринимать и учитывать критику;

— *принцип методологического плюрализма* означает, что методы правовых исследований должны органически дополнять друг друга, ни один из них не может оттеснять другие и пытаться подчинить их себе. Представляется очень важным, чтобы методология правовой науки была динамичной, открытой для взаимодействия со смежными областями знаний, в противном случае она значительно обедняет свои возможности⁷¹. Методологической основе юридической урбанологии посвящен один из следующих параграфов.

⁷¹ Ветютнев Ю.Ю. Познание государственно-правовых закономерностей: формы и принципы // Право и образование. 2004. № 5. С. 80–86.

ГЛАВА 3. ПРЕДМЕТ, ОБЪЕКТ И СИСТЕМА ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ

3.1. Предмет и объект исследования юридической урбано­логии

Одним из наиболее важных и дискуссионных вопросов в любом научном исследовании является определение его предмета и объекта. Ключевым моментом науки является определение предмета исследования. Последнее есть попытка решить вопрос, который не «задан», но сам по себе составляет проблему. Начало исследования основывается на предположении, что донныне неизвестные, но реальные силы являются связующим звеном совершенно различных феноменов, и научный метод сужает проблему до нескольких альтернатив, дающих возможность продвижения опытной проверки⁷².

В юридической урбано­логии в силу целого ряда вышеизложенных доводов и, прежде всего, сущности самого города, весьма сложно разграничить предмет и объект исследования.

По мнению В.Ф. Попондопуло, предметом юридической науки выступают определенные закономерности возникновения и развития правовых явлений и процессов. Соответственно, объект юридической науки — правовая действительность, охватывающая все многообразие социально-правовых явлений и процессов, который изучается юридической наукой для познания ее предмета, т.е. закономерностей возникновения и развития правовых явлений и процессов, и последующего их учета в практической деятельности: нормотворческой деятельности, правоприменительной деятельности, дальнейших научных исследований⁷³.

В.С. Нерсесянц считает, что объект — это то, что еще подлежит научному изучению с помощью познавательных средств и приемов соответствующей науки. В процессе научного изучения исходные эмпирические знания об объекте дополняются теоретическими знаниями, т.е.

⁷² Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / пер. с англ. – изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Academia. 2004. С. 509.

⁷³ Попондопуло В. Ф. Объект и предмет юридической науки // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2016. № 5 (328). С. 68–85.

системой понятий об основных сущностных свойствах, признаках и характеристиках исследуемого объекта, о закономерностях его генезиса, функционирования и развития. Научное (теоретическое) познание тем самым представляет собой творческий процесс глубинного постижения изучаемого объекта в мышлении, в создании его мысленного образа (модели) в виде определенной системы понятий о сущностных свойствах данного объекта. Эти искомые сущностные свойства объекта (в их понятийном выражении) и являются предметом соответствующей науки⁷⁴.

На наш взгляд, позиция В.А. Козлова весьма близка к правовой природе города. Автор полагает, что каждый сложный объект имеет сущности разного порядка, характеризующие его со всех сторон, многообразные связи и отношения, и каждая наука исследует свою собственную сущность, что и делает ее относительно самостоятельной. Поэтому один и тот же объект изучается различными науками, каждая из которых фиксирует в своей системе знаний специфический предмет. Однако объективная ориентация, трактовка предмета как системы объективных законов приводит к отвлечению от деятельности познающего субъекта и отождествлению законов науки и законов реальной действительности⁷⁵.

Также интересен подход Н.Н. Тарасова к исследованию «неюридических» вопросов, которое связано, главным образом, с решением конкретных прикладных исследовательских или практических задач юриспруденции. Такие исследования направлены не столько на открытие некоторых свойств самого права, сколько на выяснение существенных для правового регулирования закономерностей общественных отношений и социальных процессов, выявление возможностей использования в юридических практиках данных иных наук. ... Считается, что «разносторонние» (многоаспектные) знания об объекте приводят к его качественно новому теоретическому осмыслению только при условии их синтеза в единой теоретической схеме, в рамках общей концепции⁷⁶. Сущность подобной концепции и отражает юридическая урбанология.

⁷⁴ *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. – М.: Норма-ИНФРА-М, 1998. С. 58.

⁷⁵ *Козлов В.А.* Проблемы предмета и методологии общей теории права. – Л.: 1989. С. 27.

⁷⁶ *Тарасов Н.Н.* Объект и предмет науки как методологическая проблема современной юриспруденции // Российский юридический журнал. 2017. № 6 (117). С. 40–48.

Ю.Ц. Тыхеева прямо определяет город как объект исследования, представляющий собой сложный и функциональный комплекс, который может быть всесторонне изучен лишь в фокусе пересечения целого ряда общественных наук: философии, философской и социальной антропологии, истории, социологии, экономики, географии, этнологии и других. Город исследуется как социально-исторический и социально-цивилизационный фактор, географический пространственный объект, в котором организуется вся деятельность человека, место, где формируется новая общность — горожане, а вместе с этим образуются новые формы организации общественной жизни — правовая, производственная, социально-стратификационная, создаются новые социальные институты⁷⁷. 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.

В таком случае *предметом исследования* юридической урбанологии как направления юридической науки является система: городских общественных отношений, возникающих в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других городских процессах жизнедеятельности их субъектов, урегулированных социальными нормами и нормами права различных отраслей; историко-правовые и социально-правовые закономерности возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности; правовое воздействие на систему научных знаний гуманитарных и естественных наук о городе и процессах урбанизации, с целью формирования нового представления о характеристиках и свойствах современных городов, проблемах и перспективах их развития, условиях существования городского сообщества и отдельных горожан, как главных субъектов городских правоотношений.

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 не-

⁷⁷ Тыхеева Ю.Ц. Человек в городском пространстве (Философско-антропологические основания урбанологии): монография. — М.: Социум, 2002. С. 34.

обходимых 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 бессмысленно⁷⁸. Базовыми правами горожан являются, закрепленные в Конституции РФ основные права и свободы человека 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

⁷⁸ Подробнее: *Таболин В.В.* Правовая теория современного российского города: монография / изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019.

безопасного труда, отношения с коллегами и работодателем и др.) — практически во всех сферах его жизни обязанности преобладают.

Как справедливо отмечает Е.А. Капитонова, человек в обществе не может пониматься абсолютно свободным. Его индивидуальная свобода всегда должна согласовываться со свободами других членов социума, а автономия воли может реализовываться лишь в рамках, очерчивающих границы правомерного поведения. И чем в большее число правоотношений вступает конкретное лицо, тем с большим количеством ограничений оно сталкивается⁷⁹.

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.⁸⁰

По нашему мнению, это является квинтэссенцией юридической урбанологии — 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, традициями и обычаями.

Совокупность таких моделей горожанина и властно-управленческая структура составляют концептуальную теоретическую структурно-правовую модель города⁸¹. Е.А. Бочкарева определяет концептуаль-

⁷⁹ Капитонова Е.А. Правовой модус личности в конституционном праве: монография. — М.: Проспект, 2021. С. 4.

⁸⁰ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

⁸¹ Таболин В.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах (урбанизированных регионах): дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1999. С. 228–232.

ную модель как целостную, аргументированную, последовательную и завершённую 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), прогнозную (прогнозирующую) и нормативную (критериальную)⁸². Однако этот очень важный для юридической урбанологии вопрос требует отдельного изучения и описания, которое в данной работе было бы излишним.

3.2. Система юридической урбанологии как научного направления

Система юридической урбанологии может быть представлена в виде укрупнённых междисциплинарных правовых комплексов, являющихся совокупностями не только норм различных отраслей права, но и социальных и моральных норм, традиций и обычаев, научных концепций и идей, мнений различных ученых, объединённых в научные направления: городское право, правовые аспекты городской социологии, экономико-правовой, политико-правовой, правовых основ урбанистики, эколого-правовой, психолого-правовой, правовых особенностей процессов внедрения информационных технологий в городскую власть и управление и других, обладающих собственными характеристиками и которые будут формироваться и развиваться в результате исследования различных городских процессов.

Образование междисциплинарных комплексов — это одновременно фундаментальная тема и проблема развития самой юридической науки в целом. Это вопрос расширения предмета и методов исследования юридической науки или ее новая онтология и эпистемология, т.е. новые аспекты существования и исследования правовой реальности и новый междисциплинарный язык описания и объяснения государственно-правовых явлений и процессов⁸³.

⁸² 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.

⁸³ Веденеев Ю.А. Указ. соч.

Но как уже говорилось выше о когерентности города, эту совокупность направлений нельзя рассматривать в строгом понимании системы, как единство разных элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, обладающее новыми характеристиками. Право объединяет их как некая оболочка — урбосфера, представляющая собой, по мнению С.С. Касаткиной, мир конкретного города, обозначаемый его концептуальными, структурными и субстратными элементами. Город для человека и общества — это сфера жизни, познаваемая представлением о сути того или иного города, об особенностях отношений в социальной реальности городского пространства⁸⁴. В юридической урбанологии это познание осуществляется через призму права: естественного и формального, жестко регламентирующего и «мягко» рекомендующего, социально и психологически уравновешенного, прогностически обоснованного.

Рассмотрим какими правовыми особенностями отличаются перечисленные выше элементы системы юридической урбанологии, которые более подробно в рамках научно-теоретического знания будут исследованы в основах урбанологической теории.

Городское право, как комплексный институт права приобретает в последние годы все большее значение, т.к. городские правоотношения становятся предметом регулирования все большего числа отраслей российского права: конституционного, муниципального, административного, гражданского, финансового, бюджетного и др. По нашему мнению, это связано с непрерывно возрастающей ролью города и урбанизированных регионов (агломераций) в экономике страны, обеспечении качества жизни людей, внедрении достижений научно-технического прогресса и в частности, широкого применения информационных технологий и робототехники. Однако, необходимо понимать, что межотраслевой характер подобного правового регулирования и научных исследований городских общественных отношений не дает реального представления о сущности процессов жизнедеятельности современного города, что в свою очередь приводит к низкому качеству правовых актов и негативным последствиям их правоприменения. Городское право должно объединять и формировать систему специфических го-

⁸⁴ Касаткина С.С. Урбосфера: системно-семиотический анализ: дис. ... докт. фило-соф. наук. – Иваново, 2018. С. 21.

родских правоотношений, возникающих на основе общегуманитарного представления о жизнедеятельности города и его индивидуальных социально-экономических, политических, психологических и других характеристиках, главным субъектом которых является население города в самом широком его понимании (постоянные жители, мигранты, туристы, различные возрастные категории, профессиональная структура населения, культурологические и национально-этнические особенности и т.п.). Как писал Н. Макиавелли, «...всякий город должен обладать обычаями, предоставляющими народу возможность давать выход его честолюбивым стремлениям, а особенно такой город, где во всех важных делах приходится считаться с народом»⁸⁵.

Правовые аспекты городской социологии естественным образом вытекают из сущности субъектно-объектного состава современных городских правоотношений, включающего практически всех физических и юридических лиц, участвующих в тех или иных социальных отношениях и связях, формирующих различные социальные механизмы и социальный образ города. Известный российский социолог Н.П. Анциферов считал, что город есть одно неразрывно целое со своим населением⁸⁶.

Экономико-правовой комплекс представляет собой органическую связь любых экономических отношений в городе с системой российского законодательства и городских муниципально-правовых актов, поскольку является базовой основой существования города, региона и государства. В данном контексте важнейшее место отводится городам как месту обитания людей, в которых проживает к настоящему времени три четверти российского населения. Также надо учитывать, что город обеспечивает, причем в решающей степени, формирование и развитие общественных (в том числе государственных) отношений экономического характера и определяет в целом образ жизни для большинства населения страны.

Политико-правовой комплекс представляет собой основу формирования политической системы государства, т.к. городское население является главным субъектом избирательных процедур при формирова-

⁸⁵ Макиавелли Н. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. – URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Makiavelli.Tit.pdf>

⁸⁶ Анциферов Н.П. Пути изучения города, как социального организма. Опыт комплексного подхода. – Л.: Книгоизд-во «Сеятель» Е.В. Высоцкого, 1926. С. 16.

нии важнейших органов публичной власти на всех ее уровнях в силу простого численного большинства. Кроме того, город предоставляет исключительные возможности для массового распространения и применения различных политических технологий, даже тогда, когда они носят неправовой характер (например, «цветные революции»). Однако необходимо отметить, что «политический» город — это очень сложный комплекс политико-правовых, социально-психологических, экономических и хозяйственных аспектов, индивидуальных и групповых интересов, свойственных только данному городу и только в данный период времени.

Комплекс правовых основ урбанистики отличается, по нашему мнению, одной парадоксальной особенностью — на первый взгляд, правовое регулирование, цели и задачи, поставленные перед субъектами этих правоотношений, носят социальный характер, обеспечивая развитие города в целом и его жилой, производительной, потребительской, инженерной и научно-образовательной инфраструктуры в частности. Однако, при этом люди, для которых все это строится, эксплуатируется, придумывается и внедряется максимально удалены от какого-либо эффективного участия в принятии решений по главным содержательным аспектам этой деятельности. Ярким примером, может служить норма Градостроительного кодекса РФ об обязательном проведении публичных слушаний по проектам генеральных планов городов и других поселений (ст. 28), которая не содержит никаких принципиальных положений об учете мнения населения. Более того, в части 9 этой статьи прямо записано, что решение о согласии с проектом генерального плана и направлении его в представительный орган или его отклонении, принимает «*глава местной администрации с учетом заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний*»⁸⁷.

Серьезной проблемой современной урбанистики является конфликтность тех или иных градостроительных решений, принимаемых властями часто без учета мнения тех, на кого это предполагаемое «благо» направлено. Сущность проблемы заключается в соотношении власти и жителей: город для людей или люди для города. Известная концепция Д. Харви о «праве на город»⁸⁸ признает горожан главным

⁸⁷ Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16 (часть 1).

⁸⁸ Харви Д. Право на город // Логос 2008. №3. С. 82–93.

субъектом городских правоотношений, но как справедливо отмечает И.Р. Медведев, данная концепция обычно не поддерживается законодательством и судом, и возникает диссонанс между надеждами и чаяниями людей, воспринявших лозунг о праве на город и органами власти, не понимающими о чем идет речь⁸⁹.

Эколого-правовой комплекс включает целый спектр правоотношений, носящих как общественно значимый характер (сохранение городских лесов и водоемов), так и выражающих частноправовой интерес, связанный например, с обеспечением качества жизни (чистая водопроводная вода, защита от шума транспортных магистралей и т.п.) или эгоистичным желанием получить незаслуженные блага (признать квартиру не пригодной для проживания, путем фальсификации вредных для здоровья запахов). Необходимо понимать, что город абсолютно экологически чистым быть не может. Даже такие проекты как «экогород»⁹⁰ и «умный город»⁹¹ обладают рядом трудно устранимых экологических недостатков: невозможно без воздействия на природу построить и использовать любое сооружение, само присутствие человека меняет флору и фауну на достаточно большом расстоянии вокруг города, абсолютно безвредных и безотходных технологий не бывает, выращивание и производство пищевых продуктов — это процесс активного воздействия на природу и т.п., а также решение экологических проблем не может быть в отрыве от других задач.

Исследования по проблемам мегаполисов дают основания для вывода о том, что городское управление стоит перед задачей сбалансированного решения трех основных проблем:

— экономической конкурентоспособности, для обеспечения которой необходимы современная и эффективная инфраструктура (включая транспортную), высокое качество услуг для удовлетворения запросов высококвалифицированных кадров, благоприятная для бизнеса государственная политика;

— защиты окружающей среды;

⁸⁹ Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 19.

⁹⁰ Wojtowicz-Wrobel A. Eco city – eco technologies and city designing theory and practice. – Иваново: Иван. гос. хим.-технол. ун-т. 2014. С. 87–99.

⁹¹ Аргунова М.В. Модель «умного» города как проявление нового технологического уклада // Наука и Школа. 2016. № 3. С. 14–23.

— качество жизни городского населения, при этом общий для мегаполисов проблемой является значительный уровень дифференциации населения⁹².

Психолого-правовой комплекс в первую очередь связан с поведением человека в городе, его положительным или отрицательным восприятием городского пространства, социальных отношений, правового регулирования повседневной жизни и профессиональной деятельности. Ю.А. Тихомиров обращает на это внимание правоведов, отмечая, что в обществе человек находится в «паутине» многообразных социальных связей и взаимодействий и приходится учитывать многогранность его поведения под влиянием права. ...Право позволяет стабилизировать поведение в русле публичных и социальных институтов и одновременно обеспечить выбор видов поведения в ответ на правовые ориентиры. Цели и сохранение правовых регуляторов, и соответствующие действия институтов оцениваются людьми то положительным, то отрицательным образом, а то и путем безразличия⁹³.

Ч. Монтгомери предлагает рецепт счастливой городской жизни, основанный на характеристиках городской среды, которыми она должна обладать после того, когда горожанин удовлетворил свои базовые потребности в пище, крыше над головой и безопасности:

- максимизировать радость и сводить к минимуму сложности жизни;
- способствовать здоровью и не провоцировать заболеваний;
- обеспечить настоящую свободу жить, как мы хотим (при этом необходимо справедливое распределение пространства, пищи, мобильности, удовольствий и сложностей, а также расходов);
- давать чувство контроля, комфорта и самостоятельности;
- помочь развить ощущение смысла жизни и целостности;
- помочь развить устойчивость в условиях экономических или экологических потрясений.

Но прежде всего городская среда должна помогать выстраивать и укреплять социальные связи между друзьями, родственниками и незнакомцами. Ведь именно они наполняют жизнь смыслом. Именно

⁹² Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования / под ред. Б.А. Ревич, О.В. Кузнецовой. – М.: ЛЕНАНД, 2019. С. 81–82.

⁹³ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

такие связи — самые серьезные достижения и возможности города⁹⁴.

Необходимо согласиться с таким позитивным подходом, но при этом заметить, что автор не дает рецептов как этого достичь. Полагаем, что это задача не имеет типового решения и юридическая урбанология, развиваясь и расширяя направления своих исследований, будет способствовать разработке разнообразных методик и моделей, которые можно будет применять на практике.

Комплекс правовых особенностей процессов внедрения информационных технологий в городскую власть и управление исследует процессы регулирования внедрения и использования информационных технологий в организацию деятельности органов представительной власти (городской думы, комиссий и депутатов, подготовку проектов правовых актов и т.п.), администрации города (информационная система сбора и обработки информации, аналитические и коммуникативные связи, автоматизированные системы контроля параметров в жилищно-коммунальном хозяйстве и др.) и структурных подразделениях. При этом нужно отделять процессы, которые проходят по объективным причинам и помогают открывать новые направления развития города от субъективных интересов отдельных частных компаний и граждан, которые хотят заработать на этом. Научное обоснование и правовое обеспечение исследований и реализации подобных проектов является обязательным условием предотвращения негативных последствий.

Перечисленными выше комплексами не ограничивается круг элементов системы исследований юридической урбанологии. Во втором томе «Основы урбанологической теории» более подробно будут рассмотрены практически все основные гуманитарно-естественные и технико-информационные научные подходы к исследованию города и урбанизированных регионов.

⁹⁴ *Монтгомери Ч.* Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь. – М.: Ман, Иванов и Фербер, 2019. С. 54.

ГЛАВА 4. МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ

4.1. Общенаучные подходы и методы юридической урбанологии

В широком смысле метод представляет собой некую совокупность приемов и правил для достижения определенной цели и результатов в познании действительности и их практического осуществления в любой форме. С одной стороны, метод разрабатывается на основе определенной теории и его эффективность определяется характеристиками фундаментальности этой теории.

Исходя из понятия юридической урбанологии — она, опираясь на существующие общенаучные подходы и методы, формирует новые методологические возможности исследования городской цивилизации вообще и города в частности. Такая постановка вопроса требует фундаментального межотраслевого научно-методологического подхода в исследовании городских общественных отношений и определена диалектическим подходом познания.

Диалектика требует рассматривать правовую жизнь в развитии, выявлять закономерности этого развития. Она ставит вопрос о ходе истории, направлении ее развития. В частности, основой данной работы является представление о том, что государство закономерно возникает вместе с возникновением города. В рамках диалектического подхода юридическая урбанология будет рассматривать город как в статике (как система стабильных отношений), так и в динамике (развитие системы отношений и деятельность каких-то субъектов), действие основных законов диалектики (единство и борьбу противоположностей, перехода количества в качество, отрицание отрицания и др.). Диалектика позволяет увидеть в городе закономерные взаимосвязи между правом и экономикой, политикой, духовной жизнью общества, его социальной структурой и природной средой.

Предлагается использовать и другие научные подходы в исследовании города с позиций юридической урбанологии.

Законодательный подход: определение статуса города, юридическое «оформление» проблем развития города и способов их решения, фор-

мирование правовых основ функционирования городского пространства.

Экономический подход: рассмотрение города как совокупности отраслей экономики и набора хозяйствующих субъектов, деятельность которых регулируется федеральным, региональным законодательством и нормами муниципально-правовых актов.

Урбанистический (градостроительный) подход: правовое регулирование отношений по поводу города как пространственно-планировочного объекта и места проживания горожан.

Социальный подход: город как социальная система.

Политологический подход: город как место формирования и размещения власти, город как территориальная и организационная основа государства.

Социально-психологический подход: город как психологически комфортная среда обитания человека. Ю.А. Тихомиров считает, 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 симпатии⁹⁵.

Функциональный подход: Город как сочетание различных функций.

Географический подход: Город как опорный каркас развития и способ освоения новых территорий.

Информационный подход: город как источник, накопитель и преобразователь информации, город как место формирования и приложения результатов научно-технического прогресса.

Юридическая урбанология позволяет реализовать основные функции познания: направляет ход исследования города и процессов урбанизации по оптимальному пути в интересах приобретения нового междисциплинарного знания, регулирует применение различных методов в процессе познания и практики городской жизнедеятельности, обобщает результаты научного познания в различные формы знания о городе, формируют общие принципы и методы научного исследования города.

⁹⁵ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

По нашему мнению, наиболее важным является то, что юридическая урбанология, решая исследовательские задачи в городском пространстве, открывает новые методологические и познавательные горизонты во всех гуманитарных, естественных и технических науках о городе.

К общенаучным методам, используемым в юридической урбанологии, можно отнести: анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция, дедукция⁹⁶.

Главными объектами *анализа* в юридической урбанологии являются: в первую очередь, теоретические положения различных научных исследований города, с целью установления связей права вообще и городского права в частности с предметом и объектом «городских» наук; во-вторых, многосторонние аспекты жизнедеятельности населения города, в самом общем понимании это термина (постоянное, временное, мигранты, транзитеры, молодые, старые, люди различных профессий и т.п.); в-третьих, элементы структуры городской власти, управления, городского хозяйства, инженерной, энергетической, транспортной инфраструктуры, географические и экологические характеристики городской среды, вопросы безопасности человека в городе и др.; в-четвертых, «внешние», по отношению к городу, характеристики его жизнедеятельности — роль и место городов в региональном, национальном и мировом масштабе (международно-правовые); способы реализации и правовые последствия внедрения новых научно-технических разработок, в частности информационных технологий и концепции «умный город».

Синтез применяется к формированию новых концептуальных положений и конструкций в юридической науке о городе в виде междисциплинарных правовых комплексов, о которых речь шла выше. Основой синтеза новых знаний станут результаты анализ междисциплинарных подходов в теории города.

Абстрагирование необходимо как метод, позволяющий при изучении сложнейших аспектов жизни города, освободить внимание исследователя от ряда свойств или характеристик городской среды для более четкого представления рассматриваемых отношений, критериев, понятий

⁹⁶ Едророва В.Н., Овчаров А.О. Система методов в научных исследованиях // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 10 (313). С. 33–47; Понкин И.В., Редькина А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики. – М.: Буки Веди, 2020.

и принципов ее существования в рамках той или иной науки. В целом можно сказать, что при изучении города мы всегда имеем дело с неким абстрактным его образом, ибо город как сама жизнь — чем больше знаешь, тем больше понимаешь сколько непознанного еще осталось.

Обобщение в юридической урбанологии занимает особое место, т.к. главным способом ее формирования, является «собрание» знаний отдельных наук о городе под единую правовую «оболочку», позволяющую получить более общее и более реалистичное представление о городе. Вспомогательными методами в данном случае, выступают *индукция* и *дедукция*, дающие возможность трансформировать частные и разрозненные «параметры» жизнедеятельности города в более общие и междисциплинарные характеристики и свойства, а также, понимая общие состояния, конструкции и концепции, находить новые важные элементы правовой системы города, факторы правового воздействия на субъекты и объекты городских общественных отношений и их правовое регулирование. *Гипотетико-дедуктивный* метод позволил проверить и откорректировать выдвинутую гипотезу данного исследования, уточнить ряд положений и понятий, конкретизировать отдельные теоретические знания о городе и процессах урбанизации.

4.2. Частнонаучные методы юридической урбанологии

Использование частнонаучных методов в юридической урбанологии определяется междисциплинарным характером исследования. Это означает, что как направление юридической науки она использует юридические методы, но и методология исследования города других гуманитарных и естественных наук в той или иной степени применима.

Сравнительно-правовой метод, который позволяет выделить общее и особенное в функционировании механизмов жизнедеятельности городов, сравнить подходы к правовому регулированию междисциплинарных особенностей и проблем различных типов городов и урбанизированных регионов в законодательстве России и других стран.

Формально-юридический метод позволяет выявлять связь между правовыми нормами, между нормами и правоотношениями, оценивать степень воздействия норм на общественные отношения, возникающие во всех сферах правовой, социальной, экономической, политической,

культурной и психологической жизни города и выявление системной связи между ними.

Системно-структурный метод, заключающийся в представлении города как самостоятельной сложнейшей системы, состоящий из относительно автономных структурных элементов, функционально разделенных между собой, но существование которых вне города бессмысленно. Этот метод позволяет проанализировать связи между элементами городского механизма и определить комплексные решения городских проблем (проблемы рассматриваются как совместные проявления определенных свойств отдельных подсистем города, обладающих междисциплинарными характеристиками, особенно это касается решения социальных задач).

Историко-правовой метод позволяет проследить эволюцию механизмов возникновения и развития различных городских процессов: от протогородов до мегаполисов, выявить постоянные и временные факторы, влияющие на весь комплекс характеристик города и его жителей.

*Прогностический метод*⁹⁷ необходим для изучения перспектив развития городов, процессов урбанизации и формирования политико-правового представления о системе правового регулирования предполагаемых городских проблем и предотвращения негативных последствий различных социальных, экономических и других тенденций.

Частнонаучные методы других наук позволяют выстраивать систему авторской аргументации и иллюстрации теоретических положений, которые рассматриваются в данном исследовании. В первую очередь это касается философских методов. Для оценки социальных характеристик города использованы статистический метод и метод социологического опроса (интервью, экспертный опрос). Для исследования социальной городской среды и населения использованы конкретно-социологический и психологические методы.

С целью формирования более эффективных систем городской власти и управления и внедрения в практику результатов исследования, применен метод структурно-правового моделирования. Процессы развития города, складывающиеся правовые отношения уже достаточно давно не могут обеспечиваться простыми вертикальными администра-

⁹⁷ Липень С.В. Прогностическая методология в юридических исследованиях // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 5–13.

тивными связями. И чем крупнее город, тем менее результативно такое администрирование, т.к. оно не обеспечивает все многообразие управленческих решений, основания для принятия которых, чаще всего носят общегородской и неочевидный характер. Построение подобной модели актуализируется задачей оптимизации и увязки многочисленных функциональных связей в системе городского управления.

ГЛАВА 5. ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ КАК НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ

5.1. Цели и задачи юридической урбанологии как науки

Всякая наука преследует одну главную цель — получение новых знаний об окружающем нас мире, а общественная наука формирует новые представления об обществе, в котором мы живем и формах его существования в виде государственных и негосударственных институтов.

По мнению В.Н. Едроновой и А.О. Овчарова, науку можно рассматривать в различных аспектах:

- как специфическую форму общественного сознания, основу которой составляет система знаний;
- как процесс познания закономерностей объективного мира;
- как социальный институт, представляющий собой систему взаимосвязей между научными организациями и членами научного сообщества;
- как один из важных факторов общественного развития и как процесс производства знаний и их использования.

Как сложное социальное явление наука может быть рассмотрена в следующих аспектах: гносеологическом, деятельностном, институциональном, функциональном⁹⁸.

Говоря о целях юридической науки, В.В. Лазарев подчеркивает, что для науки важно более полно охватить основные элементы практики, правильнее отразить диалектику перехода прошлой деятельности в настоящую и предстоящую юридическую деятельность, понять значение разных элементов в механизме правового регулирования и правовой системе общества⁹⁹.

Исходя из этих подходов, главной целью юридической урбанологии является *поиск, систематизация и обобщение знаний различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук о закономерностях возникновения, развития и функционирования города, для формирования нового юридического представления о реальных*

⁹⁸ Едронова В.Н., Овчаров А.О. Содержание, структура и специфические особенности науки // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 2 (305). С. 2–14.

⁹⁹ Лазарев В.В. Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) // Lex Russica. 2013. № 2. С. 181–191.

процессах его функционирования и разработки теоретических моделей и практических рекомендаций по обеспечению устойчивого и эффективного правового регулирования жизнедеятельности населения города.

В соответствии с данной целью перед юридической урбанологией можно поставить следующие задачи:

— анализ общественных отношений, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других сферах жизнедеятельности городского населения, о правовом оформлении и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества;

— анализ совокупности нормативных правовых актов различных отраслей российского права, регулирующих общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности города;

— систематизация зарубежных научных источников и международных документов по различным вопросам жизнедеятельности городов;

— формирование правовой урбанологической теории современного города как комплексной общественно-научной концепции развития городской цивилизации в России;

— исследование правовых, экономических, социальных и политологических закономерностей формирования и развития городов Российской Федерации как основы «городского» государства;

— обобщение реальной практики государственного и муниципального управления в городах и урбанизированных регионах (с учетом зарубежного опыта) с целью выявления потребности в правовом регулировании, изменяющихся или вновь возникающих общественных отношений;

— выявление на основании социологических исследований городских проблем и ожиданий, связанных с правовым регулированием муниципальных решений, в т.ч. принимаемых совместно с гражданами;

— исследование исторических процессов возникновения и развития городов, которые повлияли и продолжают влиять на конкретные отрасли и институты российского права, в частности конституционное, муниципальное и городское право;

— формирование правового представления о месте современного города в формировании и стимулировании позитивных тенденций, способствующих развитию государства и общества на конституционных принципах с учетом аксиологического приоритета человека, его прав и свобод;

— разработка системной модели урбанологической теории города на основе принципов юридической урбанологии путем комплексного анализа взаимосвязанных характеристик и критериев жизнедеятельности городов России.

В гносеологическом аспекте юридическая урбанология выступает как система знаний о городе и процессах урбанизации, одним из научных результатов которой является *урбанологическая теория*, основы которой представлены во втором томе данного исследования.

В деятельностном аспекте юридическую урбанологию можно рассматривать как вид научной деятельности, направленной на накопление, систематизацию, хранение и передачу правовой информации и практического опыта жизнедеятельности городов в различных областях, без которого невозможны ни правотворческая, ни правоприменительная деятельность.

Институциональный аспект юридической урбанологии определяется формированием укрупненных комплексных правовых институтов: историко-правовые аспекты возникновения и развития городов, городское право, правовые аспекты городской социологии, экономики города, политико-правовых процессов в городе, градостроительства, городского хозяйства, экологии города, психологии горожан, правовых проблем урбанизации и глобализации, процессов внедрения цифровых технологий в городскую власть и управление, которые будут обеспечивать исследование и разработку новых позитивных механизмов формирования и развития различных созидательных городских процессов.

5.2. Функции юридической урбанологии

Юридическая урбанология как всякая другая наука выполняет две главные функции: гносеологическую (познавательную) и практическую.

Познание сущности предмета юридической урбанологии, представляющего собой систему городских общественных отношений, возникающих в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других городских процессах жизнедеятельности их субъектов, весьма важная и сложная функция. Реализация этой функции сопряжена с решением комплексных задач индукции и обобщения отдельных ключевых элементов теорий города различных гуманитарных и естественных наук, которые находятся или могут находиться во взаимодействии с методическими и практическими подходами юридической науки. Получение новых знаний о сущности города и возможность их имплементации в правовую сферу регулирования различных сторон его жизнедеятельности, позволят существенно объективировать процессы властвования и управления городами, а через них и государством в целом.

Эффективное функционирование города — это самый сложный объективно-субъективный процесс удовлетворения самых разнообразных потребностей его жителей путем создания и обеспечения работоспособности следующих базовых городских комплексов: экономики и финансов, строительства и ЖКХ, потребительского рынка (торговли, общественного питания, бытового обслуживания и досуга), социального обслуживания (образование, здравоохранение, социальная защита), охраны общественного порядка и безопасности горожан, органов городской власти и управления. Формирование и деятельность данных комплексов невозможна без четкого и научно обоснованного правового регулирования при условии учета многочисленных факторов и показателей жизнедеятельности.

Практическая реализация теоретических разработок (в первую очередь, основ урбанологической теории), полученных на основе юридической урбанологии, и реальное воплощение в жизнь полученных знаний в виде моделей и комплексных междисциплинарных институтов жизнедеятельности города и его жителей является важнейшим результатом исследований данного нового направления в юридической науке. Кроме того, эти исследования и разработки открывают широкое поле новых научных направлений в гуманитарных, естественных и даже технических науках. Некоторые из них представлены в виде научных гипотез или концепций в Основах урбанологической теории, приведенной ниже.

Юридическая наука и юридическая урбанология, как ее часть, может выполнять и другие функции. Так, Н.А. Славова к основным функциям юридической науки также относит: констатирующую, интерпретационную, прогностическую, эвристическую, методологическую, политическую, идеологическую и воспитательную¹⁰⁰.

Юридическая урбанология констатирует и интерпретирует правовое содержание положений теорий города других гуманитарных, естественных и технических наук. Прогнозирование перспектив развития городов и процессов урбанизации является необходимым условием практического использования результатов урбанологических исследований. Эвристическая функция раскрывает новые научные горизонты в междисциплинарных исследованиях города, как в рамках юридической науки, так и в дисциплинарных работах представителей других наук. Политическая функция реализуется при выявлении правовых аспектов политологических теорий города, определяющих политико-правовую роль города в государстве и горожанина в городской системе власти. В меньшей степени юридической урбанологией реализуются идеологическая и воспитательная функции, т.к. жизнедеятельность только городов-столиц так или иначе связана с патриотическим или государственно-идеологическим характером, а воспитательная деятельность опосредована культурно-образовательными вопросами.

¹⁰⁰ Славова Н.А. Юридическая наука: понятие, возникновение, развитие, функции и содержание // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. 2019. № 2. Т. 1. С. 23–32.

ГЛАВА 6. ИСТОЧНИКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИИ

6.1. Понятие и виды источников юридической урбано­логии

В гуманитарной науке под источниками понимают все практические или теоретические материалы, содержащие и отражающие объективный процесс возникновения, существования, развития и прекращения жизнедеятельности какого-либо явления, содержащие данные, позволяющие исследовать его характер и содержание.

В юридической науке под источниками принято понимать определенные факторы, составляющие исходные основы научного познания, к которым относятся труды отечественных и зарубежных ученых, содержащие наиболее общие, философские суждения о проблемах, значимых для правовой науки. Наука выявляет и теоретически обосновывают заложенные в нормативных правовых актах концепции, понятия, используемые в правовых нормах, раскрывает существующие между ними взаимосвязи. Источником научного познания нередко признается практика, то есть процессы, которые происходят в жизни на базе действия определенных правовых норм и институтов¹⁰¹. В доктрине есть и иной взгляд на практику — ниже он представлен читателю.

Но как представляется, не следует смешивать понятия источник права как признак общеобязательности норм с понятием источника как средства познания, поэтому *источниками юридической урбано­логии* являются носители знаний различных гуманитарных, естественных и информационно-технологических наук о содержании, характере, закономерностях и тенденциях процессов возникновения и развития городов, международные и национальные отраслевые институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других городских процессах жизнедеятельности населения, научные труды российских и зарубежных ученых-градоведов

¹⁰¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 61.

— представителей таких отраслей науки, как философия, история, социология, экономика, политология, урбанистика, география, психология, культурология и других, объектом (предметом) исследования которых является город и процессы урбанизации.

Главной особенностью юридического урбанологического исследования, интерпретации и имплементации знаний о городе, содержащихся в этих источниках, является их правовая оценка как элементов комплексного, общесистемного и междисциплинарного представления о городе.

Другой особенностью является их значительный объем, который кроме разделения всех источников по отраслям знаний, предполагает выделение прямых (непосредственно связанных с городом) и опосредованных (косвенных, неочевидных) источников. Например, научные теории в истории, социологии или экономике города¹⁰² и концепции социально-философского, психологического или культурологического характера о различных аспектах городской среды¹⁰³. Яркая палитра доктринальных и юридических источников урбанологического знания представлена ниже в данной главе и особенно во втором томе данной монографии.

Юридическая наука внесла свой заметный вклад в исследование городов, но это было в основном связано либо с отраслевыми подходами, либо с исследованиями отдельных сфер жизнедеятельности города. В качестве примера можно привести работы: Д.Я. Самоквасова¹⁰⁴,

¹⁰² Вебер М. Город. – Петроград: Изд. «Наука и школа», 1923; 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; Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования. – М.: ЛЕНАНД, 2019; Лендри Ч. Креативный город (пер. с англ.). – М., ИД «Классика XXI», 2005; Глухова Е.В. О роли городов в развитии мировой экономики // Фундаментальные исследования. 2006. № 4. С. 25–27 и др.

¹⁰³ Подробнее: Есаков В.А. Мегаполис в зеркале социальной философии. – М.: ИНФРА-М, 2016; Касаткина С.С. Город в условиях глобальных перемен: современные идеи и походы. – Череповец: 2017. С. 53–54; Дробышева Т.В., Журавлев А.Л. Город как объект исследования в социальной психологии: к истории вопроса // Институт психологии РАН. 2016. № 1. С. 196–213; Габидулина С.Э. Психология городской среды. – М.: Смысл, 2012; Штомпель Л.А. Города, создающие нас: трансформация «культуры участия» // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 35–39 и др.

¹⁰⁴ Самоквасов Д.Я. Древние города России. Историко-юридическое исследование. – СПб.: Тип. К. Замысловского, 1873.

И.И. Дитятин¹⁰⁵, М.Я. Лукомского¹⁰⁶, Л.А. Велихова¹⁰⁷, В.Д. Волкова¹⁰⁸, С.А. Авакьян¹⁰⁹, Н.Н. Черногора, А.С. Емельянова¹¹⁰, Е.В. Гриценко¹¹¹, Д. Харви¹¹², Ю.М. Алпатов¹¹³, И.В. Упорова¹¹⁴, Н. Koenig, А. Kise¹¹⁵, Ю.В. Оспенникова¹¹⁶ и др.

Естественно, источники также можно классифицировать по авторам и языку, на котором они изданы на российские (русскоязычные) и зарубежные (в большей части англоязычные).

Особое место занимают юридические источники: работы ученых правоведов¹¹⁷ и правовые акты. Последние в свою очередь могут быть классифицированы по историческим периодам¹¹⁸, их историко-

¹⁰⁵ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. В 2-х томах. – СПб.: Типография П.П. Мереульева, 1875.

¹⁰⁶ Лукомский М.Я. Городское самоуправление в России. – М.: Книгоиздательство Е.Д. Мягкова «Колокол», 1905.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Волков В.Д. Город как субъект советского государственного права // Проблемы конституционного права. Вып. 4. – Саратов: Изд. Саратовского ун-та, 1986.

¹⁰⁹ Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского ун-та, Серия 11. Право. 2008. № 2, 3.

¹¹⁰ Таболин В.В., Черногор Н.Н., Емельянов А.С. Экономика города: правовой аспект. – М.: Финансы и статистика, 2004.

¹¹¹ Гриценко Е.В. К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения // Управленческое консультирование. 2007. №3. С. 40–49.

¹¹² Харви Д. Право на город // Логос. 2008. №3.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Упоров И.В. Бесперспективные города в сложных климатических условиях: закрыть нельзя развивать // Интеграция наук. 2018. № 4 (19). С. 353–357.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Загоскин Н. Уставные грамоты XIV–XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления. – Казань: Тип. Казанского ун-та, 1875; Малиновский И. Сборник памятников древнего русского права. – Ростов-на-Дону: Акционерная печатня, 1917; Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. – СПб.: «Русская скоропечатня», 1910 и др.

¹¹⁸ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. В 2-х томах. – СПб.: Типография П.П. Мереульева, 1875; Лукомский М.Я. Городское самоуправление в России. – М.: Книгоиздательство Е.Д. Мягкова «Колокол», 1905 и др.

правовой значимости¹¹⁹, видам и юридической силе правовых актов, нормативности или подзаконности, принадлежности к тем или иным отраслям права и т.п. Более подробному анализу этих документов посвящен один из следующих параграфов.

Что касается современных зарубежных источников (переводных и оригинальных), то серьезных комплексных междисциплинарных исследований очень мало¹²⁰. В основном работы носят монодисциплинарный либо дуалистический характер¹²¹, а также посвящены анализу ситуации в отдельных городах или регионах¹²². Правоведы в рамках такого подхода практически городом не интересуются, отдельные работы посвящены некоторым аспектам деятельности городской власти и анализу городских правовых актов¹²³.

С учетом изложенного и опираясь на методологический подход к теории и практике источниковедения Н.А. Богдановой¹²⁴, можно следующим образом обобщить суждения о систематизации источников юридической урбанологии. Исходя из того, что:

а) источник науки есть не что иное, как источник знания о предмете и объекте этой науки (а предмет юридической урбанологии,

¹¹⁹ Напр.: Проект договорной грамоты Новгорода с Любеком и Готским берегом о торговле и суде 1269 г. // Грамоты Великого Новгорода и Пскова. – М.–Л.: 1949. № 31. С. 59; Договор («правда») Смоленска с Ригю и Готским берегом 1229 г. // Памятники русского права. Вып. II. Памятники права феодально-раздробленной Руси. – М.: 1953. С. 60–66.

¹²⁰ Напр.: Таунсенд Э. Умные города. Большие данные, гражданские хакеры и поиски утопии / пер. с англ. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2019; Флорида Р. Новый кризис городов / пер. с англ. – М.: Изд. группа «Точка», 2018; Терборн Й. Города власти. Город, нация, народ, глобальность / пер. с англ. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020.

¹²¹ Tracada E., Caperna A. The city of future: biourbanism and constructal law. – Integrated Design Conference, 2016; Elmqvist T., Fragkias M., Goodness J. Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities. – Springer, 2013; D'Ovidio M. The creative city does not exist Critical essays on the creative and cultural economy of citie. – Ledizioni LediPublishing, 2016.

¹²² Cartaxo T. Equal access to rights in the city: the specific case of Lisbon in Portugal // NOVA University Lisbon. 2016. № 7. P. 1–28; Bell S., Paskins J. Imagining the Future City: London 2062. – London, Ubiquity press, 2013; Cabannes Y., Douglass M., Padawangi R. Cities in Asia by and for the People. – Amsterdam University Press, 2018.

¹²³ Alderson A.S., Beckfield J. Power and position in the world city system. – American Journal of Sociology. 2004. 109, no. 4: 811–851; Canevaro M. The Rule of Law as the Measure of Political Legitimacy in the Greek City States. – Springer, may, 2017; Coggin T. Law & the New Urban Agenda: a role for the right to the city? // Fordham Urban Law Journal. 2018. № 5. P. 1–38.

¹²⁴ Богданова Н.А. Наука советского государственного права: историко-теоретическое исследование. М., 1989. Гл. III.

как показано выше, очень обширен)¹²⁵;

б) соответствующее знание должно быть непременно формализовано (источник науки и представляет собой внешнюю форму знания о предмете изучения), облечено в какую-либо словесную, текстуальную, как правило, письменную форму;

в) речь идет не об урбанологии вообще, а о *юридической* урбанологии (соответственно, в многогранной объективной действительности жизни, функционирования города (городской действительности), в разноплановых городских социальных отношениях и процессах взгляд исследователя неизбежно выделяет *правовые* нормы, порождающие *правовые* отношения с определенными *правовыми* последствиями) — в системе источников юридической урбанологии (как и любой другой области правовой науки), наряду с собственно научными, доктринальными источниками заметное место неизбежно занимают юридические источники — различного рода правовые акты.

Здесь представляется уместной следующая аналогия. Иногда в литературе отождествляют понятия «правовая система» и «система права»¹²⁶. Однако, такое возможно лишь при условии, что правовая система рассматривается в узком смысле — как совокупность правовых регуляторов, правовых норм, действующих в конкретном государстве. При широком подходе система права (та самая совокупность действующих правовых предписаний) является лишь частью национальной правовой системы, образуя ее нормативное ядро. При этом правовая система включает и иные составляющие («орбиты», вращающиеся вокруг ее ядра) — правовое сознание, правовую практику, правовую культуру, правовую идеологию, правовое образование, правовое просвещение и т.п. (т.е. составляющие, структурные элементы права в широком смысле слова — того феномена, «благодаря которому мы

¹²⁵ Уклонимся пока от поддержания одной из «вечных» дискуссий в науке — о соотношении ее предмета и объекта (см., напр.: *Сырых В.М.* Материалистическая теория права: Избранное. — М., 2011. С. 43–48, 80–89 и др.; *его же.* История и методология юридической науки: учебник. М., 2019. С. 65–79; *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 7–30. Выше обозначены некоторые подходы по данной проблеме, еще раз подчеркнем нашу позицию — в юридической урбанологии в силу специфической сущности города весьма сложно разграничить предмет и объект исследования.

¹²⁶ Подробнее: *Чиркин В.Е.* Сравнительное правоведение: Учебник для магистратуры. М., 2012. С. 259.

возмущаемся бесправием» (по В.Г. Графскому), а не права как исключительно социального регулятора)¹²⁷.

Объективная реальность, составляющая объект юридической науки (а применительно к юридической науке это, прежде всего, правовая действительность), представлена не только действующим правом, но и «орбитальными» явлениями и процессами из области идеологии, культуры, социологии, психологии и пр., которые собственно правом не регулируются, но исследовательский интерес представляют. Соответственно, источниками юридической науки являются как действующее право (источники правового регулирования, правовые акты — основной структурный элемент системы права, или правовой системы в узком смысле слова), так и доктринальные, теоретические источники, содержащие формализованное знание об объекте познания (на фоне анализа правовой системы в широком смысле слова).

С позиции теории систем, система источников юридической урбанологии — система сложная, состоящая из подсистем, которые, в свою очередь, представляют собой также сложные системы с разветвленной классификацией. Классификацию собственно правовых (нормативно-правовых) источников представлять и характеризовать проще — в основе ее лежит добротная, развитая теория источников правового регулирования (в том числе и поэтому она (классификация) в настоящей работе представлена на уровне самостоятельного параграфа). Работ, посвященных классификации доктринальных источников, в юридической науке заметно меньше. Одно из возможных объяснений — сложность формальной оценки значимости, глубины нового знания, заключенного в том или ином источнике: идеи, содержащиеся в кратком учебном пособии, брошюре, тезисах выступления и пр., могут быть более оригинальны в сравнении с многотомной монографией, обстоятельным комментарием правового акта и т.п.¹²⁸ Тем не менее, доктринальные источники юридической урбанологии могут быть классифицированы:

¹²⁷ *Захарова М.В.* Сравнительное правоведение: вопросы теории и практики: монография. М., 2015. С. 45–51. В.Н. Синюков, например, включает в структуру правовой системы и такие элементы, как традиции, образы национально-исторической, технико-юридической, социально-психологической природы, утверждая, что правовая система в широком значении — это «целый правовой мир, имеющий свою жизненную организацию, источники, архетипы, историю и будущее» (*Синюков В.Н.* Российская правовая система. Введение в общую теорию. — М., 2010. С. 8–9).

¹²⁸ *Сырых В.М.* Материалистическая теория права. — Избранное. — М., 2011. С. 126.

А) В зависимости от характера содержащегося в них знания — на теоретические и эмпирические. Эмпирическое знание является результатом работы по сбору и систематизации определенного материала, в отличие от теоретического знания эмпирическое имеет описательный характер, лишь фиксирует факты, отдельные элементы явлений. Подобное знание содержат различного рода обзоры, статистические отчеты, сведения (о практике и динамике проведения городских референдумов, интенсивности внутригородской («маятниковой») миграции, насыщенности (обеспеченности) городской среды объектами водо— и энергоснабжения, плотности движения транспорта, динамике создания/ликвидации товариществ собственников недвижимости и т.п.), результаты социологических опросов и иных подобных форматов взаимоотношения городских властей и населения (о вариантах застройки микрорайонов, размещении объектов торгового, культурного, рекреационного назначения, режимов работы органов власти и городских учреждений и т.п.)¹²⁹, исторические справки, архивные материалы и т.п. Эмпирическое знание лежит в основе более обстоятельных теоретических обобщений, в которых уже не только излагаются факты или описываются явления, но и объясняется их сущность, раскрываются причинно-следственные связи, выстраиваются научные теории и концепции, — научных и аналитических докладов¹³⁰, научных прогнозов¹³¹, научных произведений.

Б) В зависимости от жанра (формы, стилистических особенностей изложения материала) — теоретические произведения, научно-популярные работы, учебная литература, научно-практические пособия, критические произведения, обзоры и т.д. Границы между этими видами источников весьма условны, кроме того, возможна и внутривидовая градация — на монографии, учебники (учебные пособия, учебные

¹²⁹ Подробнее: *Курячая М.М.* Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия: монография / отв. ред. С.А. Авакьян. – Краснодар, 2017.

¹³⁰ Напр.: Доклад о состоянии местного самоуправления в РФ: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. – М., 2017; *Шугрина Е.С., Иванова К.А.* О состоянии территориального общественного самоуправления в РФ (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. – М., 2018; Доклад Совета Европы: Межкультурный город шаг за шагом. Практическое руководство по применению городской модели межкультурной инклюзии. 2019. – URL: <http://edoc.coe.int>

¹³¹ Напр.: Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. – М., 2019.

курсы, курсы лекций, комментарии, брошюры, статьи, очерки, рецензии, рефераты, тезисы докладов и т.п.), а также на рукописные работы (диссертации, авторефераты диссертаций, научные отчеты, докладные записки и др.) и публикации, которые, в свою очередь, подразделяются на первичные (монографии, учебники, статьи и т.п.) и информационные (рецензии, обзоры, рефераты и пр.)¹³².

В) В зависимости от конкретного объекта познания в рамках юридической урбанографии (здесь — прямая корреляция с системой рассматриваемой отрасли научного знания) — источники урбанистики, городского права, городской социологии, экономики города, экологии городской среды и т.п.

Отмеченные критерии классификации, безусловно, не подменяют, а дополняют иные — рассмотренные выше. При этом необходимо подчеркнуть условность любой классификации, соглашаясь с Л.Д. Воеводиным в том, что: «Классификация, как и всякие приемы и методы изучения, носит субъективный характер, т.е. каждый ученый вправе иметь свой взгляд на... проблему. Отсюда, естественно, допустимы несколько видов классификаций. Даже весьма совершенная классификация... не исключает, а предполагает другие виды, и поэтому было бы ошибкой настаивать на универсальном характере той или иной классификации... и отвергать другие виды»¹³³.

Библиографический «подстрочник» настоящей работы изобилует конкретными примерами доктринальных источников юридической урбанографии.

Выскажем свою позицию относительно еще одного дискуссионного вопроса — о соотношении понятия источника науки (равно как и источника права) в узком и в широком смысле. Казалось бы, к источникам юридической урбанографии следует относить только такое формализованное знание, которое непосредственно лежит в плоскости предмета и объекта рассматриваемой сферы. Однако, возможен и иной — широкий — подход к понятию источника науки (в основе которого лежит функциональный признак — пригодность способствовать приращению знания о предмете соответствующей отрасли науки)¹³⁴. Ведь

¹³² Подробнее: *Сырых В.М.* История и методология юридической науки. С. 502–511; *Богданова Н.А.* Наука советского государственного права. С. 80–84.

¹³³ *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. – М., 1997. С. 181.

¹³⁴ *Богданова Н.А.* Наука советского государственного права. С. 74–75.

понятия «источник» и «исток», по сути, синонимы, и имеют общую лингвистическую основу.

Действительно, не все идеи, не безразличные, полезные для формирования и развития урбанологии, непосредственно включены в данную область научного знания, по своему содержанию выходят за рамки ее предмета. Однако, умалять их значимость для урбанологии вряд ли справедливо — такие идеи все равно выполняют роль теоретических посылок («начала чего-нибудь»), иногда — философской, мировоззренческой базы урбанологических исследований и суждений. Поэтому считаем возможным и такие теоретические послылки относить к источникам урбанологии, понимаемым в широком смысле.

Например, А. Дж. Тойнби известен, прежде всего, своим вкладом в развитие теории цивилизаций, созданием цивилизационного подхода к возникновению и развитию государств. Однако, его суждения о специфике и природе города имеют огромную ценность не только для истории, философии, теории государства, но и для урбанологии, в том числе юридической урбанологии, поскольку город как таковой, разноплановая городская жизнь лежат в плоскости объекта рассматриваемой отрасли науки. Приведем одно яркое заключение мыслителя: «Столица универсального государства дает хорошую почву для посева семян духовных, ибо город, исполняющий экуменическую функцию, является уменьшенной копией большого мира. Его тесные кварталы вмещают все нации и классы, все языки и наречия, наследников самых разных религиозных убеждений, а ворота его распахнуты на устремленные вдаль магистрали, ведущие во все концы большого мира»¹³⁵.

В теоретическом наследии известного ученого В.И. Фадеева есть место суждениям о природе города, исторической роли городов в формировании современного мироустройства. В частности, им сформулирован вывод о том, что именно со средневековыми городами связано совершенно новое обоснование власти: если феодальный принцип гласил, что всякая власть от земли (землевладения), то города выработали иной — всякая власть покоится на воле общины, выразителем которой является центральный городской орган. По сути, средневековый город заканчивает собой средневековое развитие и является введением в Новое время. В городах формируется новое самосознание на основе

¹³⁵ Тойнби А. Дж. Постигание истории. – М., 1991. С. 513.

городской жизни, городского устройства, города становятся центрами новой жизни, влекущими к себе многих людей (формула «воздух города делает свободным» имела, как известно, и правовое содержание). «Городская жизнь и городское хозяйство прямо и косвенно создавали ткань новой государственности: в городах возникало новое, равное для всех право», — заключает В.И. Фадеев¹³⁶.

Исторические источники представляют собой самостоятельный блок в системе источников любой науки, не является исключением и юридическая наука о городах. При этом одинаково ценны для уяснения природы города, закономерностей возникновения, формирования, трансформации городской среды, городской общины, устройства и реформ городской власти и других явлений и процессов как работы историков-юристов (специалистов в области истории государства и права), государствоведов: И.Д. Беляева, И.А. Исаева, В.А. Томсинова, В.В. Еремяна, В.Г. Графского, Л.С. Мамута, Л.Е. Лаптевой, О.И. Чистякова, В.Е. Рубаника, М.Н. Прудникова и др.¹³⁷, так и труды «общих» историков, исследующих различные аспекты и этапы отечественной и мировой истории (Н.М. Карамзина, В.О. Ключевского, В.И. Сергеевича, П.А. Зайончковского, Л.Н. Гумилева, Н.Н. Покровского, А.И. Вдовина, А.Н. Сахарова, С.П. Карпова, Н.С. Борисова, С.В. Мироненко, Н.А. Нарочницкой, И.Я. Фроянова, Н.А. Омельченко и др.).

В современное время новое научное знание может появиться исключительно на стыке различных отраслей, замкнутость, полная обособленность той или иной отрасли науки — явление неплодотворное и бесперспективное. Юридическая урбанология — отрасль знания в высшей степени комплексная. Приведенными примерами мы проиллюстрировали, что формирующаяся наука о городах не может зам-

¹³⁶ Фадеев В.И. Народное представительство. Ч. 1. Историко-теоретические корни: монография. М., 2015. С. 82–86 и др.

¹³⁷ В частности, вопросам городского самоуправления отведено заметное место в многотомном коллективном труде ученых-государствоведов ИГП РАН: Государственный строй монархической России: реалии, проекты, идеи, споры: монография / отв. ред. и рук. авт. кол-ва Ю.Л. Шульженко. — М., 2008; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.): монография / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. — М., 2010; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1945–1985 гг.): монография / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. — М., 2012; Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.): монография / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. — М., 2015; Органы государственной власти в период советской перестройки (1985–1991 гг.): монография / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. — М., 2016.

кнуться сама в себе, новое знание она способна генерировать только с привлечением наработок других отраслей науки.

Как отмечалось, при широком подходе к пониманию источников науки к разряду таковых нередко причисляют и практику (государственного строительства, правоохранительной деятельности, социально-экономического развития и т.п.). Как право влияет на политику, экономику, экологию и пр., так и наоборот. Ф. Энгельс отмечал: «Политические и т.п. условия, даже традиции, живущие в головах людей, играют известную роль, хотя и не решающую»¹³⁸. Безусловно, все эти условия также являются своеобразным «источком» знания (в том числе и научного) об окружающем мире.

6.2. Юридические источники урбанологии (правовые акты)

Юридическая наука существенно отличается от иных отраслей научного знания — она не может опираться только на доктринальные источники, научные произведения; *правовая* наука черпает исследовательский материал, главным образом, из *правовых* источников, различных *правовых* актов — письменных документов, принятых (изданных) в установленной форме и по установленной процедуре органом публичной власти или должностным лицом в рамках своей компетенции.

Юридическая урбанология не относится к числу отраслевых юридических наук — одноименной отрасли права в российской правовой системе нет. Однако, и она опирается на правовые нормы, только не сконцентрированные в рамках одной отрасли, а содержащиеся в различных отраслях права — конституционном, муниципальном, административном, гражданском, градостроительном, экологическом, земельном, жилищном и др. Поэтому и в системе источников рассматриваемой комплексной отрасли юридической науки заметное место занимает нормативно-правовая подсистема (наряду с подсистемой доктринальных, теоретических источников) — большая, разветвленная, но структурированная совокупность источников правового регулирования. В настоящем параграфе предполагается сделать анализ собственно правовых источников юридической науки о городах.

¹³⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 37. С. 395 (цит. по: Сырых В.М. Материалистическая теория права. С. 1100).

Заявленный анализ предварим некоторыми пояснениями методологического характера. Во-первых, понятие «правовой акт» (вынесенное в название параграфа) не является тождественным созвучному понятию «нормативный правовой акт» — первое шире. Несмотря на то что, исходя из российской традиции формирования и функционирования национального права, сущностной характеристики нормативного ядра российской правовой системы, основным источником права действительно является нормативный правовой акт, анализу будут подвергнуты и иные виды правовых актов, в частности, судебные, договорные. Во-вторых, поскольку правовые акты рассматриваются здесь в качестве источников правовой науки, а не *отрасли права*, то будут анализироваться не только действующие российские правовые акты, но и акты *недействующие* — либо уже не действующие, т.е. правовые акты, действовавшие на определенных этапах отечественной истории и утратившие силу (исторический блок, как отмечалось, непременно присутствует в любой отрасли научного знания), либо еще не действующие, в частности, законопроекты, либо проекты правовых актов органов исполнительной власти. В-третьих, по той же причине правомерен анализ не только российских правовых актов, но и актов международных, а также зарубежных, иностранных. Научное знание невозможно втиснуть в какие-либо жесткие рамки, оно не имеет границ (тогда как правовые нормы, общеобязательные правила поведения, напротив, всегда такие рамки имеют), в компаративистике, безусловно, есть ниша и для анализа урбанологических проблем¹³⁹. В-четвертых, предмет регулирования большинства рассматриваемых правовых актов составляют вопросы организации и функционирования власти на местах (в данном случае в городах).

Итак, в соответствии с узким (формальным, собственно юридическим) подходом *источники права* — это внешние формы выражения правовых норм.

¹³⁹ Прав В.В. Лазарев, утверждая, что «национальной науки нет, как нет национальной таблицы умножения...» (см.: Конституционное право: учебник / отв. ред. В.В. Лазарев. — М., 1999. С. 12), но права и Н.А. Богданова, подмечая, что если речь идет не о естественных и технических науках, а о науках общественных (к которым относится и юридическая наука), то глобализация научного знания не может быть абсолютной — здесь очевидна сильная привязанность к национальному фактору, и правовые науки подвержены серьезному влиянию политики национального масштаба, а открытость не приводит к утрате наукой своего национального характера, связанного с самобытностью и неповторимостью отрасли внутреннего права как правовой ценности и традициями развития отечественной правовой мысли (см.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права. С. 26–27).

Мировой практике известны самые различные виды нормативных правовых актов — законы, статуты, хартии, ордонансы, декреты, указы, постановления, декларации, приказы, манифесты и т.п. Определяющим фактором в формировании конкретного видового ряда здесь является исключительно национальная правовая традиция. В России общественные отношения в городской среде на различных этапах государственной истории регулировались правовыми актами различных видов.

Российские правовые акты о городах в исторической ретроспективе

В монархический период государственности, в отсутствии разделения государственной власти издание всех значимых для государства актов было исключительной прерогативой главы государства (великий князь, царь, император), о каких-либо законах тогда вопрос не стоял, и даже если какие-то важные государственные акты обсуждались и принимались коллегиальными совещательными органами (Боярской думой, Земским Собором, Сенатом, Тайным советом и т.п.), юридическую силу они обретали после утверждения их монархом. О собственно правовой регламентации системы управления в древнерусских княжествах и древнерусских городах¹⁴⁰, в том числе об институтах вечевой демократии в городах сведения очень скупы — мы знаем об этом, главным образом, из исторических источников, которые, в свою очередь, очевидно, основаны на летописях, берестяных грамотах и других источниках материальной культуры.

В период централизованного русского государства (в Московский период) уже появляются более содержательные и структурированные правовые акты — указы и уложения. Например, в соответствии с указом Ивана IV «Приговор царской о кормлениях и о службах» (1555–1556 гг.) система кормлений, посредством которой осуществлялось управление на местах до середины XVI в., заменяется системой сословно-представительных выборных учреждений, каковыми становятся земские и губные избы с достаточно широкой компетенцией). С принятием при Алексее Михайловиче Соборного уложения 1649 г. усили-

¹⁴⁰ Термин «древнерусский» мы используем, опираясь на периодизацию отечественной истории; в соответствии с периодизацией мировой истории данный период — не древность, а средневековье.

вается государственная составляющая в управлении на местах, в том числе и в городах, а самоуправлению в этой системе и этом процессе отводится меньшая роль.

В имперский период система городской власти также регламентируется указами императора, в частности, указом Петра I 1702 г. ликвидируется губное самоуправление, и вся полнота власти на уровне уезда сосредоточивается в уездном городе — в руках назначаемых воевод; в соответствии с Указом о должности Сената 1726 г. земские комиссары, ставшие во главе уезда взамен воевод, стали выбираться Сенатом. При Екатерине II в 1785 г. принимается такой важный для регламентации городской жизни и организации городского управления акт, как «Жалованная грамота городам» («Грамота на права и выгоды городам Российской Империи») ¹⁴¹. Структура городского самоуправления, основанная на Жалованной грамоте городам, претерпела существенные изменения в первой половине XIX в. — с принятием нового Городового положения 1846 г. (в соответствии с данным правовым актом в городском самоуправлении обеспечивалось преобладание дворянства, почетных граждан и купечества и ужесточался, одновременно, государственный контроль за органами самоуправления) ¹⁴². Эпоха великих реформ непосредственно касалась и городской жизни — Городовое положение 1870 г. кардинально изменило систему и компетенцию городской власти.

Познавательное-исследовательское значение отмеченных актов для юридической урбанологии не ограничивается регламентацией системы городской власти, более значимой является компетенционная составляющая проводимых реформ и преобразований. Так, после реформы 1870 г. к компетенции городского самоуправления, в частности, относилось — попечение и распоряжение по городскому хозяйству и благоустройству: установление городских сборов, управление городским имуществом и финансами, городские займы, попечение о народном продовольствии, внешнее благоустройство города, содержание городских коммуникаций, народное образование, здравоохранение,

¹⁴¹ Полн. собр. законов Российской империи. Собр.1. Т.XXII. № 16188.

¹⁴² Подробнее: *Дитятин И.И.* Русский дореформенный город. Наши города за первые три четверти настоящего столетия. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года. — изд. 2-е. — М.: ЛЕНАНД, 2017.

развитие культуры (содержание театров, библиотек, музеев), благотворительность и т.п. Городские сообщества содержали также воинские части, полицию, пожарную команду, тюрьмы¹⁴³. Таким образом, городские власти достаточно самостоятельно решали не только важные вопросы собственно городской жизни, но и государственные вопросы, возложив на местные органы власти значительную часть общегосударственных вопросов, царское правительство существенно облегчило бремя казенных расходов. В ходе т.н. контрреформ принимается новое «Городовое положение» 1892 г.¹⁴⁴, которым была существенно изменена, в частности, система выборов в органы городского самоуправления.

Система городского самоуправления, учрежденная в ходе городской реформы 1870 г. сохранилась до 1917 г. Временное Правительство не только не успело, но и не планировало кардинальной ломки системы земского и городского самоуправления, за исключением, естественно, сословных различий; более того, даже в краткий период своего правления Временное правительство предпринимало попытку укрепить уже сложившуюся систему местного самоуправления: 25 марта 1917 г. было создано Особое совещание по реформе местного управления и самоуправления, а 21 мая 1917 г. принят Закон о земской реформе, направленный на введение земского самоуправления на волостном уровне¹⁴⁵, но после октября 1917 г. вектор государственного развития России кардинально изменился.

С установлением в России советской власти правовое регулирование городской власти и городской жизни изменяется не только содержательно, но и по форме — в системе источников права появляются такие акты, как декреты¹⁴⁶, постановления съездов Советов (на

¹⁴³ Подробнее: *Дитятин И.И.* Статьи по истории русского права. – СПб.: Издание О.Н. Поповой, Паровая скоропечатня А. Пороховщикова, 1895.

¹⁴⁴ Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 3. Т.ХII. № 8708.

¹⁴⁵ *Лезина Е.П., Храмов Р.Н.* Государство и местное самоуправление в России: историко-правовые аспекты взаимодействия // Современная российская государственность: теоретические и конституционно-правовые аспекты / под общ. ред. А.Р. Еремина. – Самранск, 2007.

¹⁴⁶ Напр.: Декрет СНК от 28 октября 1917 г. № 9 «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле», Декрет СНК от 23 января 1918 г. № 265 «О передаче функций Петроградского губернского распорядительного комитета, в отношении города Петрограда, Петроградскому городскому самоуправлению» и др.

завершающем этапе советской государственности — съездов народных депутатов), Верховного Совета и его Президиума¹⁴⁷, Всероссийского Центрального исполнительного комитета (ВЦИК)¹⁴⁸, Совета Народных комиссаров (СНК)¹⁴⁹, позднее — законы РСФСР¹⁵⁰ и постановления Совета Министров РСФСР¹⁵¹, местных советов и их исполнительных комитетов; кроме того, именно в советском периоде в стране

¹⁴⁷ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 июля 1982 г. № 6-71 «Об отделах и управлениях исполнительных комитетов краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов, районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов РСФСР»; Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 апреля 1991 г. № 1052-1 «О городских Советах РСФСР»; Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 апреля 1991 г. № 1053-1 «Об изменении структуры органов государственной власти и управления в городе Архангельске в порядке эксперимента»; Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 11 января 1993 г. № 4260-1 «О государственной программе «Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России» и др.

¹⁴⁸ Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов от 20 августа 1918 г. № 674 «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»; Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 г. № 71 «Об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов» и др.

¹⁴⁹ Декрет СНК от 28 октября 1917 г. № 9 «О расширении прав городских самоуправлений в продовольственном деле»; Декрет СНК от 23 января 1918 г. № 265 «О передаче функций Петроградского губернского распорядительного комитета, в отношении города Петрограда, Петроградскому городскому самоуправлению»; Декрет СНК от 2 марта 1920 г. № 79 «Об организации сельско-хозяйственных предприятий для снабжения молочными и огородными продуктами городов и промышленных центров»; Декрет СНК от 10 июня 1920 г. № 251 «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)» и др.

¹⁵⁰ Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» (другие примеры – ниже).

¹⁵¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 12 января 1970 г. № 15 «О мерах по повышению безопасности газоснабжения городов, поселков и других населенных пунктов»; Постановление Совета Министров РСФСР от 11 июля 1977 г. № 371 «О городской черте городов и поселковой черте рабочих, курортных и дачных поселков РСФСР»; Постановление Совета Министров РСФСР от 22 сентября 1976 г. № 525 «О мерах по развитию в 1977-1980 годах городского хозяйства в городах и рабочих поселках Кемеровской области»; Постановление Совета Министров РСФСР от 29 июля 1981 № 422 «Об ограничении промышленного строительства в крупных городах РСФСР»; Постановление Совета Министров РСФСР от 16 июня 1982 № 362 «О мерах по дальнейшему развитию города-курорта Кисловодска в 1983-1985 годах»; Постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 83 «О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов»; Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 19 января 1993 № 37 «О неотложных мероприятиях на 1993–1995 годы по предотвращению затопления и подтопления городов, населенных пунктов, производственных и непроизводственных объектов, сельскохозяйственных угодий и других ценных земель, расположенных в прибрежной полосе Каспийского моря» и др.

появляются писанные конституции¹⁵². На системе источников права отражается и специфика установленной конституционной модели.

На всех уровнях государственной организации функционировали не только представительные органы (советы), но и их исполнительные органы (исполнительные комитеты, исполкомы): Верховный Совет РСФСР — Совет народных комиссаров (позднее — Совет министров) РСФСР, областной совет — облисполком, городской совет — горисполком, районный совет — райисполком и т.п. При этом компетенция была разграничена таким образом, что основные реальные рычаги управления были сосредоточены в руках именно исполнительных органов. В городах, например, все основные вопросы городской жизни (управление городским хозяйством, транспортом, торговлей, образованием, здравоохранением, охраной общественного порядка и т.п.) решались именно в горисполкоме. Соответственно, исполнительные органы обладали и нормотворческими полномочиями — издавали постановления и другие нормативные правовые акты.

Система источников правового регулирования полностью коррелировала системе советских учреждений, при этом необходимо иметь в виду нормативно закрепленный (в том числе на конституционном уровне) и реализуемый т.н. *принципа двойного подчинения*: местные исполкомы подчинялись не только соответствующему Совету депутатов, но и вышестоящему исполкому (например, волостной исполком подчинялся волостному Совету и уездному исполкому, который, в свою очередь, подчинялся уездному Совету и губернскому исполкому; городские и районные исполкомы подчинялись областному исполкому и т.д.). При этом вышестоящий Совет мог отменять решения нижестоящих советов и их исполнительных комитетов, а вышестоящий исполком мог отменять решения нижестоящих исполкомов и *приостанавливать* решения нижестоящих Советов (указанное право существовало до принятия Конституции РСФСР 1978 г.).

Приведем некоторые примеры собственно нормативных правовых актов советского периода, представляющих научный интерес для юридической урбанологии. Второй Всероссийский съезд Советов рабочих

¹⁵² Подробнее: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). – М., 2000; Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.), (1945–1985 гг.) / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. – М., 2010, 2012.

и солдатских депутатов постановил: «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов...». Уже на первом заседании ВЦИКа 27 ноября 1917 г. было одобрено правительственное постановление, расширяющее права органов городского самоуправления в решении продовольственного вопроса — мероприятия в этой области вступали в силу немедленно, не требовали утверждения со стороны новой — советской власти. При этом местным советам рекомендовалось также всемерно привлекать и использовать аппарат прежних земских и городских учреждений, а для объединения деятельности всех городских и земских учреждений был создан Наркомат по местному самоуправлению¹⁵³.

В начале 20-х гг. активизируется процесс правового регламентирования компетенции различных звеньев советской системы: в феврале 1921 г. было принято Постановление «Об организации городских Советов рабочих и красноармейских депутатов»¹⁵⁴, а в 1922 г. — уже целая серия актов о местных Советах, в частности, «О Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа»¹⁵⁵.

В 1925 г. принимается новое Положение о городских Советах, а в 1928 г. — Основные положения об образовании в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Горсоветы теперь создаются во всех городах и поселках независимо от количества жителей, к их ведению относятся все предприятия, строения и земли на соответствующей территории.

Позднее предметы ведения и компетенция местных Советов были конкретизированы в двух важных актах, принятых в 1934 г.: Постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства»¹⁵⁶ и Постановлении ЦИК СССР от 27 мая 1934 г. «Об организационной работе Советов»¹⁵⁷. На основе указанных постановлений весь советский аппарат перестраивался по территориально-производственному признаку, что объективно отразилось на компетенции местных Советов.

¹⁵³ Подробнее: *Мальшева Е.П.* Становление парламентаризма в России в начале XX в. // Представительная власть в России: история и современность / под общ. ред. Л.К. Слиски. — М., 2004. С. 388–389.

¹⁵⁴ СУ. 1921. № 11. Ст. 71.

¹⁵⁵ СУ. 1922. № 10. Ст. 90–93.

¹⁵⁶ СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 103.

¹⁵⁷ СЗ СССР. 1934. № 31. Ст. 234.

Предметы ведения местных органов государственной власти определялись прежде всего тем, что они на своей территории руководят всем местным хозяйственным и культурным строительством.

В развитие положений специальных глав конституций СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. о местных органах государственной власти принимаются весьма развернутые Положения о местных Советах с регламентацией их компетенции.

Сложившаяся конституционная модель местной власти функционировала и в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. (специальных актов, изменяющих статус, полномочия местных советов не принималось), однако жесткая и суровая обстановка военного времени наложила отпечаток на деятельность не только центральных органов власти, но и местных советов¹⁵⁸.

В середине 50-х гг. XX в. наметилась определенная либерализация системы государственного управления, в рамках которой предпринимаются меры по повышению роли Советов, реализации в их деятельности принципа народовластия, усилению коллегиальных начал управления. Во исполнение предписаний XX съезда КПСС и постановления ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами» (о повышении роли Советов в хозяйственном и культурном строительстве, развертывании инициативы и активности масс, обеспечении более широкого участия масс в управлении государством, восстановлении демократических принципов работы представительных органов и т.п.) в союзных республиках обновляются положения о местных советах. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. утверждается «Положение о сельском Совете»¹⁵⁹. Годом позже принимаются Положения о поселковых, городских и районных Советах.

Таким образом, в рамках и на основе сохраняющих силу Конституции СССР и конституций союзных республик приняты новые (взамен действующим с начала 30-х гг.) Положения о местных Советах. Положения представляли собой кодифицированные правовые акты, в которых содержались нормы, устанавливающие права и обязанности

¹⁵⁸ Подробнее: *Коток В. Ф.* Сессионный порядок работы советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3–4.

¹⁵⁹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1957. № 1. Ст. 2.

местных Советов в различных сферах государственной и общественной жизни, а также процедурно-регламентные нормы, определяющие порядок проведения сессий, организации работы исполкомов, постоянных комиссий, депутатов и т.п. Однако, и эти акты не были неизменными, 19 марта 1971 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утверждаются новые положения применительно к районным и городским и районным в городах Советам, а на основе союзных положений принимаются конкретизирующие законы в союзных республиках. В частности, в РСФСР вслед за Законом 1968 г. о сельском, поселковом Совете были приняты законы, регламентирующие статус местных Советов применительно ко всем уровням местной публичной власти¹⁶⁰. Аналогичные процессы имели место и в других союзных республиках. В природе всех местных Советов рельефно просматривается важная характеристика — единство государственного и самоуправленческого начал.

Дальнейшее развитие системы и статуса местных Советов связано с принятием Конституции СССР 1977 года. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 ноября 1978 г. утверждены новые редакции принятых ранее положений о местных советах, в том числе об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов¹⁶¹.

Советский период с 1985 г. вошел в историю как период перестройки. Он был, во-первых, очень непродолжительным, а во-вторых, завершающим в истории советской государственности. Если абстрагироваться от сугубо эмоциональных оценок данного периода, то следует констатировать: несмотря на все очевидные негативные последствия, именно в эти годы происходит очень бурное оживление городской жизни, естественно, в контексте общей активизации жизни в стране в целом, существенно расширяется компетенция городских властей и, прежде всего, в социально-экономической сфере¹⁶².

¹⁶⁰ Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32. Ст. 785; Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» // Там же. Ст. 786; Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Там же. 1980. № 48. Ст. 1593.

¹⁶¹ Там же. Ст. 796.

¹⁶² Подробнее: Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. – М., 2015; Органы государственной власти в период советской перестройки (1985–1991 гг.) / под общ. ред. Ю.Л. Шульженко. – М., 2016.

В принятом I Съездом народных депутатов РСФСР Постановлении от 20.06.1990 «О механизме народовластия в РСФСР»¹⁶³, был установлен как в центре, так и на местах запрет на совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в том числе в политических или общественно-политических организациях. Таким образом, в России ни председателями городских советов, ни председателями горисполкомов не могли избираться (назначаться) руководители соответствующих комитетов КПСС.

В 1985 г. во всех союзных республиках обновляется законодательство об институтах организации населения по месту жительства. В частности, в РСФСР приняты новые акты: Положение «Об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР»¹⁶⁴ и Положение «Об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР»¹⁶⁵. Данные акты действовали вплоть до принятия действующего Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и безусловно, сыграли свою роль в повышении социальной и политической активности населения вообще и городского населения, в частности.

На завершающем этапе социалистического периода российской государственности появляется достаточно предметная и конкретная нормативно-правовая основа для становления в стране местного самоуправления в соответствии с канонами западного конституционализма. Весной 1990 г. принимается Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹⁶⁶, одной из отличительных черт которого стало то, что местное самоуправление рассматривалось исключительно в качестве территориального института. В системе местного самоуправления в городах выделялись следующие звенья: во-первых, городские Советы (основное звено), во-

¹⁶³ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 4. Ст. 52.

¹⁶⁴ Утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27.08.1985 № 1247-XI // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.

¹⁶⁵ Утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.09.1985 № 1306-XI // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 37. Ст. 1308.

¹⁶⁶ Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

вторых, внутригородские органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты и другие органы), в-третьих, различные формы непосредственной демократии на местном уровне (местные референдумы, собрания, конференции, сходы граждан и пр.).

Примечательно, что рассматриваемый союзный закон уже предполагал возможность межтерриториального (межмуниципального) сотрудничества и межмуниципальных публично-договорных отношений, в том числе на межпоселенческом уровне — предполагалось, в частности, учреждение ассоциаций, в которые могли объединяться сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов; кроме того, местные Советы народных депутатов различных уровней были уполномочены перераспределять по взаимному соглашению между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства с учетом местных демографических, территориальных, экономических условий и национальных особенностей, а также передавать часть своих полномочий органам территориального общественного самоуправления. Решения горсоветов и горисполкомов, принятые в рамках их полномочий, были обязательны на соответствующей территории, однако, хозяйственные отношения органов местного самоуправления с предприятиями (объединениями), организациями и учреждениями, не находящимися в коммунальной собственности, строились уже не на сугубо административной, а на налоговой и договорной основе.

III Съезд народных депутатов РСФСР принимает закон от 24.05.1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления»¹⁶⁷. В развитие обновленных конституционных положений принимается Закон РСФСР от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР»¹⁶⁸, в котором видение местного самоуправления в России существенно отличалось от общесоюзного подхода. Если союзный закон фактически лишь провозгласил все местные Советы народных депутатов орга-

¹⁶⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.

¹⁶⁸ Там же. № 29. Ст. 1010.

нами местного самоуправления, то российский законодатель закрепил иную модель, связанную с разграничением государственной власти и местного самоуправления, последнее ограничивалось, районным, городским и поселенческим уровнем (соответственно, краевые, областные, окружные Советы народных депутатов продолжали рассматриваться в качестве органов государственной власти); ст. 138 Конституции РСФСР в новой редакции определяла: местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Кроме того, несколько повышается самостоятельность исполнительных органов на местах, т.е. закрепляется некое подобие разделения власти в системе местного самоуправления. Так, бывшие горисполкомы преобразованы в местные (городские) администрации и перестают быть органами соответствующих городских советов, хотя по-прежнему остаются подотчетными представительным органам, причем акты главы администрации могли быть отменены советом.

Специальные нормы в законе посвящены организации местного самоуправления в крупных городах — в виде специальной главы 9 «Основы организации управления городом». Внутри таких городов могли образовываться самостоятельные муниципальные образования — районы в городе, однако схемы организации власти и управления в таких районах могли различаться: в них могли учреждаться как собственные Советы и собственные местные администрации, так и только местные администрации (п. 2 ст. 77). Кроме того, внутри города могли образовываться административно-территориальные единицы (внутригородские территории административного управления) в целях управления отраслями местного хозяйства и областями социальной сферы (градо-строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, социальное обеспечение, образование, здравоохранение, культура и т.п.) с созданием в таких единицах специальных территориальных органов управления (ст. 79), при этом границы таких территорий для различных сфер городской жизни могли не совпадать. Подобная схема — не что иное, как модель специальных управленческих округов, применяемая во многих

зарубежных государствах и, отчасти, в современной России, в частности, в г. Москве¹⁶⁹.

Новеллой рассматриваемого закона является включение в него специальных положений о разрешении межмуниципальных споров и о конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления в виде досрочного прекращения их полномочий (ст. 95). В частности, городской совет мог быть распущен постановлением Верховного Совета РСФСР или Верховного Совета республики в составе РСФСР на основании заключения Конституционного Суда РСФСР. Кроме того, полномочия городского Совета могли быть прекращены досрочно по результатам городского референдума, проведенного специально по такому вопросу (решение признавалось положительным, если «за» проголосует более 50 % граждан, имеющих право на участие в референдуме). Глава городской администрации мог досрочно лишиться своих полномочий в качестве санкции конституционно-правовой ответственности исключительно вследствие отзыва избирателями, ни соответствующий городской Совет, ни вышестоящие органы местного самоуправления или органы государственной власти подобными полномочиями не обладали.

Закон о местном самоуправлении сыграл важную роль в регламентации городской жизни в российских городах в соответствии с новой моделью, однако его реализация осуществлялась, главным образом, в постперестроечном периоде российской истории.

Осенью 1993 г. не успевшая еще полностью сформироваться на основе рассмотренного закона система местного самоуправления фактически ликвидируется указами первого Президента РФ и выстраивается вертикаль исполнительной государственной власти, в том числе и на местах¹⁷⁰. В Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденном Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г., система городской власти регламентировалась следующим об-

¹⁶⁹ Подробнее: *Некрасов С.И.* Территориальная организация публичной власти в г. Москве: правовая модель, проблемы, тенденции / Мат-лы научно-практич. конф-ции «Московское законодательство – первые 20 лет» // Ведомости Московской городской Думы. 2014. Спец. Выпуск.

¹⁷⁰ Указ Президента РФ от 9.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» // САПП. 1993. № 41. Ст. 3924; Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП. 1993. № 44. Ст. 2265.

разом: в городских поселениях с населением до 5 тыс. человек — собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления; в городских поселениях с населением до 50 тыс. человек — выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации); в городах с населением свыше 50 тыс. человек — выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления.

Вопросы организации местного самоуправления относились к разряду наиболее обсуждаемых в ходе конституционной реформы 1991–1993 гг., при этом исходный текст конституционных положений о местном самоуправлении, прежде чем обрести нынешнее звучание в действующей Конституции РФ 1993 г., претерпел неоднократные трансформации¹⁷¹.

Конституция РФ, безусловно, содержит принципиальные положения, создающие основу для правового регулирования общественных отношений в городской среде. Однако, в историческом блоке правовых источников юридической урбанологии назовем еще один важный закон, регламентировавший организацию власти в городах и компетенцию городских властей — Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷². Данный закон, с одной стороны, демонстрировал преемственность по отношению к предыдущему закону (в регламентации территориальной основы и системы местной власти, порядка формирования и ответственности органов местного самоуправления, сохранения территориального общественного самоуправления и др.), с другой — содержал некоторые новеллы (учреждение института народной правотворческой инициативы на местном уровне, более развернутые требования к содержанию устава муниципального образования и др.). Закон 1995 г. был принят на основе положений новой Конституции РФ и, естественно, развивал ее положения. В частности, исходя из конституционного предписания об отнесении общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), Закон во многом

¹⁷¹ Подробнее: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцевой. Т. 1, 2. — М., 2009; Советский государственный строй периода перестройки (1985–1991 гг.) / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. — М., 2015. С. 318–326.

¹⁷² СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

носил рамочный характер, предполагая принятие законов о местном самоуправлении в каждом субъекте РФ (что и было сделано)¹⁷³.

Многие из правовых предписаний, рассмотренных в данном историческом блоке, легли в основу действующих правовых актов, регламентирующих общественные отношения в российских городах.

Действующие правовые акты в системе источников юридической урбанологии

Конституция РФ содержит и предписания, имеющие непосредственное или опосредованное отношение к регулированию городской жизни. Эти предписания могут быть предельно общего, декларативного характера. Например, декларируемое в литературе единство городского сообщества, очевидно, коррелирует положениям Преамбулы к Конституции РФ о соединении народа Российской Федерации «общей судьбой на своей земле», о гражданском мире и согласии, сохранении исторически сложившегося государственного единства, об «ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями»; городские власти в определении целей и задач своей деятельности имеют конституционный ориентир — «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2), «Права и свободы человека и гражданина...определяют деятельность...местного самоуправления...» (ст. 18); ч. 2 ст. 8 Конституции РФ признает муниципальную (коммунальную, городскую) собственность наравне с частной, государственной и иными формами собственности, гарантирует ее защиту.

Функционирование очень разнообразной городской социальной, культурно-религиозной среды не может осуществляться в отрыве от конституционных предписаний о том, что культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа, поддерживается и охраняется государством, государство защищает культурную самобытность всех российских народов и этнических общностей, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия (ст.ст. 68, 69) и др.), однако, могут иметь характер и весьма конкретный, предметный. В частности, в регламентации компетенции

¹⁷³ Подробнее: *Авакьян С.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // *Размышления конституционалиста: Избранные статьи.* – М., 2010. С. 166–193; *Васильев В.И.* Местное самоуправление: закон третий // «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. – М., 2006. С. 134–142.

городских властей необходимо исходить из конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти. Так, например, федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, наименования географических объектов отнесено к исключительному ведению Российской Федерации — п.п. «е», «р» ст. 71 Конституции РФ. Следовательно, аналогичные городские программы и решения должны быть логичным развитием соответствующих федеральных программ, конкретизацией федеральных предписаний.

С другой стороны, такие важные сферы, как обеспечение правопорядка и общественной безопасности, землепользование и природопользование, охрана окружающей среды, охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики, вопросы здравоохранения, обеспечение доступной и качественной медицинской помощи, социальная защита и социальное обеспечение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, защита традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и другие отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), следовательно, при подготовке городских правовых актов по данным вопросам необходимо учитывать не только федеральное, но и региональное правовое регулирование; кроме того, отдельные государственные полномочия из отмеченных и других сфер могут быть делегированы органами государственной власти городским властям.

Конституционная реформа в России 2020 года¹⁷⁴ оказала непосредственное влияние на организацию и функционирование городской власти нормами о единстве системы публичной власти в Российской Федерации, включении в эту систему наряду с федеральными и региональными органами государственной власти также органов местно-

¹⁷⁴ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный Интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

го самоуправления (ч. 3 ст. 132) для легального закрепления в России концепции *сочетания местного самоуправления и местного государственного управления*, о возможности органов государственной власти (федеральных и региональных) участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, в том числе в городах.

На конституционном уровне теперь отражена специфика крупных городов в части организации власти — не только в городах федерального значения, но и в административных центрах (столицах) субъектов РФ публичная власть может осуществляться в соответствии со специальными правилами, устанавливаемыми федеральным законом (ч. 3 ст. 131). Очевидно, здесь опять же кроется основа для реализации концепции сочетания местного самоуправления и местного государственного управления — такие крупные города, как Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород, Воронеж, Красноярск, Волгоград и др., действительно сложно отнести к разряду обычных муниципальных образований, т.к. экономический, демографический и другие потенциалы столиц субъектов РФ часто превосходят аналогичные потенциалы остальной территории региона, а масштабную, разноплановую деятельность городских властей — к деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Подобная специфика предполагается теперь и в отношении «других территорий» — очевидно, имеются в виду, прежде всего, федеральные территории, возможность создания которых — еще одна конституционная новелла (ч. 1 ст. 67 Конституции РФ). Фактически такие территории уже существуют в России — закрытые административно-территориальные образования, инновационный центр «Сколково», зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток и т.п. Однако, на сегодняшний день все эти административно-территориальные образования территориально входят в состав субъектов РФ, а по смыслу ч. 1 ст. 67 Конституции РФ данные пространства не будут входить ни в состав территории субъектов РФ, ни в состав муниципального образования, соответственно, и организация публичной власти, в том числе в части решения вопросов, относимых к «вопросам местного значения»,

будет устанавливаться федеральным законодательством.

Федеральных конституционных законов, непосредственно регулирующих исключительно внутригородские общественные отношения в российской правовой системе не предусмотрено. Тем не менее отдельные положения отдельных федеральных конституционных законов на такое регулирование направлены. Так, функционирование городских органов власти должно осуществляться с учетом положений Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁷⁵, конкретизирующих конституционные предписания о единстве системы публичной власти в стране, полномочия высшего коллегиального органа исполнительной власти государства в сферах экономики, социального обеспечения, защиты семьи, здравоохранения, трудовых отношений, образования и культуры, природопользования и охраны окружающей среды, (ст.ст. 1, 13–22). Чрезвычайное положение, вводимое в соответствии с Федеральным конституционным законом¹⁷⁶, предполагает особый правовой режим функционирования не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления (следовательно, и городских властей), а на территории действия этого режима полномочия местных властей могут быть приостановлены не только частично, но и полностью (ст.ст. 1, 11, 24, 25 и др.); в исключительных случаях возможна мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан (ст. 13). Одним из средств защиты нарушенных прав и свобод горожан является обжалование решений, действий или бездействия городских властей Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, компетенция которого установлена Федеральным конституционным законом¹⁷⁷.

Федеральные законы — самый многочисленный вид законодательных источников правового регулирования во всех отраслях и сферах, однако исследовательский интерес для урбанологии представляют не

¹⁷⁵ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Официальный Интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

¹⁷⁶ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

¹⁷⁷ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

все федеральные законы, а только те, предмет регулирования которых имеет то или иное отношение к регламентации статуса городов, организации власти в городах, городской жизни. Примерами таких федеральных законов являются: многие кодифицированные акты (Гражданский, Жилищный, Земельный, Градостроительный, Водный, Лесной кодексы РФ и др.), упоминавшийся Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 9 мая 2006 г. № 68-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город воинской славы», Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 41-ФЗ «О почетном звании Российской Федерации «Город трудовой доблести»» и др.

Источниками юридической урбанологии являются также не все законы субъектов Российской Федерации, а только регулирующие общественные отношения в городской среде. Однако и эта сфера регионального правового регулирования очень обширна — здесь жилищное, градостроительное, земельное, лесное, водное, природоресурсное и природоохранное, образовательное и здравоохранительное законодательство и т.п.

Необходимо иметь в виду еще один момент. Законы субъектов РФ (равно как и федеральные законы) являются *нормативными* актами, как правило, но возможно принятие закона и особого, индивидуально-го, по сути, распорядительного характера, в частности, о роспуске городского представительного органа муниципального образования, но принятие таких законов — редкость. Несмотря на то что они по своему содержанию также относятся к сфере регулирования внутригородских отношений, но рассматривать их в качестве источника права нельзя, поскольку они не содержат правовых норм как таковых. Тем не менее правовыми актами (хотя и ненормативными) они являются и к источникам юридической урбанологии отнесены быть могут.

Вторую (также многочисленную) группу нормативных правовых актов, как источников правового регулирования отношений в городской среде составляют *подзаконные акты*. К указанной группе источников юридической урбанологии можно отнести:

— Указы Президента РФ, носящие индивидуальный, а не нормативный характер, например, об отстранении от должности мэров городов, присвоении городам почетных званий «Город воинской славы»

или «Город трудовой доблести» и т.п.). Есть и другие примеры президентских указов, регулирующих (или регулировавших в недалеком прошлом) важные отношения, представляющие интерес для юридической урбанологии: Указ Президента РСФСР от 30 июля 1991 г. № 22 «О полномочиях мэра города Москвы», Указ Президента РСФСР от 11 декабря 1991 г. № 63 «О назначении глав администраций городов — областных и краевых центров РСФСР», Указ Президента РФ от 10 декабря 1993 г. № 2125 «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве», Указ Президента РФ от 24 мая 1996 г. № 775 «О Федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы», Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и др.;

— Постановления Правительства РФ, которые могут быть отнесены к источникам юридической урбанологии: от 10 сентября 2008 г. № 657 «Об утверждении Положения о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», от 12 апреля 2012 г. № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования», от 1 октября 2015 г. № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов», от 25 декабря 2015 г. № 1440 «Об утверждении требований к программам комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов», от 8 февраля 2017 г. № 151 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации», от 17 июля 2019 г. № 905 «О Правительственной комиссии по развитию городской среды в Российской Федерации» и др.

Ведомственные акты представляют собой различные правовые акты, изданные органами исполнительной власти, а также иными государственными органами («ведомствами») в пределах своей компетенции (Центральная избирательная комиссия РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный Комитет РФ, Центральный Банк РФ, Счетная палата РФ, Государственный Совет РФ и др.). В качестве примеров ве-

домственных актов — источников юридической урбанологии — можно привести Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 августа 2011 г. № 424 «Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества», Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 20 января 2016 г. № 16/пр. «Об утверждении порядка проведения Всероссийского конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России», Приказ Министерства экономического развития РФ от 19 сентября 2018 г. № 498 «Об утверждении требований к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс федеральной государственной информационной системы территориального планирования» и др.

К рассматриваемой группе можно отнести и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (органов исполнительной власти регионов — глав субъектов РФ, региональных правительств, администраций, их департаментов, управлений, отделов и т.п.), а также акты органов местного самоуправления, принятые в пределах своей компетенции (в частности, по вопросам организации публичной власти в городах, формирования и утверждения региональных и местных бюджетов, установления региональных и местных налогов, проведения публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий и т.п.).

В научной литературе выделяют и локальные нормативные правовые акты, принимаемые в рамках отдельных организаций руководителями и иными должностными лицами этих организаций в пределах своей компетенции. Такими актами могут регламентироваться, в частности, режим работы городских торговых, промышленных, развлекательных и пр. организаций, организаций, оказывающих горожанам самые разнообразные услуги, правила внутреннего распорядка в этих организациях и т.п.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В качестве общего итога, представленных выше рассуждений, считаем необходимым определить место юридической урбанологии в системе основных отраслей юридической науки.

Соотношение юридической урбанологии с другими отраслевыми науками обусловлено прежде всего общностью объектов и методологии познания, к которым можно отнести такие отрасли права, как теорию государства и права, конституционное, гражданское, административное, муниципальное, экологическое и другие.

Базовыми отраслями юридической науки для юридической урбанологии являются конституционное, муниципальное и административное право, которые формируют «правовой каркас» организации жизнедеятельности любого города: закрепляют его правовой статус, формируют и регулируют систему власти и управления, устанавливают принципы функционирования систем обеспечения жизнедеятельности населения (экономическую, политическую, социальную, правоохранительную, коммунальную и др.) и критерии качества жизни, обеспечивают партисипативность граждан через непосредственные и опосредованные формы участия, решают демографические и миграционные проблемы, исследуют и регулируют процессы урбанизации в региональном, национальном и глобальном масштабе и др.

Однако юридическая урбанология, на основе перечисленных критериев и используя свою комплексную междисциплинарную правовую природу, существенно расширяет предметную область правовых исследований города и выходит за рамки традиционных чисто юридических подходов к познанию городской среды и ее антропологических характеристик. Это необходимо для более реалистичного и прогностически верного выявления системы важнейших общественных отношений, возникающих в ходе современного существования и развития российских городов, как одного из главных элементов социально-экономической и политической структуры нашей страны.

Такой подход позволит существенно улучшить качество законотворческой и правоприменительной деятельности в обеспечении эффективных и долгосрочных процессов городского развития, решения социально-экономических проблем населения, бесконфликтного внедрения в жизнь городов новых информационных и робототехнических технологий и многое другое, что сегодня даже трудно представить, т.к. юридическая урбанология находится лишь на первом этапе своего становления.

В связи с этим особую форму приобретает соотношение юридической урбанографии и современного городского права, которое пока весьма тяжело воспринимается правоведами, в том числе и представителями муниципального права, институтом которого оно является (в том числе и за рубежом)¹⁷⁸.

По нашему мнению, специфический характер соотношения заключается в том, что городское право можно рассматривать как образ (символ, аватар) юридической урбанографии в системе российского права, т.е. юридическая урбанография как научное направление представляет и реализует результаты своих исследований через городское право и получает от него законодательную и правоприменительную практику этой реализации, новые виды общественных отношений и юридических явлений, возникающие в городской среде и требующие научного исследования и познания.

Другим аспектом исследований города в рамках юридической урбанографии является повышение роли и значения правовых научных идей и концепций во взглядах ученых других «городских» гуманитарных и естественных научных направлений, стимулирование междисциплинарных исследований города с более широким использованием юридических знаний в этой области. Во втором томе данной работы представлен целый ряд подобных научных направлений, в которых авторы уже сейчас попытались по-новому посмотреть на «свои» научные представления о городе.

Д.Ф. Ильясов и О.А. Ильясова весьма верно замечают, что основная функция научной теории состоит не только в том, чтобы привести в систему достигнутые результаты познания, но и служить ориентиром движения к новым законам, понятиям, глубже и полнее отражающим исследуемый предмет¹⁷⁹.

По нашему мнению, это и есть одна из главных задач любой науки — раскрывать новые области знания и предоставлять новые возможности для решения практических задач.

¹⁷⁸ Подробнее: *Таболин В.В., Корнев А.В.* Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах: монография. — М.: Формула права, 2000; *Корнев А.В.* К вопросу об исторических предпосылках формирования городского самоуправления и городского права / Город как явление социокультурной и экономико-правовой реальности: международная научно-практическая конференция 28–29 ноября 2008 г. — СПб.: Изд-во СПбГУП, 2008. С. 110–113; *Таболин В.В.* Городское право как институт муниципального права и как наука // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 64–66; Law, pliability and the multicultural city: Documenting planning law in action // *Geographical Journal*. 2016. № 9. P. 1–29; *Мельничук О.* Фундаментальные основания городского права // Закон и жизнь. 2013. № 8/4. С. 73–77 и др.

¹⁷⁹ *Ильясов Д.Ф., Ильясова О.А.* Логика развития научного знания и построение научной теории // Научно-теоретический журнал. 2009. Вып. 2. С. 5–13.

ТОМ II

**ОСНОВЫ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ
ТЕОРИИ**

*Мудрец не должен останавливаться
в городе, в котором нет пяти вещей:
во-первых, справедливого государя,
строгого и властного правителя; во-вторых,
проточных вод и тучных земель; в-третьих,
ученых, обладающих практическими
знаниями и наделенных умеренностью;
в-четвертых, искусных и сострадательных
лекарей; в-пятых, щедрых благотворителей.*

Мухаммед Аззахари Ас-Самарканди

РАЗДЕЛ I

ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ О ГОРОДЕ

ГЛАВА 1.

ФИЛОСОФСКИЕ ВОПРОСЫ

ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ ГОРОДА

1.1. Правовая сфера города в историческом экскурсе философской мысли

Развитие человечества тесным образом переплетается с эволюцией норм общественных отношений, выраженных не столько принципами морали и традициями, сколько общеобязательными государственно-властными требованиями. Начальный этап государственно-правовой истории начинается с городов античной цивилизации, с Древнего Рима. Именно в античных городах оформляются и усложняются социальные отношения, где право становится более эффективным инструментом их регулирования.

Древние греки — Сократ, Платон и Аристотель — поднимали вопросы о нравственности в городском социуме, нормах добродетели и справедливости городской жизни как предтечи городского права. Исторической «почвой» идеального общества для философов были греческие города-полисы. Платон обосновал устройство идеального города-государства, которое должно быть создано в соответствии с принципами справедливости. По его мнению, справедливость предполагает, что, во-первых, интересы целого (государства) важнее и выше интересов частного (отдельных индивидов). Во-вторых, принцип справедливости означает, что каждый элемент целого должен выполнять присущие ему функции. В этой связи он делил всё население идеального государства на три сословия: философов-правителей, воинов (стражников) и ремесленников и земледельцев (в это сословие включаются все люди, так или иначе связанные с производством). Они являются носителями трех основных начал государства: разумного (мудрость), яростного (мужество) и вожделеющего. Справедливость заключается в том, чтобы каждое из этих сословий выполняло свои функции и не вмешивалось в дела других. Идеальное государство, в котором правят мудрые философы-правители, осуществляет международные отношения таким образом, чтобы избежать конфликтов и быть в согласии с соседями¹⁸⁰.

Аристотель отмечал благоприятные условия городской жизни. Основополагающая роль города как центра цивилизации подчеркивалась мыслителем в сочинении «Политика»¹⁸¹. Город, как правило, должен был быть сориентирован на развитие всей государственной территории и соответствовать потребностям жителей, быть опорой в оказании помощи и иных коммуникациях. Аристотель раскрыл суть городской картины мира, акцентируя внимание на приоритетных вопросах жизни граждан полиса, связанных не только со здоровьем, условиями водоснабжения, состоянием воздуха, безопасностью, эстетикой, функциональностью планировки и застройки городов, но и с гражданским правом выбора¹⁸². Повседневность античного города во многом

¹⁸⁰ Платон. Собрание сочинений в 4-х т. / пер. А.Н. Егунова. Т. 3. – М., 1990.

¹⁸¹ Аристотель. Политика // Аристотель. Соч.: В 4 т. Т. 4. / пер. с древнегреч., общ. ред. А.И. Доватура. – М.: Мысль, 1984. С. 645–680.

¹⁸² Аристотель. Указ. соч. С. 609–610.

зависела от удобного районирования. Так, в «Политике» упоминается структура городского пространства, в котором обязательно должны быть здания, предназначенные для культа, «свободная площадь», торговая площадь, присутственные места для деловых потребностей и отдельно для повседневных дел. Городская жизнь подчиняется человеческому бытию, в котором взаимосвязаны «досуг», «война» и «мир». «Вся деятельность человека направлена частью на необходимое и полезное, частью на прекрасное. Предпочтение следует оказывать, исходя из той же оценки, что и для частей души и обусловленной ими деятельности: война существует ради мира, занятия — ради досуга, необходимое и полезное — ради прекрасного»¹⁸³. Греческий город-полис был эффективным социально-политическим и правовым организмом, представляющим собой общество во всем многообразии его сторон, с определенной экономической системой, социальной структурой, политической организацией и сложным комплексом правовой культуры. Элементом духовного наследия античной городской правовой культуры является понятие гражданина как свободной личности, располагающего совокупностью неотъемлемых политических прав участия в городском (государственном) управлении. «Грек был полноправным гражданином лишь в своем маленьком государстве. ... Вот почему греки дорожили именно своим полисом. Их маленький город-государство был тем миром, в котором грек в наиболее полной мере ощущал свою свободу, свое благосостояние, свою собственную личность»¹⁸⁴. Основы правового самосознания граждан были заложены в условиях греческих городов-полисов.

Римский период античной философии связан с дискуссиями о городе республиканского значения — Риме. О его достоинствах, положительной специфике, отличиях от полисов Греции рассуждал Цицерон¹⁸⁵. Античная общественная мысль породила многие урбанистические вопросы о структуре города, о социальных процессах городской жизни, перешедшие в социально-философские дискуссии современности. Римское право стоит обособленно в истории и теории

¹⁸³ Аристотель. Указ. соч. С. 617.

¹⁸⁴ Кузищин В.И. и др. Греческий полис как социально-экономический организм // История Древней Греции. — М.: Высшая школа, 1996. С. 130.

¹⁸⁵ Цицерон М.Т. Философские трактаты. — URL: <http://ancientrome.ru/>

юридической науки. Оно является элементом европейской юридической гражданско-правовой доктрины современного общества.

М. Авенариус подчеркивает, что история влияния римского права основана, по сути, на состоянии его развития, которого оно достигло в период Принципата. Своеобразие римского права заключается в том, что оно в самых разных своих проявлениях является не правом определенной империи (*Imperium*) или конкретного народа, но правом города. Городом, из которого развитие права берет свое начало и который еще долгое время определял его характер, был Рим. Влияние города Рима на само право сохраняется и в период Принципата, когда фактически связь правотворчества и правоприменения с конкретной городской территорией в значительной мере утратила практическое значение. К этому времени Римская империя уже давно мировая держава, а императорские постановления (*constitutiones*), ставшие важнейшим инструментом развития права, получают правовую силу в местах фактического пребывания принцепса (*princeps*). Тем не менее представление о римском праве как праве города не теряет своего значения¹⁸⁶.

Таким образом, в условиях античной цивилизации были сформированы основы городского права, предприняты первые попытки его философского обоснования.

Безусловно, духовный мир широких слоев населения в средневековом прошлом опирался на почву религиозного мировоззрения. В раннем средневековом обществе философскую концепцию, раскрывающую особенности городской правовой жизни, можно представить благодаря взглядам апологетов, одним из которых был Августин Блаженный. Философия Августина наиболее полно изложена в богословском произведении «*De civitate Dei*» («О граде Божьем»), в котором Августин размышляет о Церкви как городе божьем на земле (Церковь воинствующая) и городе божьем на небе (Церковь торжествующая)¹⁸⁷. Принцип общественной жизни городов, по Августину, можно связать с идеей равенства и ответственности людей перед Богом за свои дела. По его мнению, Град Земной имеет свои особенности, которым радуются

¹⁸⁶ *Авенариус М.* Римское право, как право города. Истоки концепции и изменяющиеся условия ее дальнейшего развития // Труды Института государства и права РАН. 2018. Том 13. № 3. С. 10–11.

¹⁸⁷ *Аврелий Августин.* О граде Божием. – URL: <http://agios.org.ua/wiki/index.php>

люди. Тем не менее он находится в плену пороков, «а если, приняв в соображение условия и общую судьбу человеческих дел, он более тревожится возможными в будущем несчастными случайностями, чем превозносится прошлой удачей, то тем более победа его — смертна. Ибо он не может, пребывая, постоянно, вечно властвовать над теми, кого смог подчинить себе победой»¹⁸⁸. Религиозная доктрина, диктовавшая устои мировоззрения средневековых христиан, прочно доминировала в особенностях городской жизни. Идея города у А. Блаженного выражена единством Града душевного (личности, имеющей свое тело) с Градом духовным (культуры, имеющей свое символическое тело), как отмечает С.А. Смирнов. По христианской традиции город есть единство Града Небесного и Града Земного, в нем воплотилась идея сотрудничества человека и Бога¹⁸⁹.

Городская жизнь средневековых европейцев была строго канонизирована. Формы общественных отношений были регламентированы церковью. В поздний средневековый период развития европейской философии сформировались новые мировоззренческие приоритеты, выразившиеся в элементах схоластики — «школьной науки». Стали появляться первые университеты, сыгравшие одну из системообразующих функций в эволюции городского права и пространства городов в целом.

Социальная мысль Средневековья, косвенно повлиявшая на формирование повседневного мировосприятия горожан той поры, нашла выражение в трудах Фомы Аквинского¹⁹⁰. В его произведениях есть материалы о реконструкции социальной структуры феодального общества, в том числе городского.

При исследовании философских и социально-экономических взглядов средневековых авторов стоит положиться на идеи Ю. Майки, обратившего внимание на определенные различия, характеризующие города и другие виды поселений. Он отметил, что многие города являлись самостоятельными структурами, где формировались и сохранялись особые объединения — коммунальные городские системы, цеха, гильдии и др.¹⁹¹

¹⁸⁸ Там же.

¹⁸⁹ Смирнов С.А. Антропология, или О судьбах философии урбанизма в России. — URL: <http://antropolog.ru/dog.php?id=129>

¹⁹⁰ Аквинский Фома. Сумма теологии. Ч. I. Вопросы 1–43 / пер. с лат. — Киев: Ника-Центр, Эльга; СПб.: Алетейя, 2007.

¹⁹¹ Майка Ю. Социальное учение католической церкви. — URL: http://www.agnuz.info/tl_files/library/books/social_learn/page05.htm

Формирование межличностных отношений горожан по вопросам общественной нравственности проходило под влиянием взглядов канонистов. Томистская метафизика рассматривала городское бытие как понятие и как сущность. Жизнь горожан измерялась категориями, связанными со стремлением к добру и к духовному благу, нравственному порядку. Средневековый город являлся феноменом средневековой цивилизации. Его жизнь, спроецированная в произведениях средневековых авторов, — комплекс специфических общественных связей, факторов единения и конфликтов, присущих общинам горожан, их самосознанию и правосознанию¹⁹². Средневековые города представляли собой пространства, в которых отразилась суть феодальных отношений в совокупности с религиозными, социальными и нравственными особенностями эпохи.

Во времена Ренессанса философская мысль была обращена к пониманию особенностей развития городов-коммун, ставших очагами культуры эпохи Возрождения. А.Х. Горфункель писал, что возникающая не на университетской кафедре и не в монастырской келье, а в самой гуще общественной жизни итальянского города философия гуманизма вполне осознанно связана с новыми общественными слоями¹⁹³. Суть правовой городской проблематики прослеживается в произведениях Д. Боккаччо¹⁹⁴, К. Салютати¹⁹⁵ и др. Взгляды горожан эпохи Возрождения были связаны с воплощением ценностей, направляющих человека на путь гуманизма. Приобрела популярность гражданственная направленность смысла жизни — убеждение в том, что она дана в распоряжение людям, а их собственная задача — использовать ее в соответствии с природными законами добра и справедливости. В обществе утвердилось не пассивное приятие божественной истины, а творческая активность человека во имя общего блага и земного счастья людей¹⁹⁶.

¹⁹² Хроменкова Е.А. «Дневник Парижского горожанина» как источник по истории менталитета французских «буржуа» XV в. — URL: http://www.sgu.ru/faculties/historical/sc.publication/vseob.hist./srednevek_gor/hroma.php

¹⁹³ Горфункель А.Х. Философия эпохи Возрождения. — М.: Высшая школа, 1980. С. 39.

¹⁹⁴ Боккаччо Д. Декамерон. — URL: http://lib.ru/INOOLD/BOKKACHHO/dekameron.txt_with-big-pictures.html

¹⁹⁵ Салютати К. Письмо от 11 ноября 1403 г. к Бандини Д'Ареццо // Сочинения итальянских гуманистов эпохи Возрождения (XV век) / под ред. Л.М. Брагиной. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985.

¹⁹⁶ Сочинения итальянских гуманистов эпохи Возрождения (XV век) / под ред. Л.М. Брагиной. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. С. 309–310.

Итальянские города Ренессанса служили образцом обновленной философии, особенно Флоренция: во всей Италии не найдется человека, который не считал бы, что у него есть двойное Отечество, одно — собственное, каждого, другое же общее — град Флоренция¹⁹⁷.

В европейской концепции идеального бесклассового устройства вопросы городской правовой повседневности оказались раскрыты в «Утопии» Т. Мора. Города в идеальном государстве основаны на общности имущества, на всеобщем обязательном участии горожан в производительном труде, на справедливом распределении общественных богатств. Счастье в жизни горожан порождено духовной свободой и образованием¹⁹⁸.

Нельзя не согласиться с О.Ф. Кудрявцевым, который отмечает черты городского бытия, выраженные в особом городском колорите, убранстве городских садов, кварталов, отдельных жилищ. Он обращает внимание на то, что в образцовом порядке содержатся дома; любое повреждение или угроза немедленно устраняются малой ценой, то есть малым трудом (*minimo labora*), они избегают больших затрат, неизменных при новом строительстве, реставрации или серьезной починке. Тот же принцип в изготовлении одежды, организации перевозок и вообще во всем их способе хозяйствования — избегать потерь и убытков, экономить на затратах, сберегать труд¹⁹⁹. Особенности повседневного миропонимания горожан-утопийцев, отражающие жизненные предпочтения представителей эпохи Возрождения, основаны на стремлении к организации гармоничных отношений, к правопорядку, к ограничению материальных потребностей, а также тяге к экономии, отсутствию праздности, исключительному трудолюбию.

Против тирании, раздоров, социального неравенства была направлена художественная и публицистическая деятельность Т. Кампанеллы²⁰⁰. В произведении «Город Солнца» раскрылись внутренние противоречия многих горожан: протест против угнетения, надежда на благотельное руководство и жизнь по принципам научных оснований. Повседневная жизнь соляриев единообразна, построена по об-

¹⁹⁷ Бруни Л. Похвала Флоренции: цит. по Горфункель А.Х. Философия эпохи Возрождения. — М.: Высшая школа, 1980. С. 40.

¹⁹⁸ Мор Т. Утопия / пер. с лат. — URL: <http://lib.ru/INOOLD/MOR/utopia.txt>

¹⁹⁹ Кудрявцев О.Ф. Ренессансный гуманизм и «Утопия». — М.: Наука, 1991. С. 166-167.

²⁰⁰ Кампанелла Т. Город Солнца. — URL: <http://lib.ru/INOOLD/KAMPANELLA/suntown.txt>

разцу «казарменного коммунизма», но даже в этом случае велика роль науки в жизни городского общества. В работах Т. Мора и Т. Кампанеллы гуманистический идеал правового равенства жителей городов-государств трансформировался в идеал справедливого общества.

В XVIII в. городская правовая мысль развивалась в том числе в духе утопического коммунизма. Например, Ж. Мелье, описывая структуру будущего общества, размышлял о свободном союзе самоуправляющихся сельских и городских общин²⁰¹. Городская община, согласно Ж. Мелье, это общество трудящихся без эффекта социального паразитизма. Горожане должны заниматься «дельной» работой. Предполагалась ликвидация сословного неравенства и привилегий, поощрялось хорошее воспитание детей, отсутствие грубых уравнилельных отношений, возможность наслаждаться плодами своих трудов.

Некоторые урбанистические тенденции сформировались во взглядах Ш. Монтескье. Он выразил оптимистический взгляд на городскую культуру как высшее проявление человеческой цивилизации²⁰².

Автору антиурбанистической концепции Ж.-Ж. Руссо было свойственно отрицание ценностей городской жизни как «противного природе гнусного искусственного образования», как воплощения обезличенной машинной цивилизации. Особенно эти идеи оказались заметны в произведении «Пигмалион»²⁰³. Одухотворенная природа для Руссо была выше самого прекрасного, самого совершенного искусства. В целом, по мнению просветителей, городская жизнь — искусственное явление человеческого бытия, в котором воплотились неравенство, несправедливость, а также правовые возможности для исправления выделенных пороков общества.

В XIX — начале XX в. при формировании индустриального общества осуществился переход к урбанизации. О. Шпенглер тревожно отреагировал на данную тенденцию современной ему цивилизации. Упадок мировой столицы, расплзающейся в безграничные просторы, был связан с обездушенностью территорий²⁰⁴. Города, имевшие вели-

²⁰¹ Мелье Ж. Завещание: В 3 т. Т. 1. — М., 1954.

²⁰² Монтескье Ш.Л. О духе законов. — URL: <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/library:0117583>

²⁰³ Руссо Ж.-Ж. Пигмалион. — URL: <http://readli.net/frantsuzskaya-povest-xviii-veka/>

²⁰⁴ Шпенглер О. Закат Европы. — URL: http://royallib.com/read/osvald_shpengler/zakat_evropi_obraz_i_deystvitelnost.html#0

кую историю, обращались в безликие и бессмысленные пространства. Конечно, согласиться с О. Шпенглером о полной деструкции европейских городов нельзя, но сама идея вероятной потери смыслов современных ему городских территорий, а также их специфичности в потоке глобализирующегося мира актуальна даже в XXI в.²⁰⁵

Основоположник немецкой социологии Ф. Теннис в работе «Общность и общество» сформулировал теорию городского сообщества — «*Städtische Gesellschaft*» в сравнении с образом сельской общины «*Ländliche Gesellschaft*»²⁰⁶. Категория «городское общество» в правовом ключе противопоставляется сельскому по пяти типам социальной взаимосвязи. Среди особенностей городского сообщества выделяются заинтересованность в личной выгоде, использование в жизни формальных законов, активизация специализированных профессиональных ролей, опора на светские ценности, благоденствие крупных городских корпораций и ассоциаций. Город, по Ф. Теннису, специфическое прогрессивное явление в отличие от деревни, противопоставленное ее общинным отношениям в Европе XIX в. как признаку уходящей традиционной цивилизации.

Многим вопросам изучения специфики правовой ситуации в городах на рубеже XIX–XX вв. посвящены труды представителей урбанистической мысли — Ф. Энгельса, М. Вебера, Г. Зиммеля.

В работах К. Маркса и Ф. Энгельса присутствует проблематика реалистического описания городской повседневности. В особом формате рассматривается индустриальный город²⁰⁷, в котором развитие капитализма поляризовало состав городского населения в том числе по правовым признакам на правообладателей материальных и социальных ресурсов и на тех, чьи права были значительно ущемлены. Рабочий класс (ущемленная категория) стал преобладающей социальной группой. На фоне борьбы за свои (городские) права в среде трудящихся развилось рабочее движение. Произшедшая концентрация промышленных ка-

²⁰⁵ Касаткина С.С. Современный город: интеллектуально-духовный центр или территория рисков в условиях глобализации // Диалог культур в эпоху глобальных рисков: материалы Международной научной конференции и X научно-теоретического семинара «Инновационные стратегии современной социальной философии». В 2 ч. Ч. 2. – Минск: БГУ, 2016. С. 356–358.

²⁰⁶ Теннис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии. – СПб.: Владимир Даль, 2002.

²⁰⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Большие города // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: В 50 т. Т. 2. / ред. Я.Б. Турчинс. – М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. С. 263–310.

питалов привела к образованию крупных промышленных городов²⁰⁸. Жизнь английских горожан-рабочих в конце XIX в., рассмотренная Ф. Энгельсом, представлена удручающе и заключается в критической характеристике социально-политических и экономических процессов европейских городов²⁰⁹.

Мир горожан во взаимосвязи с экономикой представлен М. Вебером. Типология городов данного автора специфична: противопоставлены город княжеский и город ремесленно-торговый, город потребителей и город производителей; город «сити» (промышленный и деловой центр) и город сельскохозяйственного типа; город внутренний (материковый) и город приморский. В реальной повседневности типы городов всегда смешаны, однако классифицировать их можно по преобладающему политико-экономическому признаку. Соотнесение города с той или иной вариацией западной городской общины возможно с учетом городских укреплений, рынка, судопроизводства, автономии (автокефалии)²¹⁰.

Общественно-правовой взгляд на вопросы городской жизни с духовно-интеллектуальной стороны характерен для Г. Зиммеля. Он выделил сложную организацию городов, слагаемую в организм, в котором невозможно жить без точности и конкретности отношений²¹¹. Поэтому психологическим проявлением жизни большого города является «повышенная нервность жизни», происходящая от быстрой и непрерывной смены внешних и внутренних впечатлений его жителей.

В конце XIX — начале XX в. была определена критическая оценка урбанизационных процессов. А. Лефевр²¹², Д. Митчелл²¹³, Д. Харви²¹⁴ и другие авторы урбанистического дискурса озвучили многие проблемы взаимосвязи публичного городского пространства с проблемой прав

²⁰⁸ Спиридонов И.А. Обзор западных социологических теоретических интерпретаций понятия «город» // Изв. Саратов. ун-та. Сер. Социология. Политология. 2010. Т. 10. Вып. 4. С. 49–51.

²⁰⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Указ. соч. С. 310.

²¹⁰ Вебер М. Город. – Петроград: Изд. «Наука и школа», 1923;

²¹¹ 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.

²¹² Lefebvre H. *Revolution Urbaine*. Paris: Ed. Anthropos, 1974.

²¹³ Mitchell D. *The right to the city: social justice and fight for public space*. Minnesota. Univ. press, 2003.

²¹⁴ Harvey D. *The right to the city* // *New Left Review*. 53. September-October, 2008.

человека. Так, А. Лефевр обосновал «право на город» как одно из неотъемлемых прав человека, которое состоит из права на доступное жильё и рациональную инфраструктуру.

С одной стороны, в XX в. город — пространство самоуправления, ослабления над собой государственной власти, сокращения политической составляющей в организации городской жизни. С другой стороны, современное государство принудительно формирует городское пространство, не считаясь с интересами горожан. Данная несовместимость интересов города и государства представляется А. Лефевру частью городской повседневности. Поэтому «право на город» в буквальном смысле включает в себя требование права на участие горожан в местном самоуправлении, требование на поддержку и развитие в городе институтов гражданского общества, стремление горожан непосредственно участвовать в обсуждении и принятии решений по всем вопросам городской жизни. А. Лефевр утверждает, что общественные городские пространства должны быть открыты всем горожанам как для любого правомерного волеизъявления.

Противоречия соотношения правовой доминанты в городском пространстве между европейским государством и городским социумом, обозначенные Н.В. Шихардиным в размышлениях о философии права на город А. Лефевра, укладываются в представления об иллюзорности права обычного горожанина. Градостроительная иллюзия призвана скрыть, кто владеет пространством, придаёт ему символическое значение. Что касается рядового гражданина, то его роль редуцирована до функции обитателя отведённой зоны пространства, его потребителя, временного пользователя, арендатора, само проживаемое пространство сведено к минимуму — это даже не дом — квартира. Властьимущие и творцы социального пространства: планировщики, строители, архитекторы, дизайнеры, создавая способы репрезентации пространства, программируют повседневную жизнь обитателя, не позволяя обнаружить, что его исконное право на город экспроприировано, превращено в фикцию. Когда-то человек, спасаясь и защищаясь от произвола власти, бежал в город за свободой и анонимностью, но репрессивное пространство, наполненное знаками и символами чуждой ему власти, настигло его и там²¹⁵.

²¹⁵ Шихардин Н.В. Право на город // Вестник КГУ. 2017. № 1. С. 113–115.

Помимо взглядов А. Лефевра современные правовые концепции затрагивают вопросы философии городского права и раскрываются в работах М. Ван Хука²¹⁶, Л. Фуллера²¹⁷ и др.

Обобщая обзор, связанный с эволюцией философских вопросов городского права как системообразующего начала городской жизни, необходимо заметить, что создание правовых норм общественной жизни явилось одним из основополагающих принципов цивилизационного развития человечества. Право в городах древних цивилизаций определяло преимущественное положение городского социума в высоком общекультурном развитии территорий, положительно повлияло на все сферы жизни горожан. В условиях средневековой цивилизации городское право нивелировалось в теологические концепции. Эпоха Возрождения восстановила приоритеты антропологической сути правовой жизни в городе. В теориях Нового времени тема городского права имела практический смысл, связанный с приоритетами широких слоев населения, с вопросами борьбы за социальную справедливость, с развитием прав трудящихся горожан. В современных взглядах теоретиков общественной мысли вопросы «права на город» особенно актуальны, так как в условиях всеобщей демократизации и возросшей степени свободы слова во многих урбанизированных государствах принято акцентировать внимание на злободневных ситуациях городской жизни, связанных с примерами ущемления прав горожан или достижениями правоприменения.

1.2. Философские дискуссии о правовом пространстве современного города

Философские размышления о правовом пространстве современного города логично предложить в дискуссии об *онтологии городского права*, подразумевающей определение природы правовых явлений городского бытия, их статуса по отношению к физическому миру и сознанию. Суть онтологических вопросов о правовой сфере жизни города обширна. Рассмотрим ее в одном из ракурсов — в ключе понимания правосубъектности городского общества.

²¹⁶ Ван Хук М. Право как коммуникация / пер. с англ. – СПб.: Издательский дом СПбГУ, ООО «Университетский издательский консорциум», 2012.

²¹⁷ Фуллер Л. Мораль права. – М.: Интермедиа, 1964.

Нельзя не согласиться с утверждением В.В. Таболина в том, что город с правовой точки зрения есть совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городского права), обеспечивающая 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 горожан²¹⁸. Таким образом, субъектом права города можно считать *горожанина*, а также *городской социум* в целом. Объектом городских правоотношений является система *правопонимания и правового действия* по конституционным, административным, гражданским, муниципальным, финансовым и другим вопросам исходящих от государства общеобязательных норм городской жизни. Правосознание горожан — основа реализации городского права, оно руководит как поведением законодателя, так и рядового обывателя.

Реальность (бытие) городского права определяется ключевыми *социально-правовыми институтами города*. Они являются элементами правовой системы, под которой подразумевается сфера, охватывающая всю совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств (явлений), с помощью которых официальная (публичная) власть оказывает регулятивное, организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, поведение людей²¹⁹. Среди юридических средств, регламентирующих жизнь города, можно обозначить такие явления правовой действительности как — *нормы права, механизмы правового регулирования (правовая стратегия и правовая тактика), правовую политику в целом*.

Социальный институт определяется регулятором социальных процессов и способствует удовлетворению ключевых материальных и духовных, а также личных и общественных потребностей людей в определенных условиях. Социальные институты города появляются благодаря институционализации городского пространства. Институ-

²¹⁸ Таболин В.В. Вопросы правосубъектности города // Современное общество и право. 2011. № 3 (4). С. 19.

²¹⁹ Панкратова М.Е., Рашева Н.Ю., Ивашко Г.В. Право как динамическая структура: теоретическое осмысление системы права // Современное право. 2013. № 7. С. 4.

циализация городского пространства является матричным процессом, который продолжается с древнейших времен и означает формирование общезначимых структур города, регламентирующих жизнь горожан в ее разных сферах.

Институты обеспечивают стабильность общественной системы, ее дальнейшее развитие. А.М. Сухарева и В.П. Милецкий считают, что всю совокупность институтов правовой сферы общества целесообразно именовать социально-правовыми институтами на том основании, что вся их деятельность по продуцированию и исполнению нормативно-правовых установлений направлена на обеспечение наступления неотвратимых позитивных социальных последствий в общественной жизни. По их мнению, существует классификация социально-правовых институтов по характеру располагаемых полномочий, распределяемых на три категории:

— *государственные институты нормотворчества и правоприменения* (полномочны издавать, вводить в действие и организовывать исполнение административных и юридических норм позитивного права);

— *муниципальные институты правовой сферы* (полномочны издавать, вводить в действие и организовывать исполнение муниципальных правовых актов);

— *негосударственные институты гражданско-правового общества* (полномочны издавать, вводить в действие и организовывать исполнение норм права, зафиксированных в их уставных документах)²²⁰.

Современными социальными институтами права города по преимуществу являются *муниципальные институты правовой сферы*. К муниципальным социально-правовым институтам относятся *органы представительной и исполнительной власти местного самоуправления*. Муниципальные институты в лице местных советов всех уровней занимают нормотворчеством, а мэрии городских муниципальных округов и районные администрации являются правоприменительными инстанциями, обеспечивающими исполнение не только законодательных актов, но и муниципальных правовых актов на подведомственной им территории²²¹. Таким образом, субъекты городского права входят в

²²⁰ Сухарева А.М., Милецкий В.П. Социально-правовые институты в фокусе социологического дискурса // Вестник СПбГУ. Сер. 12. 2014. Вып. 3. С. 190.

²²¹ Там же. С. 191.

структуру социальных институтов права города, реализуя программы городского управления.

Основу понимания *аксиологии городского права* составляет система знаний о ценностях правовой жизни города. Под *ценностями* подразумеваются общие представления, разделяемые большей частью общества относительно того, что является желательным, правильным и полезным. Это структуры сознания, которые обуславливают установку действия — предпочтение или отказ на основе очевидной для человека причастности к миру и предварительного его доопределения. По мнению В.П. Барышкова, ценностью является не само предпочтение, а его основание²²². Право само по себе является ценностью цивилизованного общества. Тем не менее с позиций философской науки аксиологии, существуют разные виды ценностей. Одной из их разновидностей являются ценности права.

Среди *правовых ценностей* необходимо отметить стремление к обеспечению фундаментальных прав, в том числе безопасности человека и общества, определение и гарантию реализации прав личности и многие другие ценностные основания.

Ценностные категории составляют суть духовных и нравственных аспектов права, а право же защищает их в реальной жизни. Существуют различные подходы к пониманию феномена права, раскрытые И.Г. Смирновой в следующей классификации²²³, и проецируемые на контекст городских правовых отношений:

- юридический романтизм (особое подчеркивание и преувеличение особой ценности права);
- юридический нигилизм (скептическое или безразличное отношение к праву);
- отрицание какой-то бы ни было оценки права, в том числе и ценностной.

Право приобретает аксиологическое содержание в контексте деятельности субъектов права. Право, связанное с городской жизнью, безусловно, имеет аксиологические оттенки, смыслы и основания. Правовые ценности горожан раскрываются в форме их позитивного отношения к правовой системе в целом, к правовому полю города в

²²² Касаткина С.С. Социальное знание: контуры философского понимания общества. — Череповец: ЧГУ, 2020. С. 103.

²²³ Смирнова И.Г. Указ. соч. С. 145–146.

частности, что влияет на правосознание, юридическую оценку фактов и выбор поведения субъектов права.

Аксиология городского права имеет рефлексивное значение по всем вопросам городской жизни. При проявлении каких-либо обстоятельств или явлений (юридических фактов) общественной жизни, горожане реагируют, как правило, на нарушения. Формы данной реакции бывают разные. В последнее время они часто проявляются в виде «цифровой активности», интернет-мобильности, реакции в социальных сетях. Жители городов чувствуют правовое поле города и определяют свое отношение к ценностям городской жизни.

Философские вопросы города включают в себя дискуссию о роли и значении человека в системе права. В связи с этим можно представить *философскую антропологию городского права* как раздел философско-правовых размышлений о городе, где ключевым объектом внимания является горожанин. В юридическом знании имеется отрасль, определяемая «антропологией права», в которой исследуются процессы юридизации человеческого бытия, свойственные каждому историческому типу цивилизации.

Е.А. Агафонова полагает, что юридическая антропология смещает центр научно-правового исследования с формально-юридического подхода к позитивистской интерпретации права, концентрируя научный анализ на человеке как непосредственном носителе субъективного права, его особой ценности и значимости в объективном праве. Естественно, что, создавая императив ценности человека над публичными правовыми началами, антропология права обеспечивает гибкий научный подход к интерпретации сущности правовых систем мира, доказывает обоснованность существования национальных систем права, создает инструмент для понимания сущностных качеств и свойств права не только в узком позитивном смысле, но и права как социального явления, более широкого понятия, чем закон. Автор замечает, что в рамках антропологической интерпретации права, сформировался новый подход к конструированию современных правовых норм, где учитываются психологические и биологические состояния личности, морально-этические, духовно-нравственные ценности человека, конкретная система условий, в которых находится человек, вступающий в правоотношения²²⁴.

²²⁴ Агафонова Е.А. О предмете антропологии права // Вестник Таганрогского института им. А.П. Чехова. 2009. № 1.

Город для человека — гуманное пространство. Гуманность города проявляется в возможностях реализации человеческих потребностей в условиях городского пространства. Ориентиры на физическое, психическое здоровье горожан определяются не только событиями в городе, связанными со здоровьесберегающими технологиями (занятия спортом на открытых городских площадках, тренинги, эстафеты, фестивали), но и правовыми нормами, определяющими их реальность. Гуманность городской среды раскрывается в многообразии видов экологической деятельности. Стремление к уменьшению автомобилей, экологический мониторинг, развитие ландшафтного благоустройства, озеленение городов — демонстрируют (или не демонстрируют) параметр гуманности города. При активном ориентировании городских властей на формирование в городе гуманной среды создаются условия по благоустройству городов и реализации программы по городской комфортной среде. Однако, как будет описано ниже, город является и источником многочисленных угроз и рисков для человека.

Город для современного человека определяется не только как место проживания, но и социализации. Город создает условия для обеспечения преемственности поколений, традиций и правовой культуры посредством которых индивид становится членом общества, усваивая его базовые приоритеты. Социализация происходит под влиянием широкого набора социокультурных, политических и экономических тенденций. В целом среди факторов социализации, определяющих формирование и активность личности, выделяют мегафакторы (планетарного уровня), макрофакторы (этнос, общество, государство), мезофакторы (тип поселения, субкультуры и пр.) и микрофакторы (микросоциум). Специфической особенностью социализации жителей городов является влияние всех факторов, но в большей степени — комплекса мезофакторов. Современные механизмы социализации в контексте городской среды связаны с процессами социальной идентификации, удовлетворенностью качеством жизни в городе, социокультурной средой, т.е. проблемами городской повседневности²²⁵.

В контексте философской антропологии городского права стоит обозначить проблемы формирования правовой культуры горожанина,

²²⁵ Касаткина С.С. Урбосфера: системно-семиотический анализ: дис. ... докт. фило­соф. наук. – Иваново, 2019. С. 193.

его правосознания, правового поведения, а также вопросы развития гуманизации городского пространства.

Личность формирует антропогенный ландшафт города, где живут «типичные городские»²²⁶. Стандартизация жизни в городе привела к появлению устойчивого феномена его жителей — горожан. Городской ландшафт определен их темпом и ритмом жизни, привычками, традициями, жизненными ценностями. Разделяя представление Г.В. Горновой о «*Homo urbanus*» («человек городской»), отметим, что естественной средой обитания его является город²²⁷. Наряду с выделенными автором социологическим, психологическим и философско-антропологическим подходами к определению «человека городского» можно добавить системно-семиотический подход, выраженный в представлениях о прочной взаимосвязи городской среды и человека, являющейся структурным компонентом системы города в целом. Горожане создают среду города, буквально строят его с учетом своих потребительских запросов, принципов жизни. Городские активисты способны повлиять на правовое поле города, установить городское взаимодействие с субъектами городской среды и реализовать планы по изменению городского пространства.

С другой стороны, город также влияет на определение ценностей и идеалов горожан, стереотипы поведения, ориентированные в большей степени на потребительское отношение к жизни, на утилитаризм взглядов между людьми. Эти особенности отношений приводят к возможностям трансформации городского права, благодаря чему в одних случаях территория города вяло изменяется под влиянием обстоятельств и рутинного бытия текущей повседневности. В других случаях города превращаются в экспериментальные площадки и успешные территории креатива.

Город формирует принципы конструктивного и деструктивного взаимодействия человека с городским пространством. Город может быть средой, обеспечивающей полноценное развитие индивида, идентификацию личности в социуме. Также город способен разрушить процессы личностного развития, нарушить гармоничную связь человека

²²⁶ *Высоковский А.* Борьба за горожанина: человеческий потенциал и городская среда // Высшая школа урбанистики, НИУ «Высшая школа экономики». – URL: <http://mosurbanforum.ru/online/>

²²⁷ *Горнова Г.* Философия города. – М.: Инфра-М, 2014. С. 269.

и пространства. Иногда город расценивается как пространство принуждения²²⁸ и «чужбина». Деструктивное влияние города опредмечивается экологией, условиями адаптации, асоциальными отношениями субъектов в городской среде. Город открывает широкие возможности для развития, а также таит многие проблемы, порождающие стрессы и трудности для человека.

В списке проблем городской жизни существует социальная напряженность, обусловленная экономическими проблемами человека в городе. Горожане переживают из-за социальной неблагоустроенности, низких доходов, сокращения или потери работы, имущественного расслоения, нехватки и реорганизации объектов социальной сферы под другой профиль деятельности, дисбаланса в демографических ресурсах территории с социальной инфраструктурой, отсутствия комплексности в решении городских проблем.

Индивидуальную специфику города определяет сила мышления и правовая культура его жителей. Индивидуальность города расцветает, если люди имеют широкий взгляд на вещи и правильно концентрируют внимание на мелочах городского пространства, совершенствуют его.

Социальная философия городского права раскрывает вопросы социокультурного измерения правовых вопросов городской жизни общества. Город является социокультурным и социально-правовым явлением на всем протяжении человеческой истории, играет важную роль в процессе социальной организации и социального развития. Город — социальное пространство, где раскрываются все грани правовых отношений. Городское право — объект социально-философского анализа сфер общественной жизни.

Нельзя не согласиться с Р.А. Ромашовым в том, что город обозначает пространственную сферу, ограниченную городской стеной, не только задает параметры безопасной жизнедеятельности горожан, но и выступает самостоятельной сферой юрисдикции, в рамках которой возникает городское право, представляющее собой локальную нормативную совокупность, действующую исключительно в пределах городской границы²²⁹.

²²⁸ Ганжа А.Г. Запреты в большом городе: свобода от принуждений или принуждение к свободе? – URL: <http://www.russ.ru/pole/Zaprety-v-bol-shom-gorod>

²²⁹ Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. № 11. (155). С. 55.

Социально-философские взгляды по вопросам правовой теории города многообразны, связаны с исследованием всех сфер жизни города как динамичной саморазвивающейся системы.

Обобщая размышления о правовом пространстве города, необходимо отметить, что мы не ставим задачу раскрыть все вопросы философской специфики правовой теории города. Тем не менее в философию правового поля города включаются такие разделы знания как: онтология городского права — объяснение правовой реальности городской жизни; аксиология городского права, раскрываемая в изучении ценностных категорий правовых отношений горожан; философская антропология и социальная философия городского права как учения о формах участия горожан в осмыслении и реализации правовых практик в городе.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ ГОРОДА

2.1. Конституционно-правовые и муниципально-правовые основы урбанонологической теории

Общественные отношения, которые складываются в жизнедеятельности городов и городских сообществ, *сами по себе* не образуют какой-либо обособленный и методологически строго выраженный объект правового регулирования, который мог бы претендовать на статус конституционно-правового института²³⁰ или тем более подотрасли конституционного права²³¹.

Конституционно-правовое регулирование нацелено на несколько иные объекты и предполагает решение, в сущности, других вопросов (обеспечение конституционной демократии, разделения властей, гуманизма, справедливости, равенства и т.д. посредством институционализации статуса публично-территориальных образований, их органов, а главное — прав и свобод человека и гражданина). Однако жизнедеятельность городов и городских сообществ *регулируется* конституционным правом через его традиционные подотрасли и институты посредством конституционно-правовых норм. В некоторых случаях целесообразно говорить о формировании конституционных институтов, которые непосредственно и весьма тесно взаимосвязаны с городской проблематикой. Происходит это настолько сложно и многопланово, что требует комплексного научного исследования,

²³⁰ Напр.: *Скуратов Ю.И.* Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 24–34; *Маланыч И.Н.* Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 8–12; *Чурсина Е.В.* Институт совместного ведения в конституционном праве РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 5–8.

²³¹ Напр.: *Россинский Б.В.* Концептуальные основы выделения конституционно-процессуального права как подотрасли конституционного права РФ // Вестник Российской правовой академии. 2012. № 1. С. 14–15; *Постников А.Е.* Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4–12; *Окулич И.П.* Вопросы становления и развития парламентского процессуального права как подотрасли конституционного права РФ // Проблемы права. 2008. № 1. С. 14–18.

теоретической систематизации и надлежащего методологического обобщения²³².

Прежде всего подчеркнем, что наблюдающаяся в современном обществе тенденция к урбанизации является следствием конституционной свободы передвижения и поселения (ст. 27 Конституции РФ)²³³. Граждане современного общества свободны в выборе места жительства и выбирают города, поскольку в них созданы более комфортные условия для самореализации и развития, чем это наблюдается в сельской местности. Заинтересованное в развитии сельской территории правительство могло бы *принудить* граждан к проживанию в данных местностях²³⁴, но оно *не вправе* это сделать в силу вышеуказанного конституционного предписания (права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и лишь в целях, которые считаются допустимыми в демократическом обществе (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), причем вводимые законодателем правоограничения не могут отрицать саму суть соответствующего конституционного права или свободы)²³⁵. Поддержка проживания граждан в сельской местности может осуществляться другими способами (например, посредством экономического стимулирования), но *административно-запретительная* методология здесь оказывается неприемлемой, причем гарантии для этого созданы конституцией демократического государства вследствие цивилизованного выбора в пользу верховенства прав и свобод человека и гражданина, широкой личной свободы индивидов в демократическом обществе.

Ретроспективный анализ отечественного законодательства и правоприменительной практики показывает, что данная свобода в нашем

²³² Напр.: *Мархгейм М.В.* Город: восточноевропейский пазл конституционно-правовой урбанонологии // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 8. С. 62–64; *Некрасов С.И.* Территориальная основа местной публичной власти в РФ (некоторые заметки в контексте конституционной реформы) // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 44–48; *Таболин В.В.* Столицеведение: правовые подходы к исследованию // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 7. С. 36–39.

²³³ *Горнова Г.В.* Урбанистический дискурс западной философии XX века // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. № 16. С. 180–187.

²³⁴ *Гумбатов Э.А.* Право на свободу передвижения в советском законодательстве (1918 – 1991 годы) // Мир юридической науки. 2014. № 1–2. С. 32.

²³⁵ Подробнее: *Лазарев В.В.* Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. 2009. № 9 (153). С. 35–47.

обществе признавалась не всегда, зачастую она вообще не признавалась государством и правом. Отсутствие личной свободы всех подданных до правления Екатерины II, расширение прав дворянского сословия лишь во второй половине XVIII в. в период ее царствования²³⁶; освобождение крестьян из-под крепостной зависимости и появление феномена общегражданского равенства вследствие «Великих реформ» Александра II только сто лет спустя хорошо описаны в историко-правовой литературе и с достаточной степенью аргументированности убеждают нас в том, что свобода передвижения и поселения в нашей стране скорее не признавалась, чем обеспечивалась законом, тем более — конституцией²³⁷.

Вслед за этим города и другие поселения строились и развивались на основе царской воли, минуя свободный выбор частных лиц и их стимулы к экономической выгоде. В частности, именно так по велению Петра Великого была построена столица Российской империи — город Санкт-Петербург. По логике, институционализация гражданского равенства во второй половине XIX в. должна была бы положить конец авторитарно-централизованным подходам к городскому строительству и обеспечить господство конституционных принципов, включая свободу передвижения и поселения, право на труд и предпринимательство. Но этого не наблюдалось еще длительное время и даже в современном обществе анализ практики Конституционного Суда РФ показывает, что законодатель эпизодически предпринимает попытки ограничить соответствующие права и свободы с рисками отступления от требований ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Наиболее показательны, в связи с этим, правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам установления субъектами РФ ограничений на свободу поселения в формах фискального платежа, специального разрешения в пределах квот, платных лицензий на право приглашения иногородних специалистов, исчерпывающего

²³⁶ Смирнова С.А. Центральные проблемы внутренней политики екатерининской эпохи в официально-охранительной историографии // *Общественные науки*. 2011. № 2. С. 263; Мигунова Т.Л. Административно-судебная и правовая реформы Екатерины Великой (историко-правовой аспект): дис. ... докт. юрид. наук. — Владимир, 2008. С. 65.

²³⁷ Медушевский А.Н. Великая реформа и модернизация России // *Российская история*. 2011. № 1. С. 3–27.

перечня соответствующих категорий граждан²³⁸; введения в свое время Москвой сбора за поселение для купивших квартиры в столице страны²³⁹. Оценивая негативно соответствующие правоограничения, Конституционный Суд РФ установил, что отсутствие регистрации по месту жительства или по месту пребывания не может служить основанием для отказа в выдаче гражданину определенных документов, если тем самым существенно осложняется или становится невозможной реализация конституционных прав и свобод гражданина и это приводит к дискриминации²⁴⁰. Установленные Правительством РФ правила регистрационного учета были оценены Конституционным Судом РФ таким образом, что регистрация по месту пребывания и жительства должна носить, по общему правилу, уведомительный характер. Разрешительная природа этого административного действия возможна лишь в исчерпывающем числе случаев, прямо установленных федеральным законом. Для регистрации должен устанавливаться исчерпывающий перечень требуемых документов. Регистрация имеет бессрочный характер²⁴¹.

Эти и ряд других правовых позиций Конституционного Суда РФ в комплексе и системном единстве демонстрируют весьма твердое намерение конституционного правосудия добиваться сравнительно либеральной трактовки конституционной свободы передвижения и по-

²³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

²³⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В. Шестопалько, О.Е. Сачковой и М.И. Крючковой» // СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3304.

²⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из РФ и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина А.Я. Аванова» // СЗ РФ. 1998. № 4. С. 531.

²⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

селения, которая предполагает право граждан самим решать, где им поселаться и в какой местности проживать без какого-либо вмешательства публичной власти извне.

Второе важное обстоятельство, на которое следует обратить внимание при исследовании конституционно-правовых основ юридической урбано­логии, состоит в особом конституционном статусе города Москвы как столицы России²⁴² (ч. 2 ст. 70 Конституции РФ) и других городов федерального значения²⁴³ — Санкт-Петербурга и Севастополя (ст. 5 Конституции РФ). Конституционный законодатель выделяет данные города из числа других. Это неизбежно порождает юридическое неравенство в их статусе. Необоснованное неравенство представляет собой дискриминацию, осуждаемую юридической наукой ввиду имманентно присущей ей несправедливости и квалифицируемую правоприменительными органами, вследствие этого, в качестве конституционного деликта²⁴⁴. Таким образом, дифференциация городов федерального значения и других городов России, не пользующихся статусом «федерального значения», должна быть юридически обоснованной, в противном случае пришлось бы констатировать правонарушение конституционно-правового характера²⁴⁵.

При этом особенности правового положения городов федерального значения выходят за рамки формально-статусных характеристик и создают Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю, по крайней мере, две важнейшие конституционные преференции: во-первых, отсутствие общей территории с другими субъектами РФ, как следствие — полноту публичной власти в качестве субъектов федеративного государства²⁴⁶; во-вторых, право на относительно автономную от ряда положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации мест-

²⁴² Постников А.Е. Статус столицы как категория российского конституционного права // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 5–13.

²⁴³ Изингер А.В. Конституционно-правовой статус городов федерального значения в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 9.

²⁴⁴ Пресняков М.В. Конституционная концептуализация формальной и фактической справедливости // Вопросы управления. 2014. № 1. С. 112–116.

²⁴⁵ Даруэлл С. Начала морали: добродетель, закон, обязанность // Этическая мысль. 2017. Т. 17. № 1. С. 18–47; Муравьев И.А. Конституционализм и просвещение // Евразийский юридический журнал. 2019. № 11. С. 96–102.

²⁴⁶ Проскурякова М.И. Города – субъекты Федерации в России и Германии: сравнительно-правовой анализ особенностей статуса // Российское право: образование, практика, наука. 2011. № 1. С. 57–63.

ного самоуправления в Российской Федерации» организацию местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях²⁴⁷, что санкционировано самим Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подобные преференции ввиду их значимости требуют дополнительного обоснования, особенно с учетом наличия в составе России ряда других крупных городов, которые вполне могли бы претендовать на подобный статус (Новосибирск, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Самара, Омск, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Воронеж, Пермь, Волгоград), включая «кандидатов в миллионники» (Краснодар, Саратов, Тюмень, Тольятти).

Полагаем, что выбор конституционного законодателя в пользу выделения лишь трех городов федерального значения предопределен, главным образом, политико-историческими обстоятельствами. Москва и Санкт-Петербург в различное время выполняли функции столицы страны, причем каждый из этих городов — достаточно продолжительно, чтобы устойчиво считать их «столицами» (в настоящем или в прошлом). Об этом свидетельствуют и численность жителей Москвы и Санкт-Петербурга, и динамика их социально-экономического развития. Что касается города Севастополя — его статус во многом объясняется новейшими историческими условиями принятия в состав России Крыма и Севастополя, а также сосуществованием на территории Крыма двух важных городов — Симферополя и Севастополя²⁴⁸. В момент принятия Конституции РФ в 1993 г. Крым и Севастополь не находились в составе Российской Федерации. Образование в составе России третьего города федерального значения может послужить примером для последующих инициатив региональных властей о дальнейшем расширении перечня городов федерального значения вплоть до примерно двадцати в общей численности, что вполне оправдывалось бы, на наш взгляд, если не политико-историческими, то, во всяком случае, социально-экономическими обстоятельствами. С дру-

²⁴⁷ Хмельченко Е.Г. Об особенностях местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. — М.: ГУУ, 2016. С. 293–297.

²⁴⁸ Ильин И.М. Конституционное обоснование принятия новых субъектов в состав РФ на современном этапе (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополь) // Вопросы современной юриспруденции. 2014. № 44. С. 53–60.

гой стороны, подобная тенденция вызвала бы к жизни неизбежное политическое противодействие административных центров других субъектов Федерации, которые вследствие предполагаемых реформ лишались бы стимулов к активизации социально-экономического развития и, будучи принижены в конституционном статусе, возможно, окончательно потеряли бы надежду на достижение лидирующих позиций.

Сказанное доказывает, что решения конституционного законодателя о придании или, напротив, лишении статуса города федерального значения оказывают существенное влияние на урбанистические процессы. Политика углубления дифференциации городов, являющихся в данный момент столицами республик или административными центрами других субъектов РФ, послужила бы важным стимулом к активизации социально-экономического развития «лидеров» и одновременному отрыву «отстающих». В свою очередь, имеющаяся в настоящий момент времени политика унификации статуса городов (за исключением Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), позволяет добиться других важных в конституционном смысле общественных целей (в частности, относительного равенства в реализации конституционных социально-экономических прав граждан вне зависимости от места их проживания)²⁴⁹.

Главной особенностью городов федерального значения с муниципально-правовой точки зрения является то, что данные населенные пункты не являются одновременно муниципальными образованиями вследствие присущего им статуса субъекта РФ (что не может совмещаться с правовым положением муниципалитета). Однако население Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя вследствие ряда законодательных требований «не может быть лишено права на местное самоуправление». По названной причине в городах федерального значения создаются «внутригородские территории», которые наделяются статусом муниципальных образований²⁵⁰.

²⁴⁹ Токсанбаева М.С. «Две России»: поселенческий аспект социально-экономического неравенства // Экономическая наука современной России. 2003. № 3. С. 37–51.

²⁵⁰ Доронина О.Н. Местное самоуправление в системе обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 17–22. Нифанов А.Н. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения в сфере установления вопросов местного значения внутригородских поселений // Мир юридической науки. 2015. № 10. С. 28–34.

Особенности организации местного самоуправления регулируются ст. 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с данным законом в городах федерального значения в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов определяются законами городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства²⁵¹. Установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения²⁵².

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами городов федерального значения. В соответствии с законами городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства и установленного перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться. Законами городов федерального значения могут быть предусмотрены особенности осуществления отдельных государственных полномочий городов федерального значения, переданных органам местного само-

²⁵¹ Чаннов С.Е. Местное самоуправление: 2014 год – реформа четвертая? // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 3. С. 114; Мусинова Н.Н. Тенденции развития местного самоуправления в городе Москве // Вестник университета. 2018. № 4. С. 18–23; Гушин А.Н. Теория устойчивого развития города. – М., 2011. С. 19.

²⁵² Петручак А.В. Особенности правового регулирования налоговых доходов бюджетов городов федерального значения (на примере города Москвы) // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 2. С. 63.

управления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, в случае если осуществление данных полномочий не потребует расходов за счет средств бюджетов городов федерального значения и (или) местных бюджетов, а также материальных средств.

Из изложенного законодательного материала видно, что если «внутригородские территории» охватывают значительные пространства, обладают достаточными бюджетными возможностями и полномочиями — имеет смысл утверждать о полноценной организации местного самоуправления в крупных городах. Однако территориальные пределы юрисдикции, объекты публичной собственности и полномочия могут быть присущи государственным административно-территориальным единицам, в некоторой степени «заменяющим» муниципальные образования. При подобных обстоятельствах местное самоуправление функционирует, скорее, с формальной точки зрения, чем фактически. Возможны различные «переходные» и «пограничные» состояния (от «полноценной» до «формальной» организации местного самоуправления в мегаполисах и в других городах федерального статуса). При этом следует помнить, что внутригородские административно-территориальные единицы не имеют собственных предметов ведения по смыслу ст. 71–73, 76 Конституции РФ. Их конституционная правосубъектность вообще весьма сомнительна, хотя она и опирается на занятую Конституционным Судом РФ правовую позицию в 1997 г.²⁵³ Конституция РФ учреждает лишь три вида публично-территориальных образований: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Статус всех других административно-территориальных единиц имеет вторичную, производную природу.

Местное самоуправление в *Москве* организуется на основе положений Устава города, согласно которому «осуществление местного самоуправления не должно нарушать *единство городского хозяйства и целостность развития города*» (ст. 7). Жители внутригородского муниципального образования составляют *местное сообщество*. *Общегородские выборные органы* местного самоуправления в городе не создаются

²⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

(ст. 6). *Территориальными единицами* города являются *районы, поселения и административные округа*, имеющие наименования и границы, закрепленные правовыми актами города (ст. 15). Правительство Москвы регистрирует территориальные единицы города, изменения территориального деления города, информирует население о территориальном делении города и его изменениях (ст. 19). Районы и поселения города образуются с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей соответствующих территорий, численности населения, социально-экономических характеристик, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территории. Образование, преобразование и упразднение районов и поселений, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляются Московской городской Думой по представлению Мэра Москвы (ст. 16).

Административные округа — территориальные единицы города, образуемые «для административного управления» соответствующими территориями. Образование, преобразование и упразднение административных округов, присвоение им наименований, установление и изменение их границ осуществляется Мэром Москвы. Административный округ включает в себя несколько районов или поселений города. Границы административного округа не могут пересекать границ районов или поселений (ст. 17). В административных округах и районах города образуются территориальные органы исполнительной власти — *префектуры административных округов и управы районов*. Префектуры, возглавляемые *префектами* административных округов, осуществляют в пределах установленных правовыми актами города полномочий контрольную, координирующую и исполнительно-распорядительную деятельность на территориях административных округов города. Управы, возглавляемые *главами управ*, осуществляют в пределах установленных правовыми актами города полномочий исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территориях районов города. Префекты административных округов и главы управ назначаются на должность и освобождаются от должности Мэром Москвы (ст. 46).

Таким образом, Устав города не содержит четких указаний на систему муниципальных образований в городе. В силу буквального смысла

Устава административные округа не могут быть муниципальными образованиями (они создаются для «административного управления»); районы и поселения могут быть таковыми, но не обязательно должны ими быть. Кроме того, совмещение функций государственного управления и местного самоуправления в районах вызывало бы сомнения с точки зрения его соответствия Конституции РФ. Поэтому районы, по логике, не должны обладать статусом муниципального образования. Наконец, Устав города не исключает существования других видов административно-территориальных единиц. В связи с этим Законом города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» установлено, что местное самоуправление осуществляется в *муниципальных округах, городских округах и поселениях*.

В городе *Санкт-Петербурге* местное самоуправление организуется следующим образом. Устав города является более лаконичным, допуская «развернутое» законодательное регулирование. Соответствующий Закон города «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» устанавливает, что административно-территориальными единицами города являются *районы*, а внутригородскими муниципальными образованиями — *муниципальные округа, города и поселки* (внутригородские территории города федерального значения Санкт-Петербурга). Например, в границах Василеостровского района Санкт-Петербурга располагаются *муниципальный округ № 7, муниципальный округ Васильевский, муниципальный округ Гавань, муниципальный округ Морской, муниципальный округ Остров Декабристов*; в границах Красносельского района Санкт-Петербурга располагаются *муниципальный округ Юго-Запад, муниципальный округ Южно-Приморский, муниципальный округ Сосновая Поляна, муниципальный округ Урицк, муниципальный округ Константиновское, муниципальный округ Горелово, город Красное Село*; в границах Петродворцового района Санкт-Петербурга располагаются *поселок Стрельна, город Петергоф, город Ломоносов*.

Таким образом, в Санкт-Петербурге нет административных округов, но есть районы. Районы и в Москве, и в Санкт-Петербурге — не муниципальные образования. Муниципальные округа в Москве и в Санкт-Петербурге являются муниципальными образованиями. Дополнительно к этому в Москве муниципальными образованиями считаются городские округа и поселения; в Санкт-Петербурге — города

и поселки. Несмотря на терминологические различия, смысл законодательных решений является весьма близким. Наиболее примечательным здесь, пожалуй, является то обстоятельство, что *районы Москвы и Санкт-Петербурга не являются муниципальными образованиями*, хотя исторически именно на этих территориях осуществляли свою деятельность районные Советы народных депутатов и райисполкомы — прообразы современных органов местного самоуправления на всей территории современной России кроме Москвы и Санкт-Петербурга.

В городе федерального значения *Севастополь* Устав методологически ближе к учредительному акту Санкт-Петербурга в том смысле, что содержит общерегулятивную формулировку, позволяющую дифференцировать последующее законодательное регулирование. Согласно Уставу местное самоуправление «осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований», внутригородским муниципальным образованием «является часть территории города», причем «внутригородские муниципальные образования образуются в границах административно-территориальных единиц города» (ст. 37). Развивая эти установления, Закон «Об административно-территориальном устройстве города Севастополя» предписывает, что районы в городе являются административно-территориальными единицами, в границах которых «осуществляют свою деятельность исполнительные органы государственной власти» города. В отличие от мегаполисов Москвы и Санкт-Петербурга, таких районов всего четыре (Балаклавский, Гагаринский, Ленинский и Нахимовский). Однако законом им не придается статус муниципалитетов. Перечень внутригородских муниципальных образований не устанавливается и законом города о местном самоуправлении (ст. 8): данный нормативный правовой акт переадресует субъектов потенциальных правоотношений к «отдельным» законам.

В итоге Закон «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» учреждает следующие муниципальные образования: в границах Балаклавского района — один город (Инкерман) и три муниципальных округа (Балаклавский, Орлиновский, Терновский); в границах Гагаринского и Ленинского районов — одноименные муниципальные округа; в границах Нахимовского района — четыре муниципальных округа (Нахимовский, Верхнесадовский,

Андреевский и Качинский). Таким образом, четырем территориальным единицам государственной исполнительной власти соответствует десять самоуправляющихся территориальных образований.

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Конституционное право регулирует городские отношения, главным образом, посредством конституционно-правовых норм, образующих конституционно-правовые институты прав и свобод человека и гражданина, разграничения предметов ведения и полномочий, но в то же время в структуре конституционного права сформировался конституционный институт *статуса городов федерального значения*, который включает в себя правовое положение Москвы одновременно как столицы России и города федерального значения. Данный институт имеет достаточную степень самостоятельности и структурной обособленности, хотя по своему внутреннему содержанию он и не является таким же развернутым, как многие другие конституционно-правовые институты. При этом конституционно-правовой характер данного правового института требует, как минимум, конституционного решения о городах, обладающих статусом «федерального значения», при одновременном запрете делегирования этой компетенции текущему законодательству. Данная совокупность правовых норм во многом предопределяет смысл конституционной системы страны в целом и является достаточно существенной, чтобы притязать на статус конституционно-правового института.

Соотношение муниципального права и городского права представляет собой более дискуссионную область для исследования. Понимая научную спорность и практически-прикладную полемичность соответствующих идей, касающихся, в числе прочего, номенклатуры юридической науки и правовых научных специальностей, можно предложить следующее структурно-композиционное решение: городское право может быть позиционировано как подотрасль муниципального права, которая включает в себя, как минимум, два крупных муниципально-правовых института: во-первых, организации местного самоуправления в городах федерального значения; во-вторых, особенностей правового положения других городов (не обладающих статусом города федерального значения) как муниципальных образований.

Муниципально-правовой институт организации местного самоуправления в городах федерального значения в настоящее время достаточно развит, несмотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 131-ФЗ) воздерживается от подробного регулирования данных общественных отношений и делегирует эту компетенцию законодателям Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Указанное обстоятельство само по себе свидетельствует лишь о расширении и децентрализации источников муниципального права, но не опровергает идею обособления муниципально-правового института организации местного самоуправления в городах федерального значения как структурного элемента городского права (входящего, в свою очередь, в состав муниципального права). Пробелы федерального регулирования компенсируются региональным законодательством (что, вообще говоря, должно приветствоваться в государстве с федеративной формой политико-территориального устройства). Применительно же к анализируемой проблеме подчеркнем, что для формирования полноценного института в структуре муниципального права совершенно не обязательно, чтобы развитым и сформированным было именно федеральное законодательство: оно может ограничиваться некими общими принципами (подобное юридическое намерение явствует из наименования Федерального закона № 131-ФЗ) с делегированием регулятивных полномочий конституциям (уставам) и законам субъектов РФ.

Сложнее выглядит проблема муниципально-правовой институционализации городов как муниципальных образований. В течение последних десятилетий конституционное и текущее законодательство внесло немало путаницы в один, в сущности, довольно простой вопрос: можно ли считать город муниципальным образованием или город представляет собой, главным образом, административно-территориальную единицу? Появились довольно сомнительные правовые конструкции «городских округов» и «городских поселений», которые, с нашей точки зрения, заслуживают довольно решительной критики в юридической науке. Этому, в частности, дают основания конституционные поправки от 2020 г. в часть 1 статьи 131 Конституции РФ (новая редакция — «местное самоуправление осуществляется в муници-

пальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом») ²⁵⁴.

Полагаем, что в современной России настало время отказаться от юридической конструкции, согласно которой города как административно-территориальные единицы якобы могут быть одновременно городскими поселениями или городскими округами как муниципальными образованиями. Тем более не должно допускаться, чтобы различались территории городов с одной стороны и городских округов, городских поселений — с другой. *Правом на местное самоуправление обладает*, прежде всего, *город* (никакое не «городское поселение» и никакой не «городской округ»). Город может входить в другие муниципальные образования либо иметь в своем составе иные муниципалитеты, но это не должно ставить под сомнение право города на статус муниципального образования и порождать весьма надуманные основания для подмены категории «город» понятиями «городской округ» и «городское поселение». Соответствующие поправки, на наш взгляд, целесообразно внести в Федеральный закон № 131-ФЗ в целях реализации новой редакции ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. До вступления в силу конституционных поправок от 2020 г. реализация подобной инициативы была бы затруднительной, поскольку категория «городское поселение» с 1993 по 2020 гг. употреблялась непосредственно в ст. 131 Конституции РФ.

2.2. Город: конституционно-правовые аспекты юридической урбано­логии

Город имеет конституционный статус

Город как особое публичное пространство в юридическом плане предстает в различных ипостасях, базовой из которых в силу соответствующего статуса конституции полагаем конституционную. Помимо

²⁵⁴ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента РФ» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

нее город исследовался в качестве государствообразующей категории²⁵⁵, в контексте городского права²⁵⁶, международного права городов²⁵⁷, «умного города»²⁵⁸ и др.

Город воспринимается как средоточие благ цивилизации и, одновременно, разного рода угроз и рисков. Именно с городом связывают свои успехи люди, «нашедшие себя», как и неудачи — «потерявшие себя». Город ежедневно «примеряют на себя» миллионы человек. Так, по статистике городское население Российской Федерации на 1 января 2019 года составляет 109 453 533 человека²⁵⁹, а это почти две трети населения России (146,7 млн человек²⁶⁰).

Городом обычно именуют «населенный пункт, отнесенный согласно законодательству к категории городов. Как правило, обладает значительной численностью населения, которое занято преимущественно вне сельского хозяйства»²⁶¹.

Первые ассоциации у любого человека, услышавшего слово «город» наверняка связаны с тем местом, где он родился, учился или работал, создавал семью и растил детей, или с местом, куда он стремится попасть, мечтая о лучшей жизни. Вероятно, у каждого человека уже есть или еще появится свой «лучший город на Земле».

Вторые ассоциации, пожалуй, приводят нас к устойчивым характеристикам городов. В их числе «Города-герои», которых 12. Поскольку

²⁵⁵ Таболин В.В., Расихина Л.Ф. Город как государствообразующая категория // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития: Материалы международной научно-теоретической конференции – VII Международные «Мальцевские чтения» – памяти заслуженного деятеля науки РФ, члена-корреспондента РАН, д.ю.н., профессора Мальцева Г.В. (Белгород, 24-25 апреля 2020 г.). Белгород, 2020. С. 65–78.

²⁵⁶ Таболин В.В. Междисциплинарная система общественных отношений как предмет современного городского права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 63–66.

²⁵⁷ Таболин В.В., Мархгейм М.В. Международное право городов. М., 2019.

²⁵⁸ Куранов А.С. «Умный город» как «благополучный город» // Образование и наука в России и за рубежом. 2020. № 4 (68). С. 191–194; Понкин И.В., Куприяновский В.П., Редькина А.И., Аристов Е.В., Кашуро О.А. Концепт «умного города» в контексте интеллектуального публичного управления городом // Аграрное и земельное право. 2018. № 4 (160). С. 24–31.

²⁵⁹ Сайт о странах, городах, статистике. – URL: <http://www.statdata.ru/russia>

²⁶⁰ Сайт международной информационной группы Интерфакс. – URL: <https://www.interfax.ru/business/392159>

²⁶¹ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. акад. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1988. С. 326.

они удостоены высшей степени отличия Советским Союзом, то теперь по известным обстоятельствам такие города-герои находятся в разных государствах — России (9), Белоруссии (1), Украине (2). «Город воинской славы» в качестве почетного звания присвоен Россией 45-ти своим городам «За мужество, стойкость и массовый героизм, проявленные защитниками города, в борьбе за свободу и независимость Отечества»²⁶².

Наряду с воинским подвигом городов в год 75-летия Великой Победы увековечен и подвиг «тружеников тыла во время Великой Отечественной войны 1941–1945 годов» путем введения Федеральным законом от 1 марта 2020 года № 41-ФЗ звания «Город трудовой доблести». Такого звания удостоены 20 городов (изложим в алфавитном порядке): Боровичи, Екатеринбург, Иваново, Ижевск, Иркутск, Казань, Магнитогорск, Нижний Новгород, Нижний Тагил, Новокузнецк, Новосибирск, Омск, Пермь, Самара, Саратов, Томск, Ульяновск, Уфа, Челябинск, Ярославль.

Приведенные и иные официальные звания городов не исключают и неофициальные, но узнаваемые, например, «города первого салюта» (Белгород и Орел). Интересное явление — «города-побратимы / породненные города», которыми соединяются не только российские регионы, но и страны. К примеру, у российского Белгорода городами-побратимами являются германские Лангенхаген и Херне, английский Уэйкфилд, польский Ополе, сербский Ниш, индонезийский Палембанг²⁶³.

Уже представленные грани характеризуют города как весьма ёмкое явление, но не исчерпывают его разноплановость в полной мере.

Представляется не только интересным, но и полезным для развития юридической теории города выявить конституционные характеристики города, опираясь на конституционные тексты России, стран СНГ и зарубежных государств. Это позволит выявить общее и особенное в конституционализации города, в определении его в качестве объекта исследования юридической урбано­логии.

Город в конституционно-правовом ключе привлекает внимание исследователей в связи с конституционно-правовым статусом города

²⁶² Указ Президента РФ от 01.12.2006 № 1340 (ред. от 27.04.2007) «Об условиях и порядке присвоения почетного звания РФ «Город воинской славы» // СЗ РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5193.

²⁶³ Международная ассоциация «Породненные города». — URL: <http://goroda-pobratimy.ru/porodnennye-goroda>

федерального значения²⁶⁴, с пробелами сопряженного с этим законодательства²⁶⁵, в контексте столицы²⁶⁶ и других, о чем было достаточно подробно сказано в предыдущем параграфе.

В действующем тексте Конституции России город упоминается в главах: 1 «Основы конституционного строя», 3 «Федеративное устройство» и 8 «Местное самоуправление».

Обновления российской Конституции, изложенные в ст. 1 Закона РФ о поправке Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²⁶⁷, выразились, помимо прочего, в учреждении нового конституционно-правового статуса — «город постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти». Предусмотрено, что указанный город определяется федеральным конституционным законом, чем, на наш взгляд, подчеркивается значимость такого статуса. Данное «поправочное» решение, с одной стороны, пополняет круг отношений, регулируемых федеральным конституционным законом²⁶⁸, с другой — служит конституционным вкладом в развитие юридической урбанонологии.

Таким образом, наряду с конституционными ипостасями города: город — субъект федерации, город — столица, город — территориальная единица осуществления местного самоуправления, предложена еще одна — город, где постоянно пребывают отдельные федеральные органы государственной власти.

Город постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти: потенциальные претенденты

Один из таких городов нам хорошо известен — это Санкт-Петербург, в котором по Указу Президента РФ от 23 декабря 2007 г. № 1740 «О ме-

²⁶⁴ Изингер А.В. Указ. соч.

²⁶⁵ Пахомова Н.М., Камолов С.Г., Павлюк А.В. Особенности городов федерального значения: пробелы законодательства // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 4.

²⁶⁶ Сабаева С.В. Статус столицы РФ как объекта конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 33–39.

²⁶⁷ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁶⁸ Григонис В.П. Источники конституционного права России // Мир юридической науки. 2014. № 4–5. С. 16–26.

сте постоянного пребывания Конституционного Суда РФ»²⁶⁹ располагается Конституционный Суд. Судя по документу, это осуществлено «В целях обеспечения эффективности и непрерывности конституционного судопроизводства». При этом в г. Москве сохранилось представительство Конституционного Суда России.

Отметим, что между Москвой и Санкт-Петербургом столичная эстафетная палочка передавалась не однажды: Москва (1547–1712 гг.) — Санкт-Петербург (1712–1918 гг.) — Москва (1918 по н.в.). Однако в СССР Москва была единственной столицей, а за Санкт-Петербургом тянется шлейф «второй столицы» и «культурной столицы». Последнее, полагаем, в первую очередь получит конституционное подкрепление через теперь уже конституционный статус города постоянного пребывания федеральных органов государственной власти. Осталось дождаться деталей из адресного федерального конституционного закона, когда таковой будет принят.

Постоянное федеральное организационно-властное присутствие за пределами столицы Российского государства (именно так, с большой буквы отражено это в ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ) мы связываем с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах. Согласно Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» они назначаются для «обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений»²⁷⁰. Полномочный представитель, являясь должностным лицом, представляет Президента РФ и обеспечивает реализацию его конституционных полномочий в пределах соответствующего федерального округа. Напомним, что в соответствии с вышеназванным Указом, «субъекты РФ оказались сгруппированы в федеральные округа: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный, главой каждого из которых стал полномочный представитель главы государства. Позже путем перегруппировки субъектов РФ появился

²⁶⁹ Официальный сайт Президента РФ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/26713>

²⁷⁰ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Северо-Кавказский федеральный округ, а вследствие воссоединения Крыма с Россией — Крымский. Последний в 2016 году Указом Президента РФ от 28 июля 2016 № 375 вошел в Южный федеральный округ²⁷¹. Каждый федеральный округ имеет свой город-центр. Возможно, и им будет предоставлен статус города постоянного пребывания федеральных органов государственной власти.

В отсутствие федерального конституционного закона о городе, где постоянно пребывают отдельные федеральные органы государственной власти, можно предположить, что такой статус могут получить города, в которых находятся территориальные органы федеральных органов государственной власти в соответствии ч. 1 ст. 78 Конституции России. В большинстве своем они находятся в столичных городах (административных центрах) российских субъектов. Соответственно, есть основания полагать, что эти города приобретут дополнительный потенциал развития, если на них распространится новый конституционно-правовой статус города постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти.

Возможно, статус города постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти также могут получить те города, где расположены кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции. В большинстве своем это города — центры субъектов Федерации, однако Пятигорск и Сочи таковыми не являются²⁷², поэтому, если эта версия получит свою реализацию, приобретение ими анализируемого статуса послужит расширению их статусных черт.

С высокой степенью вероятности, статус города постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти приобретут центры федеральных территорий, которые могут быть учреждены в России в соответствии с «поправочными» конституционными положениями ст. 67. Кстати, первая федеральная территория уже обозначена во внесенном в Государственную Думу проекте № 1051718-7 федерального закона — это федеральная территория образовательного центра «Сириус»²⁷³.

²⁷¹ Указ Президента РФ от 28 июля 2016 г. № 375 «О Южном федеральном округе» // СЗ РФ. 2106. № 31. С. 4984.

²⁷² *Мархгейм М.В.* Вопросы правового статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 11 (78). С. 78–81.

²⁷³ Сайт образовательного центра «Сириус». – URL: <https://sochisirius.ru/>

Таким образом, российский вклад в развитие конституционно-правовой урбано­логии имеет существенный потенциал развития.

При этом в условиях неопределенности статуса города постоянно­го пребывания отдельных органов государственной власти полагаем целесообразным обратиться к зарубежному конституционному опыту. Для этого более корректным считаем обращение к конституциям именно федеративных государств.

Города расположения федеральных органов власти: конституционные решения зарубежных федераций

Отметим, что традиционно органы федерации располагаются в столице. В одних случаях это имеет место по факту без упоминания в конституционном порядке (например, в Германии), в других, что более распространено, — следует из прямого конституционного установления. Так, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Австрии «Столицей Федерации и местом нахождения верховных органов Федерации является Вена», с последующей конкретизацией, что «Местом нахождения Национального совета является Вена — столица Федерации» (ч. 1 ст. 25). В ст. 3 Конституции Аргентины определено, что «Органы власти, которые исполняют полномочия федерального правительства, располагаются в городе, объявленном на основании специального закона Конгресса столицей Республики». Из ст. 194 Конституции Бельгии следует, что «Город Брюссель является столицей Бельгии и местом пребывания федерального правительства». По ст. 18 Конституции Венесуэлы — «Город Каракас является столицей Республики и месторасположением органов национальной власти».

Весьма интересна адресная формулировка ч. 5 ст. 73 Конституции Мексики, согласно которой «Выполнение функций Государственного обвинения в Федеральном округе и территориях возлагается на Генерального прокурора, который находится в городе Мехико...».

Дальнейший анализ конституционных текстов федеративных государств показал также, что федеральные органы государственной власти могут менять место своего нахождения в связи с установлением особых режимов. Так, ч. 2 ст. 5 Конституции Австрии определено, что «На период чрезвычайных обстоятельств Федеральный президент может по представлению Федерального правительства перенести место нахож-

дения верховных органов Федерации в другое место на территории Федерации», а ч. 2 ст. 25 — «На период чрезвычайных обстоятельств Федеральный президент может по представлению Федерального правительства созвать Национальный совет в другом месте на территории Федерации».

Расположение федеральных органов не в столице страны возможно и в обычных условиях. Так, судя по ст. 18 Конституции Венесуэлы, определение столицы как места расположения органов национальной власти «не препятствуют осуществлению национальной власти на других территориях Республики». В отличие от приведенной диспозитивной формулировки ст. 147 Конституции Австрии установила «вне столичный» императив проживания членов Конституционного суда «... Три члена и два запасных члена суда должны иметь постоянное место жительства за пределами Вены — столицы Федерации...».

Своеобразной представляется формулировка ч. II ст. 79 Конституции Мексики, согласно которой Постоянная комиссия наделена полномочием «Принимать в соответствующих случаях присягу при вступлении в должность Президента Республики, членов Верховного суда Республики, членов Верховного трибунала Федерального округа, а также территорий, если последние находятся в городе Мехико». Отсюда следуют как минимум два вывода: с одной стороны, Президент и члены Верховного суда априори находятся в Мехико, с другой — члены Верховного трибунала территорий могут находиться в столице.

В ст. 156 Конституции Бельгии содержатся положения, конкретизирующие расположение всех пяти апелляционных судов «1. суд Брюсселя, юрисдикция которого распространяется на провинции валлонский Брабант, фламандский Брабант и регион Брюссель — столица; 2. суд Гента, юрисдикция которого распространяется на провинции Западная Фландрия и Восточная Фландрия; 3. суд Антверпена, юрисдикция которого распространяется на провинции Антверпен и Лимбург; 4. суд Льежа, юрисдикция которого распространяется на провинции Льеж, Намюр и Люксембург; 5. суд Монса, юрисдикция которого распространяется на провинцию Экс».

В Германии после ее объединения официальной столицей стал Берлин, где по общему правилу, располагаются федеральные органы власти. При этом Федеральный Конституционный суд располагает-

ся в Бонне. По Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации, принятой в 1999 г., верховным органом правосудия Союза является Союзный Суд (ч. 1 ст. 188 Главы 4 «Союзный Суд»), который, обладая конституционной юрисдикцией в соответствии со ст. 189, исторически располагается не в Женеве, а в Лозанне.

Таким образом, тексты конституций европейских и американских федераций с разной степенью конкретизации указывают на традиционное расположение федеральных органов власти в столицах государств. Одновременно встречаются вполне определенные варианты и условия размещения высших органов государственной власти и за пределами столиц. Это предусматривается для чрезвычайной и ординарной ситуаций по мотивам, определяемым суверенной волей государства и уполномоченными на то его органами. В обычном режиме нестоличным месторасположением отличаются федеральные судебные органы. Представляется, что это можно интерпретировать в качестве дополнительного аргумента в пользу самостоятельности федеральных судов и независимости их судей.

Определение конституционно-правового статуса городов в странах СНГ

Обратимся к анализу конституционных текстов стран СНГ, а именно Азербайджана²⁷⁴, Армении²⁷⁵, Беларуси²⁷⁶, Казахстана²⁷⁷, Киргизии²⁷⁸, Молдовы²⁷⁹, Таджикистана²⁸⁰, Туркменистана²⁸¹ и Узбекистана²⁸².

²⁷⁴ Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. – URL: <https://static2.president.az/>

²⁷⁵ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. – URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?lang=rus&id=constitution>

²⁷⁶ Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

²⁷⁷ Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

²⁷⁸ Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской республики. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>

²⁷⁹ Официальный сайт Президентуры Республики Молдова. – URL: <http://www.presedinte.md/rus/constitution>

²⁸⁰ Официальный сайт Министерства юстиции Республики Таджикистан. – URL: <https://adliya.tj/ru/constitution>.

²⁸¹ Информационный сайт Туркменистана. – URL: <http://infoabad.com/zakonodatelstvoturkmenistana/konstitucija-turkmenistana-novaja-redakcija.html>.

²⁸² Конституция Республики Узбекистан. – URL: <http://constitution.uz/ru>

Первичный анализ дает основания для вывода, что во всех конституциях указанной группы стран город упоминается в связи с определением столицы. Конституционные примеры формулировок: «Столицей Азербайджанской Республики является город Баку» (ст. 22), «Столица Республики Армения — город Ереван» (ст. 22), «Столица Республики Беларусь — город Минск» (ст. 20), «Столицей Казахстана является город Нур-Султан» (ч. 3 ст. 2), «Столицей Кыргызской Республики является город Бишкек (ч. 2 ст. 11), «Столицей Республики Молдова является город Кишинэу» (ст. 14), «Столица Таджикистана — город Душанбе» (ст. 4), «Столицей Туркменистана является город Ашхабад» (ст. 24); «Столица Республики Узбекистан — город Ташкент» (ст. 6).

Отметим, что в конституциях Азербайджана и Армении указание на столичные города является единственной конституционной характеристикой исследуемого нами объекта — города.

В качестве столицы город на конституционном уровне может получать отличительный правовой статус. Именно так прописано в конституциях: Беларуси — «Статус города Минска определяется законом» (ст. 20), Казахстана — «В пределах города Нур-Султана может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом» (ст. 3.1), Киргизии — «Города Бишкек и Ош являются городами республиканского значения, их статус определяется законом» (ч. 3 ст. 8).

При этом и иные города на конституционном уровне могут получать специальный статус — город республиканского значения, о котором речь идет в конституциях Казахстана (ч. 2 ст. 50), Киргизии (ч. 3 ст. 8); город республиканского подчинения, как, например, в Таджикистане (ст. 49) и город районного подчинения, указанного, например, в ст. 99 Конституции Узбекистана. Отметим, что только в Конституции Киргизии (ч. 3 ст. 8) города республиканского значения названы конкретно — это города Бишкек и Ош.

В конституционных текстах «город» указывается в качестве административно-территориальной единицы. Согласно ст. 9 Конституции Республики Беларусь, территория «делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы»; ст. 110 Конституции Молдовы, в административном отношении «территория Республики Молдова подразделяется на ... города ...»; ст. 7 Конституции Тад-

жикистана, «Таджикистан состоит из ... городов ... поселков городского типа»; ст. 23 Конституции Туркменистана его территория «подразделяется на вelayаты, etрапы, города и другие административно-территориальные единицы»; ст. 68 Конституции «Республика Узбекистан состоит из ... городов». Помимо этого, в Конституции Узбекистана определен порядок изменения границ города Ташкента (ст. 69), образования и упразднения городов (ст. 69), переименования городов и изменения их границ (п. 11 ст. 78).

Анализ конституционных текстов указанной фокусной группы стран показал город в качестве политической единицы. В первую очередь это касается столичных городов, где по определению сосредоточены органы государственной власти. Наряду с этим, столичным городам, точнее их жителям, может предоставляться статус императивного участника наиболее значимых политических процессов. Например, согласно ст. 74 Конституции Республики Беларусь республиканский референдум, помимо прочего, может быть назначен по предложению не менее 450 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, «в том числе не менее 30 тысяч граждан от ... города Минска».

В ч. 2 ст. 50 Конституции Казахстана определено, что «Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан».

Конституцией Республики Таджикистан (ст. 49) установлено, что три четверти «членов Маджлиси милли²⁸³ избирается косвенным путем, тайным голосованием на совместных собраниях народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области и её городов..., областей и их городов..., города Душанбе..., городов ... республиканского подчинения (совместно)». В Маджлиси милли они имеют равное количество представителей.

В соответствии со ст. 77 Конституции Республики Узбекистан члены Сената Олий Мажлиса²⁸⁴ «избираются в равном количестве — по шесть человек — от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента путем тайного голосования...».

²⁸³ Высший законодательный и представительный орган государственной власти, парламент.

²⁸⁴ Высшее Собрание – парламент.

Содержание конституционных текстов указанной группы стран позволяет рассматривать город в качестве сферы территориальной юрисдикции публичных органов. В качестве примера укажем следующее: «акимы городов республиканского значения» (ч. 4 ст. 87 Конституции Казахстана); «мэрии городов — исполнительные органы местного самоуправления» (п. 2 ст. 111 Конституции Киргизии); городские власти, городские советы (ст. 112, 113 Конституции Молдовы); судьи города Душанбе, судьи городов республиканского подчинения (ст. 69 Конституции Таджикистана); суды города Ташкента, хоким города Ташкента, хоким города, хоким города районного подчинения, городской Кенгаши²⁸⁵ народных депутатов, городской прокурор (ст. 93, 99, 102, 119 Конституции Узбекистана); хякимы²⁸⁶ городов, осуществляющие исполнительную власть на местах (ст. 111 Конституции Туркменистана).

Кроме того, города в конституционном формате предстают и как муниципальные образования с характерными публичными органами. Так, согласно п. 2 ст. 111 Конституции Киргизии «мэрии городов — исполнительные органы местного самоуправления»; ст. 110 Конституции Республики Молдовы в соответствии с законом «некоторые города могут быть признаны муниципиями»; ст. 77 и 78 Конституции Таджикистана «местным представительным органом в ... городах является Маджлис народных депутатов, которым руководит председатель», «местным исполнительным органом государственной власти руководит председатель ... города ...»; ст. 109 Конституции Туркменистана «в веляях, этрапах и городах в порядке, установленном законом, образуются местные представительные органы — халк маслахаты, члены которых избираются гражданами Туркменистана, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах»; ст. 105 Конституции Узбекистана органами самоуправления «...в махаллях городов... являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников».

Обращаясь к конституционным текстам стран СНГ, мы пришли к выводу, что в этих унитарных странах представлены различные статусы городов: город-столица, где сосредоточены органы государственной власти; город республиканского значения или подчинения; город

²⁸⁵ Совет, собрание.

²⁸⁶ Аким, хоким, хяким – в данных странах глава администрации города.

районного подчинения. Судя по конституционным положениям, город указывается как стандартная административно-территориальная единица. Помимо этого, город очерчивает территориальную юрисдикцию публичных органов, в том числе включаясь в их наименование²⁸⁷.

Конституционно-правовой статус городов Восточной Европы

В поисках дополнительных конституционных характеристик города проанализируем конституционные тексты 15 стран Восточной Европы²⁸⁸ на предмет отражения в них разновидностей и статуса этой публичной единицы. Первичный анализ показал, что, реализуя свою суверенную волю, государства с разной степенью конкретизации подошли к конституированию города. Предполагаемое единство восточноевропейских стран в конституционном закреплении столичных городов действительно нашло свое подтверждение. При этом композиционное расположение таких норм различается. Так, в Конституции Словакии отдельный раздел третьей главы первой поименован «Столица Словацкой Республики». Его ст. 10 определяет, что «1. Столицей Словацкой Республики является Братислава. 2. Статус Братиславы как столицы Словацкой Республики устанавливается законом». В конституциях Боснии и Герцеговины (столица Сараево), Македонии (столица — город Скопье), Хорватии (столица — город Загреб) «столичным» нормам отведены статьи 1, 6, 10 и 13 соответственно, а Болгарии (столица — город София) — статья 169.

Анализ «столичных» норм, представленных в конституциях указанной фокусной группы стран, явил различие в их формулировках, выражающихся, в частности, в том, что в одних случаях наличествует сопряжение с «городом», в иных — нет. Примером первых могут служить ч. 6 ст. 14 Конституции Албании, согласно которой — «Столица Республики Албания — город Тирана», ст. 17 Конституции Литвы — «Столицей Литовской Республики является город Вильнюс...»; примером вторых выступают положения ст. F (1) Конституции Венгрии «Столица Венгрии — Будапешт», ст. 29 Конституции Польши — «Столицей Республики Польша является Варшава», ст. 10 Конституции Словении —

²⁸⁷ Город в теории и практике: правовые и урбано­логические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина. — М.: Юстицинформ, 2020. С. 325.

²⁸⁸ Библиотека конституций. — URL: <https://worldconstitutions.ru/>

«Столицей Словении является Любляна», ст. 13 Конституции Чехии — «Столицей Чешской Республики является Прага».

Для сравнения, в Конституции РФ норма о столице закреплена в ч. 2 ст. 70 в формулировке «через город» — «Столицей РФ является город Москва...», но уже далее следует, что «Статус столицы устанавливается федеральным законом». Это, как представляется, подчеркивает сопряженное восприятие столицы как города.

Возвращаясь к конституциям восточноевропейских стран, отметим, что, судя по их текстам, столицы восточноевропейских городов связываются с местом расположения и функционирования высших государственных органов преимущественно по умолчанию, но иногда и в непосредственном закреплении. Иллюстрируя последнее, отметим, что в ст. 82 Конституции Латвии установлено, что «Избранный Президент Республики приступает к исполнению своих обязанностей ... после того, как в Вильнюсе при участии представителей Народа — членов Сейма он принесет присягу...»; в п. «а» ч. 3 ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины, касающемся Парламентской ассамблеи, — «Каждая палата собирается в Сараево не позднее чем через 30 дней после ее формирования или выборов в нее»; в Конституции Кипра — «Резиденция Верховного Конституционного суда находится в столице Республики» (ч. 2 ст. 133), «Верховный суд располагается в столице Республики» (ч. 2 ст. 153). Иное место расположения высших органов конституционно предусмотрено, например, в Латвии, где в ст. 15 установлено, что «Заседания Сейма происходят в Риге, и лишь вследствие чрезвычайных обстоятельств Сейм может собраться в другом месте».

В сочетании со столицей конституциями устанавливаются территориальные единицы. Такой подход к столичным городам реализован в основных законах Болгарии — «столичная община» (ст. 135), Македонии — «отдельная единица местного самоуправления» (ст. 117), Румынии — «муниципия Бухарест» (ст. 14), Хорватии — «особая и единая административно-территориальная единица» (ст. 13).

Для статусных характеристик столичных городов полагаем существенным указание на специальные для этого законы. Например, в Конституции Болгарии установлено, что «Территориальное деление и правомочия столичной общины ... определяются законом (ст. 135); в Конституции Хорватии определено, что организация города Загреб

«регу­лируется законом» (ст. 13), что «Законом можно предоста­вить сто­лице — Загребу статус жупании»²⁸⁹ (ст. 129).

Отметим, что наиболее ёмко на конституционном уровне охарак­теризован город Скопье (Македония, ст. 117). В частности, данный сто­личный город, помимо ранее упомянутого определения в качестве отдельной единицы «местного самоуправления, организация которой определяется законом»; указаны важные для Скопье вопросы (в «об­ласти градостроительства, коммунальной деятельности, культуры, спорта, социальной защиты и защиты детей, дошкольного воспитания, начального образования, здравоохранения и в других областях, опре­деленных законом»), в решении которых принимают участие «гражда­не непосредственно и через депутатов»; определено финансирование «из собственных источников доходов, определенных законом, и из ре­спубликанских средств»; указана не только самостоятельность города «в выполнении функций, определенных Конституцией и законом», но осуществление Республикой Македонией контроля «за законностью его деятельности»; отмечена возможность того, что «Республика Маке­дония законодательным путем может доверить городу осуществление определенной деятельности».

Таким образом, единодушие восточноевропейских стран проявля­ется в том, что столица государства закреплена на конституционном уровне. Столица является типичным местом расположения высших органов власти, что в ряде конституций специально оговорено. В от­дельных случаях установлено, что статус столицы определяется зако­ном, и в сопряжении со столицей могут определяться особые террито­риальные единицы.

Помимо столичного города в конституционном формате указыва­ются и иные города, в числе которых «самые большие города Рес­публики» (Конституция Кипра (ч. 1 ст. 173)), «крупные города» (конституции Болгарии (ст. 135) и Хорватии (ст. 129 и 131)), «города» (конституции Венгрии (ст. F (2), Кипра (ч. 9 ст. 23), Румынии (ч. 3 ст. 14), Эстонии (ст. 155)).

Конкретизация статуса городов осуществлена в Конституции Ки­пра. Отличительной чертой является перечисление в ее ч. 1 ст. 173 самых

²⁸⁹ Основная административно-территориальная единица Хорватии, возглавляемая жупаном.

больших городов Республики. Их пять, включая столицу, — это Никосия, Лимасол, Фамагуста, Ларнака и Пафос. Учитывая этнический состав жителей этих кипрских городов, конституционно предусмотрено учреждение в них этнически обособленных самостоятельных муниципалитетов для жителей-турок. Реализация этой нормы связывается с двумя условиями: темпоральным (рассмотрение этого в течение 4 лет со дня вступления в силу Конституции) и должностным (вопрос рассматриваться должен совместно Президентом и вице-президентом).

Обращено конституционное внимание на легитимацию власти в этих городах с учетом этнического фактора: «Совет греческого муниципалитета избирается избирателями-греками города, а Совет турецкого муниципалитета — избирателями-турками города», а также организации координации, которая учреждается императивно, состоит из двух представителей, избираемых каждым из советов греческого и турецкого муниципалитета, под председательством лица, выбираемого с общего согласия обоими советами указанных муниципалитетов города. Организация координации «обеспечивает меры, которые должны предприниматься совместно, ... решает вопросы, по которым в той или иной степени необходимо сотрудничество». Помимо этого в этих «самых крупных городах» конституционно конкретизирован порядок налогов и сборов для членов соответствующих общин (ст. 174). Отмечены адресаты и правила выдачи муниципалитетом общины разрешений, имеющих отношение к недвижимому имуществу, участкам или строительным работам внутри района, а также осуществление надзора и контроля (ст. 175).

Уделено пристальное конституционное внимание принятию «закона о городском планировании, которое осуществляется в любом из указанных муниципалитетов», однако только при соблюдении ряда условий организационного, процессуального и компетентностного толка (ст. 176). Определено также, что «компетенция и деятельность каждого муниципалитета любого из упомянутых городов распространяется на район, границы которого будут определены для каждого муниципалитета путем соглашения между Президентом и вице-президентом» (ст. 177).

Применительно к «крупным городам» в Конституции Болгарии конкретика выражается в том, что «Территориальное деление и правомо-

чия... общин ... крупных городов определяются законом» (ст. 135 (1)), а в Конституции Хорватии — возможность предоставления «...крупным городам Республики Хорватия полномочия жупаний» (ст. 129).

Касаемо «городов» в конституционных нормах присутствует их определение в качестве территориальной единицы, в которой могут быть организованы районы (Венгрия (ст. F (2)); административной единицы, которая законодательно может объявляться муниципией (Румыния (ч. 3 ст. 3); как территория, на которой вершится суд городским судом (Латвия (ст. 82)), где действуют относящиеся к первой инстанции «городские суды» (Эстония (ст. 148–149)); как публичное пространство, где располагаются городские власти (Румыния (ст. 120 (1 и 2))).

В связи с городом в конституционных актах представлены также условия изменения статуса и организации общины. Если в Конституции Словакии определено, что «Законом устанавливаются условия и порядок объявления общины городом; законом также устанавливаются названия органов города (ст. 70), то в Конституции Словении, что «Городу на условиях и в порядке, установленных законом, может быть предоставлен статус городской общины. Городская община кроме своих полномочий осуществляет также функции и государственные полномочия, касающиеся развития городов» (ст. 141).

В конституциях Хорватии и Эстонии город представлен в сопряжении с местным самоуправлением. Во втором случае — эта одна конституционная норма и весьма лаконична «Единицами местного самоуправления являются ... города» (ст. 155), а в первом — группа норм. Так, в Хорватии город является «единицей локального самоуправления», его границы определяются в законодательном порядке (ст. 129), он осуществляет «функции локального значения в целях непосредственного удовлетворения потребностей граждан...» (ст. 129 а), обладает самостоятельностью «при осуществлении функций в пределах своих полномочий» и является объектом контроля «со стороны уполномоченных государственных органов за соответствием их функций Конституции и закону» (ст. 130).

Подводя итог рассмотрению текстов конституций различных государств, отметим:

— во-первых, что город присутствует во всех из них, но в разной степени подробности и статусности;

– во-вторых, город является продуктивным объектом конституционно-правового исследования в качестве пространства реализации общегосударственных и локальных интересов;

– в-третьих, конституционный уровень юридической урбанонологии охватывает статусы городов, их виды, подходы к организации публичной власти с учетом особенностей государственного устройства, этнической и иной специфики;

– в-четвертых, в конституционном тексте, как правило, присутствует норма, отсылающая к закону, которым конкретизируются соответствующие конституционные положения.

2.3. Особенности административно-правового статуса города

Административно-территориальная организация городской власти на местном уровне прямо зависит от особенностей взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти. Для административной модели, выбранной в настоящий момент в Российской Федерации в качестве ориентира, характерно наличие административно-территориального устройства. *Административно-территориальное устройство* — это система территориальной организации государственного управления на той или иной территории. *Административно-территориальная единица* — это территориальное образование, в границах которого осуществляется государственное управление, реализуются полномочия органа государственной власти. Административная модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления предполагает полное и последовательное встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти, органы местного самоуправления становятся частью государственного аппарата, поэтому на местах они, по сути, осуществляют только государственное управление. Такая модель взаимоотношений может быть эффективной лишь при условии, что общественные интересы на местном уровне будут представлены эффективной и четко функционирующей системой институтов гражданского общества, и, кроме того, органам местного самоуправления будет запрещено заниматься частноправовой деятельностью: вопросы, связанные с функциониро-

ванием местного хозяйства, будут решаться частноправовыми структурами.

Об особенностях административной модели взаимоотношений местного самоуправления и государственной власти весьма остро отзывался классик теории городского управления Л.А. Велихов: «Приказная форма, свойственная преимущественно чисто бюрократическому, так называемому, «полицейскому государству», в настоящее время среди цивилизованных государств нигде не встречается. Косность, оторванность от населения и местных нужд, формализм, канцелярская волокита, вплоть до перманентных чиновничьих злоупотреблений, обыкновенно сопутствовали этому бюрократическому виду организаций городского хозяйства»²⁹⁰.

В противоположность этому, при децентрализованной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (основанной на классическом принципе о том, что «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»²⁹¹; эта теория широко применялась в 90-е гг. XX в. в Российской Федерации) на уровне муниципальных образований активно использовалась система территориального устройства. *Территориальное устройство означает систему муниципальных образований, находящихся на территории государства, территориальную организацию местного самоуправления в государстве.*

В настоящее время на городском уровне одновременно осуществляется и государственное управление, и местное самоуправление. Причем в отдельных случаях субъекты РФ законодательно определяют соотношение территориального и административно-территориального устройства на своей территории. Как правило, в крупных городах осуществляется и государственное управление, и местное самоуправление одновременно, т.е. они являются и муниципальными образованиями и административно-территориальными единицами. Так, в соответствии с частью 1 ст. 1 Закона Ставропольского края от 17.02.2005 г. № 9-кз «Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края» каждый населенный пункт и каждый район края является частью

²⁹⁰ Велихов Л.А. Указ. соч. С. 234.

²⁹¹ Там же. С. 236.

системы административно-территориального устройства. При этом населенный пункт рассматривается как часть территории Ставропольского края в пределах установленной черты (границы) населенного пункта, имеющая наименование, сосредоточенную застройку, служащая местом постоянного проживания и жизнедеятельности людей и включенная в Реестр районов и населенных пунктов Ставропольского края. А район — это часть территории края в установленных законом границах, на которой расположены населенные пункты, за исключением городов краевого значения, территориально и административно связанные друг с другом, имеющая наименование и включенная в Реестр районов и населенных пунктов Ставропольского края. Проблема заключается в том, чтобы четко разграничить компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления согласно нормам Конституции РФ ни при каких условиях не могут быть органами государственного управления, хотя они могут быть наделены законом полномочиями по решению на местах вопросов государственного значения.

Другой вариант организации административно-территориального и территориального устройства заключается в том, что территория нескольких муниципальных образований составляет одну административно-территориальную единицу. Такова, например, территориальная организация Свердловской области, где созданы так называемые «управленческие округа» (см.: Законы Свердловской области от 20.05.1997 г. № 32-оз «О Восточном управленческом округе», от 23 июня 1997 г. № 38-оз «О Северном управленческом округе», от 22 июля 1997 г. № 44-оз «О западном управленческом округе», от 22 июля 1997 г. № 45-оз «О Горнозаводском управленческом округе», от 22 июля 1997 г. № 46-оз «О Южном управленческом округе»), объединяющие два или несколько муниципальных образований области, в границах которых осуществляется государственное управление.

Третий вариант организации административно-территориального и территориального устройства в городе привел к определенной модификации модели территориальной организации местного самоуправления, предложенной Федеральным законом № 131-ФЗ. Он заключался в том, что ряд территорий городских поселений, в рамках которых согласно нормам этого Федерального закона должно было осуществляться

ся местное самоуправление, становились административно-территориальными единицами, а местное самоуправление осуществлялось на более низком уровне (часть городского поселения). Конституционный Суд РФ, рассмотрев вопрос о возможности такой модификации, решил, что он не противоречит нормам федеральной Конституции²⁹².

Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ провел ревизию территориального устройства Российской Федерации. Согласно его нормам в административно-территориальных единицах субъектов РФ «нет административно-территориальных единиц, в границах которых функционируют представительные и исполнительные органы государственной власти общей компетенции. На территории муниципального образования действует государственная власть, но не через территориальные представительные и исполнительные органы общей компетенции. Для осуществления государственных полномочий, не передаваемых муниципальным образованиям, возможно создание местных органов государственной власти, границы их деятельности могут совпадать с границами муниципальных образований (городские суды, органы прокуратуры, МВД и т.д.), но могут и не совпадать. Это означает, что государственное управление, функции органов общей компетенции от имени государства будут осуществлять органы местного самоуправления, и в дополнение к этому специализированные государственные структуры будут решать собственные задачи, преобразуя при этом для своих нужд территориальное устройство города.

Но такие преобразования неизбежно ведут к возникновению управленческих проблем. И они здесь вполне классические, определены еще столетия назад: суть их — в противопоставлении «земщины» (иными словами, общины, гражданского общества) «опричнине» (бюрократическому аппарату, чиновникам). Должностные лица органов городского самоуправления не должны являться чиновниками, профессиональными бюрократами, они должны быть не зависимы от центрального правительства, избираться населением городско самоуправляющейся территории.

²⁹² Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-п «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

Основы административно-правового положения города

Административно-правовой статус города — с позиций отрасли административного права (и по аналогии с административно-правовым статусом лица) — это правовое положение городского поселения во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти, регулируемое нормами как административного, так и муниципального права.

Административно-правовой статус города находится в неразрывной связи с административно-территориальным, а с момента принятия последних поправок в Конституцию РФ — и муниципально-территориальным устройством региона.

Организация городской жизни требует определения административных основ ее построения. Модель административной организации города в целом зависит от особенностей взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. При этом административное регулирование развития муниципальных образований не связано с той или иной формой собственности на отдельные земельные участки, из которых состоит любой город: земля может принадлежать и муниципалитету, и государству, и частным лицам.

Административная модель взаимоотношений, как представляется, тесно связана с административно-территориальным делением: при этой модели органы городского самоуправления, территория города, на которую распространяется их юрисдикция, по сути, является административно-территориальной единицей, на ней осуществляется местное (городское) государственное управление. Децентрализованная модель не привязывает осуществление государственного управления в городах к существующему административно-территориальному делению. Городское самоуправление в рамках децентрализованной модели может быть практически не связано с территориальной организацией государственной власти. Дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, как правило, пытается объединить два этих способа территориальной организации городской власти.

Определение основ административного статуса города связано с воздействием целого ряда факторов: исторических и иных местных обычаев и традиций, особенностей геополитического положения, ресурсного (прежде всего, человеческого) потенциала, особенностей

взаимоотношений с органами государственной власти субъекта РФ и других. При этом следует отметить, что положения Федерального закона № 131-ФЗ унифицируют модели местного самоуправления и, как следствие, виды муниципальных образований и уровни осуществления местного самоуправления. Применительно к городам в связи с этим возникла жестко закрепленная структура муниципальных образований: «муниципальный район — городское поселение в составе муниципального района», в то время как во многих субъектах РФ до сих пор муниципальный район — это, прежде всего, административно-территориальная единица, в рамках которой реализуются задачи государственного управления; таким субъектам Федерации приходится проводить своего рода «децентрализацию власти». Новая система привела также к тому, что взаимоотношения органов государственной власти с городскими поселениями стали строиться не напрямую, а, преимущественно, через муниципальные районы (особенно в сфере финансовых отношений и делегированных полномочий). Ее недостатки (город — естественная «доминанта» в районе, его подчинение районной власти не логично) были настолько очевидны, что привели к массовому возникновению городских округов, которые отделены от муниципальных районов.

Города (городские поселения) прямо названы в Конституции РФ как один из двух типов муниципальных образований. Очевидно, что на городских территориях местное самоуправление отличается серьезной спецификой, а это, в свою очередь, отражается и на административном статусе города. Здесь мы имеем дело с достаточно «плотной» группой населения, проживающей на относительно небольшой территории. Тем не менее в нормах федерального законодательства до сих пор не уделено должного внимания разграничению городского и сельского самоуправления. Федеральные законы содержат обобщающее понятие — муниципальное образование. Федеральный закон № 131-ФЗ отделяет городские поселения от сельских, но различие это формально: городское поселение — это территория, в основе которой — городской населенный пункт; сельское поселение — это территория, в основе которой — сельский населенный пункт (пункты); формы и методы управления при этом, с точки зрения федерального законодателя, одинаковы.

Проблема, часто возникающая в указанной выше системе муниципальных образований (суть которой состоит в следующем: городское муниципальное образование входит в состав районного, и при этом каждое является самостоятельным и, в попытках эту самостоятельность реализовать, они взаимно ущемляют права друг друга), решается в федеральном законе путем законодательного определения компетенции каждого вида местного самоуправления. При этом придание районам статуса административно-территориальных единиц, то есть территорий, на которых осуществляется государственное управление, по-видимому, в свете последних изменений в Конституцию РФ, будет расширено, и если, по сложившейся десятилетия назад традиции, границы муниципального района будут совпадать с границами административно-территориальной единицы, то компетенция органов местного самоуправления района будет достаточно определенной, поскольку напрямую закреплена федеральным законом. Несомненно, в ближайшем будущем потребуются существенное уточнение норм федерального закона с позиций разграничения городского и сельского самоуправления, определения в нем особенностей осуществления местного самоуправления в городских и сельских поселениях.

К числу наиболее важных вопросов административного устройства города, требующих законодательного регулирования, следует отнести следующие:

- наделение статусом (создание, образование) городского муниципального образования;
- состав территории города;
- границы города;
- изменение состава земель территории города;
- упразднение города.

Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ, по сути, не делает попытки дать определение города как муниципального образования с точки зрения его сущности, его главных критериев. Но при этом разделяет все виды городов в плане муниципально-территориального устройства на два типа: городские поселения и городские округа. Городское поселение, согласно нормам Федерального закона, — это поселение, в составе территории которого имеются один город или поселок городского типа с прилегающей территорией. При этом в со-

ста­ве тер­ри­то­рии го­род­ско­го по­се­ле­ния так­же мо­жет на­хо­диться оди­н или не­сколь­ко сель­ских на­се­лен­ных пун­к­тов, не яв­ляю­щих­ся са­мо­сто­ятель­ны­ми по­се­ле­ния­ми и не имею­щи­ми ста­ту­са са­мо­сто­ятель­ных му­ни­ци­паль­ных об­ра­зо­ва­ний. Го­род­ской ок­руг — это «вне­систем­ный» го­род, му­ни­ци­паль­ное об­ра­зо­ва­ние, ор­га­ны мес­тно­го са­мо­уп­рав­ле­ния ко­то­ро­го осу­ществ­ля­ют как по­се­лен­че­ские пол­но­мо­чия (т.е. те, ко­то­рые от­но­сятся к ко­м­пе­тен­ции по­се­ле­ний), так и тер­ри­то­ри­аль­ные (те, ко­то­рые Фе­де­раль­ный за­кон № 131-ФЗ от­но­сит к ко­м­пе­тен­ции му­ни­ци­паль­ных рай­о­нов); так­же они мо­гут осу­ществ­лять от­дель­ные го­су­дар­ствен­ные пол­но­мо­чия, пе­ре­да­вае­мые ор­га­нам мес­тно­го са­мо­уп­рав­ле­ния фе­де­раль­ны­ми за­ко­на­ми и за­ко­на­ми субъ­ек­тов РФ. На­де­ле­ние го­род­ско­го по­се­ле­ния ста­ту­сом го­род­ско­го ок­руга осу­ществ­ля­ется за­ко­ном субъ­ек­та РФ. Усло­ви­ем для при­ня­тия та­ко­го за­ко­на яв­ля­ется на­ли­чие сло­жив­шей­ся со­ци­аль­ной, транс­порт­ной и иной ин­фра­струк­ту­ры, не­об­хо­ди­мой для са­мо­сто­ятель­но­го ре­ше­ния ор­га­на­ми мес­тно­го са­мо­уп­рав­ле­ния го­род­ско­го по­се­ле­ния во­про­сов мес­тно­го зна­че­ния и осу­ществ­ле­ния от­дель­ных го­су­дар­ствен­ных пол­но­мо­чий. Кро­ме то­го, ва­жно, что­бы и «ос­та­вив­ший­ся» без ин­фра­струк­ту­ры го­род­ско­го ок­руга му­ни­ци­паль­ный рай­он так­же был бы в со­сто­я­нии ре­шать со­от­вет­ст­вую­щие во­про­сы мес­тно­го зна­че­ния и осу­ществ­лять де­ле­ги­руе­мые го­су­дар­ствен­ные пол­но­мо­чия.

Пос­ле­до­ва­тель­ный под­ход к оп­ре­де­ле­нию тер­ри­то­ри­аль­ных пре­де­лов го­рода, не­со­м­нен­но, тре­бу­ет вве­де­ния ря­да спе­ци­аль­ных кри­те­ри­ев, на ко­то­рых дол­жны быть ос­но­ва­ны прин­ци­пы фор­ми­ро­ва­ния всех му­ни­ци­паль­ных об­ра­зо­ва­ний го­род­ско­го ти­па. На­и­бо­лее оче­вид­ны­ми та­ки­ми кри­те­ри­я­ми яв­ля­ют­ся:

- чис­лен­ность на­се­ле­ния го­рода;
- обес­пе­чен­ность го­рода зе­мель­ны­ми ре­сур­са­ми;
- со­ци­аль­но-эко­но­ми­че­ский по­тен­ци­ал го­рода, обес­пе­чи­ва­ю­щий ре­аль­ную воз­мож­ность на­се­ле­ния са­мо­сто­ятель­но и под свою от­вет­ст­вен­ность ре­шать во­про­сы мес­тно­го зна­че­ния (объ­ем и со­став ис­точ­ни­ков на­ло­го­вых по­ст­уп­ле­ний, уро­вень раз­ви­тия со­ци­аль­ной сфе­ры и ин­фра­струк­ту­ры тер­ри­то­рии и др.);
- м­не­ние на­се­ле­ния со­от­вет­ст­вую­щей го­род­ской тер­ри­то­рии так­же не­об­хо­ди­мо учи­ты­вать, по­сколь­ку имен­но оно глав­ный субъ­ект са­мо­уп­рав­ле­ния в го­роде.

Состав территории города не определяется детально в федеральном законодательстве. В нем лишь указывается в качестве одного из требований к определению границ, что в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Кроме того, можно утверждать, что состав территории города основан на принципе единства, поскольку законодательство субъектов РФ не допускает разрыва земельного участка, принадлежащего любому землепользователю, муниципальными или административными границами. В общем, в состав территории города входят:

- земли городских поселений;
- земли общего пользования;
- рекреационные зоны;
- земли, необходимые для развития поселений;
- другие земли в границах города, обеспечивающие жизнедеятельность населения;
- водные и иные объекты.

Важным критерием для определения территориальных пределов города является определение средней численности населения, проживающего в том или ином регионе. Федеральный закон № 131-ФЗ выделяет:

- территории с низкой плотностью населения;
- территории с высокой плотностью населения;
- межселенные территории.

Территории с низкой плотностью населения — это территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью населения, утверждается Правительством РФ один раз в пять лет (не чаще).

Территории с высокой плотностью населения — это территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза выше средней плотности населения сельских поселений в РФ. Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах

РФ, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью населения, также утверждается Правительством РФ каждые пять лет (не чаще).

Межселенная территория — это территория, находящаяся вне границ поселений.

В целом границы города должны устанавливаться или изменяться на основе следующих принципов:

- эффективности местного самоуправления;
- приближенности органов местного самоуправления к населению;
- гарантированности прав местного самоуправления (в том числе гарантированности достаточной бюджетной обеспеченности);
- самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- учета административно-территориальных границ территорий субъекта РФ;
- учета исторических и иных местных традиций.

Границы территорий города устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ, но эти законы должны приниматься на основе требований Федерального закона № 131-ФЗ, наиболее важным из которых является принцип осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, в том числе, городских поселений, городских округов. Это означает, что вся территория субъекта РФ (за небольшими исключениями, установленными федеральным законом) должна быть разграничена между муниципальными образованиями, включая города и городские округа.

Применительно к городам Федеральный закон № 131-ФЗ содержит такое понятие как административный центр муниципального образования. Данный термин используется в федеральном законе только по отношению к муниципальным районам, поскольку все другие муниципальные образования — это поселения (или их части в случае с городами федерального значения, т.е. они «сами себе административные центры»). Административным центром может считаться любой город или поселок, имеющий статус городского округа, и расположенный в границах муниципального района. Следует обратить внимание, что при этом сам этот административный центр не будет являться частью территории муниципального района: городской округ не входит в состав района.

В настоящее время городское муниципальное образование может быть создано в соответствии с законами субъекта РФ, регулируемыми порядок преобразования муниципальных образований.

Преобразованием муниципальных образований является их объединение, разделение, наделение городского поселения статусом городского округа, а также лишение такого статуса, а также наделение сельского поселения статусом городского поселения. Преобразование осуществляется законами субъектов РФ.

Упразднение предусматривается Федеральным законом № 131-ФЗ только в отношении сельских поселений. Поэтому процедура упразднения города всегда будет двухступенчатой. На первом этапе городское поселение должно быть преобразовано и наделено статусом сельского поселения. На втором этапе данное сельское (бывшее городское) поселение упраздняется. Упразднение поселений осуществляется законом субъекта РФ.

***Город как административно-территориальная
и муниципально-территориальная единица***

Город как административно-территориальная единица — это территория, на которой осуществляется государственное управление, решаются вопросы государственного значения (в отличие от города как муниципального образования — населенной территории, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. решаются преимущественно вопросы местного значения). Административное деление города и муниципально-территориальная организация городской жизни могут совпадать с точки зрения установления территориальных границ. Но такое совпадение будет означать лишь то, что одна и та же территория является одновременно и самоуправляющимся образованием, и административно-территориальной единицей. В функциональном же плане компетенция органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления всегда различается. Проблема здесь заключается в том, что территориальное построение муниципальной городской власти, по факту, сформировалось на основе существовавшей системы административно-территориального деления, то есть той, которая лежала в основе системы государственного управления. Поэтому многие субъекты РФ отождествили в своем законодательстве понятия

административно-территориального и территориального устройства (и продолжают это делать), что, с точки зрения организации городского самоуправления, конечно же, не способствует становлению самостоятельности городских властей.

Федеральный закон № 131-ФЗ применительно к уровням местного самоуправления регулирует лишь те вопросы, которые связаны с организацией разных систем местного самоуправления на одной территории (внутрипоселенческие и межпоселенческие). Однако практика показывает, что часто территориям, находящимся внутри города (например, районам в городе), также необходим особый административный статус. По действующему на сегодняшний момент законодательству таким статусом в городе на сегодняшний день могут обладать:

- административный округ (район) в городе;
- поселок, село, община, станица, иной населенный пункт в городском округе.

Нормы Федерального закона № 131-ФЗ не содержат положений о разграничении предметов ведения муниципальных образований, объектов муниципальной собственности и источников доходов местных бюджетов муниципальных образований, образующих двухуровневую систему.

В целом законодательство субъектов РФ выработало ряд условий, необходимых для разграничения предметов ведения между муниципальными образованиями (в рассматриваемом случае — если одним из таких муниципальных образований является город). Эти условия представляется целесообразным включить в нормы Федерального закона № 131-ФЗ. В частности, следовало бы законодательно установить:

- недопустимость подчинения одного муниципального образования другому;
- обязательность наличия у муниципальных образований реальных возможностей выполнения полномочий по вопросам местного значения;
- необходимость соблюдения принципа устранения излишней централизации управления и повышения его эффективности;
- необходимость соблюдения принципа оптимизации затрат на содержание органов управления;
- обязательность обеспечения самостоятельности формирования местных бюджетов и их исполнения.

В ведении города, как известно, находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться городские органы местного самоуправления. К вопросам местного значения, находящимся в ведении городских поселений и городских округов, относятся вопросы, определенные нормами федерального законодательства. Города, исходя из интересов населения, вправе самостоятельно передавать отдельные полномочия или их часть другому муниципальному образованию с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Как показывает практика субъектов РФ, районам часто предоставлялось право передачи объектов муниципальной собственности района в собственность городских поселений в их составе: это касалось и возможности передачи объектов, не обеспечивающих решение вопросов местного значения по предметам совместного ведения и реализацию государственных полномочий, и возможности передачи объектов, обеспечивающих реализацию органами местного самоуправления городских поселений отдельных государственных полномочий. В том случае если для муниципальных образований этих двух уровней определялась некая сфера вопросов «совместного ведения», то, как правило, нормативно устанавливалась и возможность передачи объектов, обеспечивающих решение вопросов местного значения по этим предметам «совместного ведения».

Федеральный закон № 131-ФЗ не только отказывается, но и, по сути, даже запрещает такую практику. Полномочия всех видов муниципальных образований регулируются только им и могут изменяться только путем внесения дополнений в сам Федеральный закон. Что же касается муниципального имущества, то здесь Закон содержит недостаточно четкие предписания, указывая, что в собственности городских поселений, городских округов «может» находиться то или иное имущество. Но вот как его разграничивать, как определять его пообъектный состав, Закон умалчивает. Причем урегулировать данный вопрос на уровне субъектов РФ также не представляется возможным. Согласно норме абзаца 2 части 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления лишь в тех случаях, когда это напрямую установлено Федеральным законом

№ 131-ФЗ. Поэтому лишь в финансовой сфере у органов государственной власти субъектов РФ появляются определенные возможности регулировать разграничение источников доходов местных бюджетов. Статьями Федерального закона № 131-ФЗ органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право регулировать законами вопросы зачисления ряда налоговых поступлений в городские бюджеты. Однако главенствующая роль в данном вопросе принадлежит Бюджетному кодексу РФ²⁹³ и Налоговому кодексу РФ²⁹⁴, которым должны соответствовать принимаемые законы субъектов РФ.

Определенные проблемы связаны с нечеткостью формулировок ряда норм Федерального закона № 131-ФЗ, что может привести к невозможности их исполнения. Например, пункт 5 части 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ содержит прямой запрет на нахождение в границах территории одного поселения другого поселения. Это весьма распространенная ситуация в городах, где и внутригородские районы, и сам город являются муниципальными образованиями. Но при этом в переходных положениях Федерального закона № 131-ФЗ говорится о том, что все муниципальные образования, существующие на момент вступления в силу его главы 12, остаются таковыми, если иное не будет принято в порядке, определенном статьями 12-13 Федерального закона № 131-ФЗ, т.е. согласно части 3 ст. 84 должно состояться голосование населения по вопросу изменения границ или преобразования муниципального образования. Кроме того, разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, в соответствии с частью 5 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ осуществляется только с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 ст. 24 данного Федерального закона.

По мнению экспертов, наличие в составе одних городов других городов, а также поселков и сельских округов (т.е. сельских поселений, по новой терминологии) является одной из главных проблем преобразования муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ. Существует целый ряд так называемых

²⁹³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²⁹⁴ Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 23.11.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

мых «сложносоставных» городов. Например, город Ленинск-Кузнецкий Кемеровской области (112,2 тыс. человек), который включает другой город — Полысаево (32,4 тыс. человек) и два поселка городского типа — Красногорский (3,9 тыс. человек) и Никитинский (3,4 тыс. человек), а город Гурьевск (28,7 тыс. человек) включает в себя город Салаир (10,7 тыс. человек). Другой пример: в состав города Нижнеудинск Иркутской области (42,3 тыс. человек) входит город городского подчинения Алзамай (8,7 тыс. человек). Весьма распространена ситуация, при которой в состав города входят крупные поселки городского типа, которые вправе на основании норм Федерального закона № 131-ФЗ иметь статус самостоятельных поселений. Так, в город Райчихинск Амурской области (25,9 тыс. человек) входят три поселка городского типа — Новорайчихинск (3,4 тыс. человек), Прогресс (15,3 тыс. человек), Широкий (1,9 тыс. человек), а город Первоуральск Свердловской области (135,7 тыс. человек) включает три поселка городского типа — Билимбай (6,4 тыс. человек), Кузино (3,7 тыс. человек) и Новоуткинск (6,4 тыс. человек). Эксперты приводят случаи, когда в состав города были включены целые районы области. Так, административные границы Магадана охватывают территории, ранее являвшиеся самостоятельными районами Магаданской области. В составе г. Сочи находится 11 сельских округов, а в г. Калуга их 9.

По данным Министерства экономического развития и торговли РФ, в составе 252 российских городов насчитывается 329 городских районов, 37 так называемых городов «городского подчинения», 368 поселков и 582 сельских округа («сельских поселения») ²⁹⁵.

В связи с тем, что, как уже неоднократно было подтверждено теорией и практикой, невозможно разграничить на нижних уровнях осуществления публичной власти собственно местные и государственные нужды, самой разумной представляется идея административно-территориального разделения уровней власти. То есть необходимо создать такую систему публичной власти на уровнях, находящихся ниже уров-

²⁹⁵ Подробнее: Центр фискальной политики: отчет о работе по теме «Подготовка рекомендаций по реализации требований новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к формированию территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления», выполняемой в рамках государственного контракта № 8.58.10/198 от 20 октября 2003 г. // Архив Министерства экономического развития и торговли РФ.

ня субъекта РФ, при которой бы в городах стало возможным сочетание местного государственного управления и собственно местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ справедливо предложил «поселенческо-территориальную» систему городского самоуправления. Недостаток, точнее говоря, непоследовательность Федерального закона № 131-ФЗ заключается в том, что он предлагает оба уровня — и поселенческий, и территориальный (в нашем случае — городских округов) — считать уровнями местного самоуправления. Недостатки такого подхода очевидны и уже неоднократно отмечались в трудах специалистов в области муниципального права²⁹⁶. Такой подход предполагает внутри самостоятельных муниципальных образований — муниципальных районов — наличие не менее самостоятельной системы муниципальных образований — городских поселений. Признавая (де-факто) невозможность существования такой системы не соподчиненных друг с другом элементов, федеральный законодатель предпринимает попытки «встраивания» городов в районы (в основном при помощи экономических, большей частью, финансовых инструментов — районные фонды финансовой поддержки поселений и т.п.). На практике эти механизмы часто приводят к тому, что нарушается самостоятельность городов, один уровень местного самоуправления становится зависимым от другого.

Между тем многие субъекты РФ с самого начала построения новой системы власти на основе Конституции РФ 1993 года стремились и стремятся включить и муниципальные районы, и городские округа в систему своей — государственной — власти. И ряд субъектов Федерации, которым удалось построение такой районной государственной власти, весьма успешно развиваются (Республика Татарстан, например, входит в десятку наиболее экономически развитых субъектов РФ). Это свидетельствует о том, что практика подтверждает близость территориальных муниципалитетов к уровню государственной власти. Вместе с тем городской округ — это, как правило, не настолько большая территория, чтобы решать масштабные государственные задачи и управляться как государство или его субъект. Поэтому на этом уровне в решении местных дел должно участвовать как население, так и государство. И к числу этих дел должны относиться не только вопросы

²⁹⁶ Напр.: Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. — М., 2001. С. 98.

городского значения, но и вопросы государственного значения (экономическая, в том числе, налоговая, политика, транспорт, связь и пр.). Из этого следует, что на уровне крупного города — городского округа — должна одновременно существовать и местная, и государственная власть. Как их совместить — важный и крайне сложный вопрос, исчерпывающий ответ на который, вероятнее всего, сможет сформулировать лишь практика. На сегодняшний день вполне справедливым представляется утверждать, что дублирование систем власти, создание параллельно действующих систем муниципальных и государственных органов будет неэффективным.

Особое значение в рамках единой системы публичной власти, включающей уровни местного самоуправления, должно принадлежать городским округам. Особенности городских округов должны заключаться не в объединении района и поселения и не в механическом сложении городских (поселенческих) и районных полномочий, а в разделении собственно города на административные единицы, по отношению к которым город мог бы выполнять общие публичные функции. Совершенно нереально представить себе в качестве поселений со статусом исключительно муниципального образования такие «города-миллионники», как, например, Новосибирск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону или Нижний Новгород. Население каждого из этих поселений сопоставимо с численностью небольших европейских государств. Какие могут быть объединяющие один миллион человек вопросы местного значения? Как справедливо и неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, местное самоуправление только тогда эффективно, когда оно максимально приближено к населению, т.е. когда как можно большее число жителей может реально и непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения²⁹⁷.

Обратимся вновь к зарубежному опыту. Большой Лондон состоит из 32 районов и Лондонского Сити. Районные советы образуют основной элемент городского самоуправления. Город как поселение представляет собой, в сущности, совокупность самостоятельных районов. И такая организация возникла в ходе естественного исторического

²⁹⁷ Напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

процесса: для создания и содержания инженерной инфраструктуры жители города в начале XVIII в. образовывали местные органы власти, собиравшие налоги, заключавшие подряды на строительство, ремонт и расширение инженерных сетей. Так постепенно, естественным путем возникло районное самоуправление в городских районах Лондона. Впоследствии районы заключили договор об объединении в границах Большого Лондона и сформировали Совет Большого Лондона, основной задачей которого стала координация и согласование деятельности районных советов. В ходе реформы 1984–1985 гг. Совет Большого Лондона был распущен, а его полномочия были распределены между районными советами.

Другой пример. Париж в ходе реформы 1982 г. был разделен на районы. В районах образуются районные советы, в которые избираются от 10 до 40 депутатов. В состав районного совета входят как муниципальные (т.е. депутаты городского Совета Парижа), так и районные советники (число последних должно превышать число муниципальных советников в два раза). Председательствует в совете мэр района, который должен одновременно быть членом совета Парижа (т.е. муниципальным советником). Париж как город наделен двойным статусом — он представляет собой территориальный коллектив с особым статусом, обладающий компетенцией коммунальной и департаментской природы²⁹⁸.

Эти примеры, как представляется, убедительно свидетельствуют о том, что крупные города не могут управляться как «обычные» городские поселения — муниципальные образования, их органы местного самоуправления должны быть в большей степени приближены к населению, и главным критерием определения уровня, на котором должны образовываться органы местного самоуправления, становится демографический критерий. И наша собственная российская практика подтверждает данный вывод: города с населением свыше 100 тыс. человек практически всегда имеют внутреннее районное деление и внутрирайонную исполнительную власть: этого требуют экономические принципы и принципы организации эффективного управления. Следует сделать вывод, что в данном случае этот принцип существенным

²⁹⁸ *Вобленко Н.А., Вобленко С.В., Говоренкова Т.М., Калинин В.В., Огнев Г.Г.* Основы муниципальной деятельности. Учебное пособие в 3-х кн. — Обнинск, 1999. Книга 2.

образом влияет и на принципы организации публичной власти — городской округ обязательно должен включать в свой состав поселение, численность населения которого достигла, как минимум, 100 тысяч человек. Это поселение должно быть разделено на внутригородские районы, и эти районы должны иметь статус муниципальных образований. Что же касается вопросов развития общегородской инфраструктуры, инженерных сетей и пр., то они должны решаться на уровне округа, который должен выступать в качестве административно-территориальной единицы, т.е. субъекта государственного управления.

Изложенное приводит к выводу о том, что *города и городские округа* должны иметь статус не просто территориальных, а административно-территориальных единиц, они должны стать уровнями, на которых осуществляется государственное управление. Такого рода примеры в нашей стране уже существуют: в Российской Федерации существует целый ряд городских образований, статус которых регулируется действующим Федеральным законом № 131-ФЗ с рядом ограничений. Это закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО) и города-наукограды.

Правовой статус ЗАТО и особенности местного самоуправления на соответствующих территориях регулируется Законом РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»²⁹⁹.

Согласно части 1 ст. 1 названного Закона ЗАТО признается территориальное образование, имеющее органы местного самоуправления, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее — предприятия или объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Согласно части 2 ст. 1 Закона в ведение органов местного самоуправления ЗАТО передаются другие населенные пункты, расположенные на его территории. При этом населенные пункты, расположенные в ЗАТО, имеют официальные географические названия и вносятся в

²⁹⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально устанавливаемых Правительством РФ.

Статус ЗАТО означает, что соответствующее муниципальное образование, хотя и имеет статус городского округа, но управляется напрямую федеральными органами государственной власти в следующих сферах:

- установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;
- определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам согласно части 3 ст. 1 Закона РФ принимаются Правительством РФ. Кроме того, согласно части 1 ст. 2 Закона решение о создании (об упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ. Предложение о создании (об упразднении) ЗАТО вносится Правительством РФ. Предложения об установлении административной подчиненности, об определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) ЗАТО вносятся Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории. В сложившихся обстоятельствах наличие статуса ЗАТО означает возможность возникновения конфликта такого городского образования с субъектом РФ, а также увеличение на федеральном уровне числа субъектов, формально имеющих законное право вмешиваться в вопросы местного самоуправления на его территории.

Статус, особенности правового регулирования и порядок создания наукоградов устанавливаются Федеральным законом от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации»³⁰⁰, а также Постановлением Правительства РФ от 25.11.2004 г. № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муници-

³⁰⁰ Федеральным законом от 7.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

пальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса»³⁰¹. Согласно части 1 ст. 1 названного Федерального закона, наукоградом РФ может быть муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до двадцати пяти лет. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент РФ утверждает определенные Правительством РФ приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную Правительством РФ программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики (см. части 1 и 2 ст. 3 Федерального закона). Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно отвечать следующим критериям:

- весь градообразующий научно-производственный комплекс должен быть расположен в границах одного муниципального образования;
- в уставе муниципального образования или в ином нормативном акте, принятом в установленном порядке органом местного самоуправления, должны быть предусмотрены обязанности администрации данного муниципального образования по поддержке развития научно-производственного комплекса, научной, научно-технической, инновационной деятельности, производства наукоемкой продукции и подготовки кадров, определены порядок формирования научно-технического совета муниципального образования, его задачи, права и обязанности, порядок принятия решения о целесообразности развития данного муниципального образования как наукограда, порядок включения юридических лиц в состав научно-производственного комплекса.

Статус наукограда означает, что, с одной стороны, он получает финансирование из средств федерального бюджета, но, с другой стороны,

³⁰¹ Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 г. № 681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» // СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4804.

его органы местного самоуправления становятся подконтрольными в своей деятельности федеральным органам исполнительной власти.

Города в системе единой публичной власти

Говоря об особенностях административного статуса городов, невозможно не рассмотреть их корректировку с позиций поправок, внесенных в 2020 году в Конституцию РФ (речь в данном случае идет, прежде всего, о принципе единства публичной власти): с позиций Европейской Хартии местного самоуправления³⁰², цель городского самоуправления следовало бы определить как прямое избрание населением городских органов, решающих вопросы местного значения. Само по себе разумеется, что эти органы не могут не подчиняться государству, точнее, органам государственной власти. Но в дальнейшем, на наш взгляд, возникает одна из главных проблем построения городской власти на территориях, которая заключается в том, что оно (построение) должно быть основано либо исключительно на принципе самостоятельности либо на принципе административного подчинения, сочетающегося с указанным принципом законности. Последнее как раз и предполагает включение городского самоуправления (не всего, по сути, речь идет только об исполнительных органах) в единую систему государственной власти. И именно последнему эффективному (хотя и в достаточно узком — сугубо управленческом — смысле) решению препятствует Конституция РФ, а именно ее статья 12, устанавливающая, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как представляется, местное (и в том числе городское) самоуправление было названо уровнем публичной власти для того, чтобы показать, что его решения являются общеобязательными. Но так называемое «единство публичных функций» неизбежно ведет к тому, что любое городское самоуправление, согласно новому конституционному регулированию, будет сверхжестко связано с системой органов государственной власти, прежде всего, уровня субъектов РФ. По сути, оно окончательно утрачивает функцию «связующего звена» между

³⁰² Европейская хартия городов: материалы 27-й сессии постоянной конференции местных и региональных органов власти Европы // Городское управление. 2001. № 1.

гражданским обществом и государством и становится представителем государства на уровне города, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Таков теперь новый административный статус городского поселения. И если до принятия последних конституционных поправок можно было утверждать, что городское самоуправление в качестве такого «представителя», хотя и до известной степени формально, но зависело от населения, городских жителей и в какой-то степени могло претендовать на то, чтобы представлять его интересы, что и придавало природе городской власти общественные черты, то теперь можно утверждать, что такие черты утрачены совершенно. Поэтому в настоящий момент в Российской Федерации городскому самоуправлению придана государственная природа. И такая природа вряд ли позволит населению городских поселений и городских округов транслировать свои интересы на уровень государственной власти. То есть баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления полностью разрушен. Осталось лишь тотальное доминирование государства.

Этот процесс (разрушения баланса — на примере западных стран, регулировавших местное самоуправление еще до принятия Европейской хартии местного самоуправления) был замечательно описан Г.В. Барабашевым, показывавшим, как муниципальная политика государств находят отражение в теориях городского управления, получивших распространение в современном ему государствоведении: «выдвигаются различные теории, отражающие подчинение муниципалитетов государственной администрации, что означает отказ от идеи местного самоуправления. Для указанного направления весьма характерна концепция дуализма местного управления. Вторжение центральной администрации в местную жизнь она объясняет тем, что ряд местных дел (например, просвещение, дорожное строительство) приобрел общегосударственное значение. Согласно этой теории муниципалитет, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходит за рамки местных интересов и, следовательно, должен действовать как инструмент государственной администрации. Вместе с тем муниципалитеты сохраняют самостоятельность в чисто местных делах. Теория дуализма муниципального управления не раскрывает социальных причин, породивших наступление центральной власти

на самостоятельность и права муниципалитетов. Так, причиной вмешательства центра в муниципальные дела объявляется необходимость обеспечить единообразные высокие стандарты в управлении отраслями, получившими общегосударственное значение. На деле контроль центральной власти над муниципалитетами прежде всего служит обеспечению ее интересов в области просвещения, коммунального хозяйства и в других отраслях местной жизни. Лишен достаточных оснований и взгляд, согласно которому самостоятельность муниципалитетов ограничивается лишь в отраслях, имеющих общегосударственное значение, и сохраняется в чисто местных делах. В современных условиях не только контроль, но и прямое распорядительство центральных органов распространяется на всю сферу местного управления. Как отмечается некоторыми авторами, все большее число существенных решений принимается центром, который оставляет на долю местных представительных органов обязанность безоговорочно выполнять их. Это означает, что местные представительные органы превращаются в механизм выполнения директив центрального правительства, в придаток общегосударственной администрации³⁰³. Точка зрения Г.В. Барабашева, как видно, была абсолютно обоснованной, и она в полной мере подтверждается современной российской практикой. Государство распространило свой контроль на все сферы деятельности органов городского самоуправления. Можно лишь добавить, что это привело в нашей стране к превращению дуалистической модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в административную.

Хотя, безусловно, возможно и обратное движение. При известных условиях (развитие демократических стандартов, появление стремления государства привлечь как можно более широкий круг населения, в том числе городского, к непосредственному решению вопросов местного значения, активизация общественного самосознания, реализация принципа децентрализации власти и т.д.) происходит противоположный процесс — превращение дуалистической модели взаимоотношений в децентрализованную. Этот путь прошли в свое время евро-

³⁰³ Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах. // Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 1996. С. 230.

пейские страны, ратифицировавшие Европейскую хартию местного самоуправления³⁰⁴.

2.4. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений городов и городских сообществ

Общественные отношения, которые складываются в жизнедеятельности городов и городских сообществ, являются не только объектом публично-правового регулирующего воздействия. Важную роль здесь играют также нормы частного права. В этом есть неизбежное внутреннее противоречие: городские отношения по своему существу публичные, им чужд цивилистический элемент. Однако законодатель, следуя традиции Римского частного права и применяя его по аналогии, распространяет гражданско-правовые конструкции *собственности и обязательств* на отношения с участием муниципальных образований, включая, применительно к современной России, во-первых, внутригородские территории городов федерального значения, во-вторых, городские округа, в-третьих, городские поселения.

С точки зрения административно-территориального устройства эти субъекты правоотношений являются городами либо (как, например, в случае внутригородских территорий) органически связаны с организацией городов. Применительно к теме исследования важно подчеркнуть, что города обладают публичной собственностью и участвуют в обязательственных правоотношениях, в том числе они учреждают муниципальные юридические лица (предприятия и учреждения) и связываются с ними в весьма сложной и переплетенной цепочке правоотношений, предполагающих одновременно и публично-правовой, и частноправовой компоненты. Соответствующие отношения регулируются, с одной стороны, Гражданским кодексом РФ и вытекающими из него гражданско-правовыми законами, с другой — Федеральным законом № 131-ФЗ и связанными с ним законами публично-правового содержания, которые действуют в правовой системе России одновременно. Их следует применять, опираясь на сформулированную юридической наукой и поддержанную Конституционным Судом РФ

³⁰⁴ Пешин Н.Л. Особенности организации муниципальной власти и местного государственного управления в странах Западной Европы // Местное право. 2019. № 1. С. 5–27.

презумпцию внутренней непротиворечивости законодательства, пока не будет установлено иное. Однако методологически нормы гражданского права с трудом привязываются к сущности городских правоотношений, имеющих публичную природу. Это проявляется и в цивилистической конструкции собственности, и в механизме формирования и реализации городских обязательств имущественного характера.

Частный собственник свободно владеет, пользуется и распоряжается объектами принадлежащего ему имущества, причем в этом состоит главное достоинство и основное предназначение института частной собственности. Публичная собственность городов имеет другие способы формирования и предназначение: в частности, как утверждает В.А. Барсукова, она «формируется в значительной своей части в результате разграничения» публичной собственности, завершающим этапом которого нередко становится «принудительное отчуждение и перепрофилирование» имущества³⁰⁵. По мнению Д.В. Смагина, муниципалитет «имеет собственные интересы», которые «выходят за пределы рыночных», что должно отражаться на структуре публичной собственности³⁰⁶. В.А. Баранчиков не без оснований усматривает основу муниципальной собственности в «небольшом целом», т.е. «не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений» на соответствующей территории, которая объединена публично-властным началом³⁰⁷. В аргументации последней точки зрения автор солидаризируется даже с В.И. Лениным, ссылаясь не его работу «О продовольственном налоге»³⁰⁸. Несмотря на некоторую экзотичность подобного научного обоснования позиций в современной науке, отметим, что взгляд В.А. Баранчикова на проблему сущности муниципальной собственности не лишен оснований, которые сохраняют актуальность и в наши дни.

³⁰⁵ Барсукова В.А. Отчуждение и перепрофилирование муниципального имущества как завершающий этап формирования муниципальной собственности в результате разграничения собственности // Современное право. 2009. № 9. С. 45.

³⁰⁶ Смагин Д.В. О глобальном и локальном оптимуме экономической эффективности при управлении муниципальной собственностью // Известия Челябинского научного центра. 2000. № 3. С. 99.

³⁰⁷ Баранчиков В.А. Конституционно-правовое развитие муниципальной собственности // Lex Russica. 2006. № 1. С. 45.

³⁰⁸ Ленин В.И. О продовольственном налоге // Полное собрание сочинений. Т. 43. С. 234.

С экономической точки зрения муниципалитет может быть смоделирован как своего рода «корпорация» (только не в гражданско-правовом смысле), имеющая ряд публично-правовых интересов и обладающая соответствующим статусом вследствие экономического содержания ряда предметов ведения и полномочий, установленных в отношении муниципалитетов законом.

Во всяком случае, муниципальная собственность создается и действует в целях реализации муниципальных полномочий в широком смысле этого слова (в анализируемом контексте их можно было бы назвать также предметами ведения, компетенцией³⁰⁹, функциями, правами и обязанностями). Но это не означает, что статус муниципального образования и органов местного самоуправления в хозяйственно-экономическом значении полностью сводится к их правовому положению как юридических лиц по смыслу гражданского законодательства. Каждый хозяйствующий субъект в муниципалитете в гражданско-правовом аспекте действует самостоятельно и независимо от воли органов местного самоуправления, если только учредителем или участником юридического лица не выступает соответствующий муниципалитет (непосредственно или через компетентные органы).

Хозяйственно-экономические функции муниципальных образований, с одной стороны, ограничены гражданским законом в части владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, выполнения муниципальных гражданско-правовых обязательств; с другой — координация хозяйственной деятельности частных собственников и предпринимателей на территории муниципалитета может признаваться законом как публично-правовая функция, реализуемая за пределами гражданско-правовых институтов муниципальной собственности и частноправовых обязательств уполномоченными органами местного самоуправления.

В этом смысле точка зрения В.А. Баранчикова и солидарных с ним авторов интересна и уязвима одновременно: муниципалитеты, во всяком случае, не вправе притязать на фактическое или юридическое господство в отношении объектов частной собственности хозяйствующих субъектов на том основании, что имеется некое «единое городское

³⁰⁹ *Либин А.В.* Дифференциальная психология: на пересечении европейских, российских и американских традиций. – М.: Эксмо, 2006. С. 66.

хозяйство». В гражданско-правовом смысле правомочия городов как муниципальных образований ограничены рамками институтов муниципальной собственности и их муниципальных частнопроводных обязательств. В связи с этим трудно, например, согласиться с трактовкой муниципальной собственности как «основы воспроизводства территориальной социально-экономической системы»³¹⁰, поскольку данный процесс опирается, главным образом, на государственную или частную собственность лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность на территориях муниципальных образований, но не на собственность самих муниципалитетов.

Если муниципальная собственность юридически обособлена от государственной и частной собственности, ее функции неизбежно становятся более ограниченными ввиду связанности урегулированной законом сферой вопросов местного значения. Воспроизводство территориальной социально-экономической системы, на наш взгляд, — более широкая сфера деятельности, чем локально-общинное самоуправление, о котором идет речь в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ, Федеральном законе № 131-ФЗ. Применение по аналогии утратившего юридическую силу Закона СССР «Об основных началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в данных целях не вполне допустимо.

М.Я. Ершова и А.В. Кобкова настаивают на том, что «интересы публично-правового собственника» якобы защищаются «в большей степени, чем интересы других субъектов», из чего авторами делается весьма спорный вывод о противоречии данной практики требованиям ч. 2 ст. 8 Конституции РФ (о равном признании и равной защите всех форм собственности)³¹¹. Полагаем, что конституционное установление о равенстве форм собственности с точки зрения их признания и защиты есть не более, чем регулирующий принцип общего характера, свидетельствующий о намерении конституционного законодателя, вопреки советскому прошлому и коммунистической идеологии, при-

³¹⁰ Сульдина Г.А., Садырдинов Р.Р. Формы реализации собственности муниципальных образований в трансформационной экономике // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2005. Т. 147. Кн. 3. С. 82.

³¹¹ Ершова М.Я., Кобкова А.В. Неинституциональный подход к анализу муниципальной собственности (на примере МУПов) // Вестник Новосибирского государственного университета. Социально-экономические науки. 2006. Т. 6. № 1. С. 137.

знавать частную собственность, гарантировать ее функционирование как института и инструмента рыночной экономики в демократическом государстве. Если же распространять этот принцип дальше на публичные и частные правоотношения, то это может привести к ряду необоснованных выводов об имеющемся якобы конституционном запрете на дифференцированное правовое регулирование механизмов защиты публичных и частных интересов. Такой вывод опровергается не только теорией, но и складывающейся практикой конституционного правосудия. Формы собственности не равны, вслед за этим не могут быть идентичными ни способы, ни методы их реализации и защиты. По верному мнению одного из соавторов цитируемой статьи А.В. Кобковой (но высказанному этим исследователем в другой научной работе), «принципиальное отличие муниципальной собственности от корпоративной состоит в различном распределении рисков неэффективного использования», что обусловлено «публичным характером муниципальной собственности»³¹². При неравенстве самих форм собственности, на наш взгляд, вполне очевидна и дифференциация форм их защиты, чего не следует опасаться и усматривать в этом какие-либо угрозы возникновения мнимых конституционно-правовых деликтов.

Сравнение институтов муниципальной и частной собственности, таким образом, свидетельствует скорее об их различиях, чем об общности, если не принимать во внимание интегрирующую силу некоторых весьма абстрактных установлений гражданско-правового характера, которые при более внимательном рассмотрении также демонстрируют дифференцированные подходы к правовому регулированию и последующей правоприменительной практике. Однако этот вывод нельзя в полной мере распространить на соотношение государственной и муниципальной собственности. Нужно согласиться с тем, что выделение муниципальной собственности из государственной не должно приводить к их противопоставлению. Вышеуказанные авторы верно квалифицируют «схожесть» их «правовой природы» и «социально-экономического назначения», усматривая дифференциацию, главным образом, в «масштабах» публичного управления (государственная собственность служит интересам государства, муниципальная же соб-

³¹² Кобкова А.В. Функции и перспективы муниципальной собственности // Вестник Новосибирского государственного университета. Социально-экономические науки. 2007. Т. 7. № 3. С. 155.

ственность направлена на воплощение в жизнь публичных интересов муниципальных образований).

Государственная и муниципальная формы публичной собственности действительно едины в теоретико-методологическом смысле, в их публично-правовой сущности и в частноправовой природе. Принципиальное значение в современной России имеет не предлагаемое некоторыми авторами методологическое противопоставление форм публичной собственности (которые по своей юридической сущности едины), но конституционное декларирование необходимости и последующее обеспечение законом разграничения объектов публичной собственности между Федерацией, субъектами РФ и муниципалитетами. Применительно к проблематике юридической урбано­логии это означает, что города в силу Конституции РФ вправе иметь достаточную публичную собственность, чтобы обеспечить полноценную реализацию публичных городских функций.

Федерация и субъекты РФ (за исключением городов федерального значения, которые не обладают статусом муниципального образования) должны позаботиться об адекватном перераспределении объектов государственной собственности в муниципальную собственность. В городах федерального значения, по существу, действует тот же принцип, только имущественную самостоятельность городского хозяйства обеспечивает скорее институт публичной государственной собственности субъектов РФ, чем муниципальная форма собственности, хотя последнюю не следует и полностью исключать. Что касается субъектов права частной собственности, они на себя подобные публично-правовые обязательства брать не должны, если, конечно, не принимать во внимание сравнительно редкую практику добровольного решения, например, меценатов завещать или подарить свое имущество муниципалитету в благотворительных целях. Это может поощряться законом в форме налоговых льгот, но не более того. Принудительный переход объектов из частной собственности в публичную представляет собой, по общему правилу, конституционно-правовой деликт, не говоря уже о гражданском правонарушении. Исключения из этого общего правила возможны, главным образом, при условии справедливой и своевременной денежной компенсации; случаи допустимости этого подлежат исчерпывающему указанию в

нормативно-правовых актах на уровне не ниже федерального закона (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

О верности данной совокупности выводов в теоретико-методологическом аспекте и эмпирическом применении свидетельствует устойчивая практика Конституционного Суда РФ. Так, в 1996 г. он установил, что единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения «по вертикали» диктует установление единых правил взаимоотношений публично-территориальных образований. Федеральный законодатель даже в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, которые затрагивают конституционно-правовой статус субъектов РФ и муниципальных образований без учета конституционных основ федеративного устройства и местного самоуправления. При этом правовое равенство территорий не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, что зависит от географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства. В связи с этим допускается перераспределение фискальных доходов бюджетов в пользу экономически более слабых территорий при наличии единых критериев такого перераспределения³¹³.

Разрешая проблему оценки конституционности федерального регулирования, установившего исключительно федеральную собственность на объекты лесного фонда, Конституционный Суд РФ установил, что конституционная дифференциация форм собственности не предопределяет, чтобы лесной фонд непременно находился бы во всех этих формах собственности: федеральный законодатель вправе исключить такую возможность и это не будет считаться конституционным правонарушением³¹⁴. Данный принцип может применяться на основе аналогии права и к другим правоотношениям: многообразие форм собственности не обязывает законодателя к тому, чтобы все виды объектов гражданско-правового регулирования находились одновременно во всех конституционно предписанных формах собственности.

³¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона РФ от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в РФ» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

³¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

Право собственности не абсолютно и подлежит правоограниче­ниям по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Применительно к частной собственности это предполагает, в частности, конфискацию³¹⁵, но и правомочия публичного собственника далеко не безграничны в юри­дическом аспекте: они связаны, например, институтом компенсатор­ной реституции вследствие завершения военных действий³¹⁶. Свое­го рода оппозицией правовому институту городской собственности выступает комплекс правовых норм, гарантирующих приватизацию публичного имущества, т.е. принудительного в силу закона отчужде­ния объектов муниципальной или государственной собственности в пользу частных лиц, мотивированного экономически и социально целесообразным «разгосударствлением» структуры хозяйственных ресурсов. Конституционный Суд РФ многократно обращался к этой проблеме применительно к вопросу о приватизации коммунальных квартир³¹⁷, в связи с оценкой допустимости полной или частичной от­мены приватизации и запрета при этом дискриминации³¹⁸, при оцен­ке конституционности регулирующих полномочий муниципальных образований³¹⁹ и др.

³¹⁵ Напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 1999 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 131 и части первой статьи 380 Таможенного кодекса РФ в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y&G. Reliable Services, Inc.» // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2669.

³¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3989.

³¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1998 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» в связи с запросами Волгоградской областной Думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобой гражданина В.А. Мостипанова» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5603.

³¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» и части первой статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» (в редакции статьи 12 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ») в связи с запросом Верховного Суда РФ и жалобой граждан М.Ш. Орлова, Х.Ф. Орлова и З.Х. Орловой» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2876.

³¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл» // СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1811.

Примечательно, что в ходе исследования проблемы конституционности запрета на приватизацию в сельской местности жилых помещений государственных и муниципальных образовательных учреждений, Конституционный Суд РФ, пусть и косвенным образом, занял важную правовую позицию для теории юридической урбано­логии, согласно которой место жительства гражданина (конкретно — городская или сельская местность) служит дискриминирующим фактором при разрешении вопроса о праве граждан на приватизацию³²⁰. Если распространить эту правовую позицию дальше, на все другие правоотношения, то сама по себе проблематика юридической урбано­логии могла бы быть поставлена под сомнение как недопустимая с конституционной точки зрения. Дифференцированный подход к правовому регулированию организации местного самоуправления в городах и сельской местности мог бы квалифицироваться как дискриминация по месту жительства (граждане, проживающие в городской и сельской местности, якобы должны обладать совершенно равными правами на местное самоуправление вне зависимости от проживания в городе или вне города).

В связи с этим полагаем, что данная правовая позиция Конституционного Суда РФ подлежит ограничительному толкованию и не может использоваться как правовое установление общего характера. Конституционный Суд РФ установил факт дискриминации строго в рамках рассматриваемого дела. Допустимость дифференциации статуса публично-территориальных образований подтверждается рядом других правовых позиций Конституционного Суда РФ³²¹, хотя и не во всех случаях³²².

³²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 2000 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 13 статьи 39 Закона РФ «Об образовании», статьи 1 Федерального закона «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» и пункта 7 статьи 27 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с запросом Майнского районного суда Ульяновской области, а также жалобами граждан Е.Е. Насоновой и Н.П. Ярушиной» // СЗ РФ. 2000. № 44. Ст. 4399.

³²¹ Напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2017 г. № 38-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133.1 Трудового кодекса РФ в связи с жалобами граждан В.С. Григорьевой, О.Л. Дейдей, Н.А. Капуриной и И.Я. Кураш» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7913.

³²² Напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 5014.

Подчеркнем, что с гражданско-правовой точки зрения институт приватизации если не «перечеркивает», то, во всяком случае, существенно ограничивает дискреционный характер института публичной собственности и ее предназначение для достижения цели реализации конституционно значимых публичных интересов. Приватизация городского имущества дополнительно к положительным результатам (к слову, весьма дискуссионным) неизбежно влечет за собой ряд дополнительных издержек: в числе прочего, к ним относятся формируемые законом привычки горожан к неосновательному обогащению и потеря экономических ресурсов города, которые могли бы использоваться в общих интересах.

Национализация имущества в начале XX в. с юридической и моральной позиций, при прочих равных условиях, была столь же вредна, как и приватизация в конце XX в. Естественный путь движения имущества предполагает добровольные и взаимовыгодные гражданско-правовые сделки. Публично-правовое вмешательство в гражданско-правовое регулирование в данном случае представляет собой конституционную аномалию, которая не должна допускаться законодателем и подлежит эффективному пресечению со стороны демократически ориентированного конституционного контроля. В начале XX в. в России даже существование таких конституционно-правоохранительных механизмов было бы сложно представить. В современном обществе они есть, однако в практической деятельности они, зачастую, предпочитают «разумную сдержанность» и «невмешательство» вместо «активной позиции»³²³.

Для защиты объектов публичной собственности от притязаний частных лиц законодатель использовал различные юридические приемы и методы, многие из которых оценивались позитивно или, напротив, критически конституционным правосудием. Так, в 2000 г. Конституционный Суд РФ признал правомерными действия законодателя, допустившего правовую возможность изъятия из конкурсной массы объектов жилищного фонда социального использования, детских дошкольных учреждений и объектов коммунальной инфраструктуры, по

³²³ Мы имеем здесь в виду не только Конституционный Суд РФ, но и юридические службы палат парламента, Министерство юстиции, аппарат Правительства РФ и, отчасти, администрацию Президента РФ. В вопросах защиты гражданско-правовых ценностей, на наш взгляд, указанные субъекты публичных правоотношений могли бы играть более заметную роль, чем это наблюдается в современной эмпирической реальности.

мотиву «жизненной необходимости» для города или региона. Конституционность подобных законодательных установлений, согласно позиции Суда, обусловлена лишь обязанностью денежной компенсации кредиторам в правоотношениях несостоятельности (банкротства)³²⁴.

В том же 2000 г. Суд, напротив, признал возможной передачу публичного городского имущества в хозяйственное ведение СМИ, если на то имеется согласие собственника и предполагается надлежащее денежное возмещение. Аргументация Конституционного Суда РФ базировалась на дифференциации форм собственности и решениях надлежащего субъекта (федеральный законодатель вправе распорядиться федеральной собственностью; он может урегулировать процедуру отчуждения региональной и муниципальной собственности при условиях согласия на то региональных и муниципальных властей и денежной компенсации; распоряжение частной собственностью посредством принятия федерального закона не допускается)³²⁵. Возвращаясь к близкой проблеме применительно к выморочному имуществу в 2017 г., Конституционный Суд РФ постановил об обязанности публично-территориальных образований принимать своевременные меры по установлению и оформлению права собственности³²⁶.

С другой стороны, городская собственность как форма участия публичных властей в гражданских правоотношениях порождает соблазны не только притязаний на нее частных лиц, но и, напротив, установления некоего привилегированного статуса публичного имущества. Реагируя на подобные явления правовой действительности негативно, Конституционный Суд РФ, в частности, установил, что в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения победителем коммерческого конкурса инвестиционных или социальных условий, переданный им объект приватизации подлежит возврату соответствующему публич-

³²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 4 статьи 104 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой компании «Timber Holdings International Limited» // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2258.

³²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания РФ» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4861.

³²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 4075.

ному собственнику на возмездной основе. Иначе говоря, внесенные победителем конкурса в городскую казну денежные средства по сделке приватизации подлежат возврату, если объект перестал быть частным и снова обрел публичный статус. Городская казна не обладает правом на неосновательное денежное обогащение вследствие нарушения условий конкурса хозяйствующими субъектами, хотя неэффективно (с точки зрения городских властей) используемое имущество и должно быть возвращено в публичную собственность³²⁷.

До начала 2000-х годов правовая система России ориентировалась главным образом на цели разграничения публичной собственности и построения нового, по сути, института частной собственности, гарантированного и защищенного конституционным строем от неправомерного вмешательства со стороны публичных властей. Несмотря на некоторые партикулярные отступления от общей цели, на которые обращалось внимание выше при обзоре практики Конституционного Суда РФ, в целом следует признать, что законодатель сравнительно «мягко» регулировал данные общественные отношения или, во всяком случае, поддерживал тезис об относительной самостоятельности, с одной стороны, публично-правового института разграничения полномочий, с другой — частноправовых конструкций собственности и обязательств публично-территориальных образований и их органов.

Вслед за этим в обществе последовательно складывалось убеждение о ценности публичной собственности как таковой: она, конечно, должна быть в известной мере связана целями деятельности публичных властей, но не настолько, чтобы ограничивать цивилистические правомочия органов власти на владение, пользование и распоряжение соответствующими объектами. Ситуация изменилась с принятием законов о поправках в законы о власти в субъектах РФ и в муниципальных образованиях: парламент усилил публично-правовой аспект в институте публичной собственности, в значительной степени за счет гражданско-правового регулирования. Эта тенденция наблюдается по настоящее время, причем она вызвала к жизни обращение ряда заявителей в Конституционный Суд РФ по различным поводам и основа-

³²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в РФ» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда РФ» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3411.

ниям, что сформировало относительно устойчивую, но и не во всем последовательную конституционно-правоприменительную практику.

Подчеркнем, что Конституционный Суд РФ занял довольно четкую позицию о том, что законодатель вправе разграничивать предметы ведения и полномочия, причем вслед за этим неизбежно должно наблюдаться «движение» публичной собственности. Но Федерация своей волей и без соразмерной компенсации не вправе изымать объекты собственности субъектов РФ и муниципальных образований на том лишь основании, что их предназначение теперь связано со вновь возникшим федеральным полномочием, которое перестало находиться в ведении субъекта РФ или муниципалитета. Движение публичной собственности вследствие разграничения полномочий допускается с согласия публичного собственника³²⁸.

Однако каким образом соответствующий публичный собственник будет протестовать против принудительного отчуждения имущества, если в его полномочия больше не входит деятельность, для поддержки которой имущество и находилось в данном гражданско-правовом состоянии? В результате неизбежно складывалась добровольно-принудительная система, основанная на крепнущей «вертикали» исполнительной власти: город должен как бы «добровольно» отказаться от объекта собственности, если вышел новый федеральный закон с измененным механизмом разграничения предметов ведения и полномочий. Принимая законы об их разграничении, федеральный центр фактически стал управлять городской и сельской собственностью по своему усмотрению, опираясь на презумпцию неизбежности вынужденного, но формально «добровольного» согласия местных органов власти на ее движение.

Это состояние усугублялось затянувшейся практикой разграничения объектов некогда единой социалистической собственности:

³²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в связи с запросом Правительства Москвы» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

многие объекты оставались по-прежнему не разграниченными, что наделяло федеральную власть дополнительными фактическими полномочиями имущественного характера. Официально же речь шла только о допустимом и даже желаемом в демократическом обществе, с конституционной точки зрения, разграничении предметов ведения и полномочий, что объективно требовалось в целях регулирующего нормативного развития излишне обобщенных по своему содержанию положений статей 71-73, 76 Конституции РФ.

Указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ получила уточнение при вынесении постановления в 2010 г. по делу о проверке законодательства, регулирующего передачу муниципального имущества во владение других лиц вследствие обнаружившегося противоречия требованиям законодательства о допустимом составе объектов муниципальной собственности. Основной вопрос, который был поставлен перед Судом заявителем, состоял в *мере обязательности* соответствующих юридически значимых действий со стороны муниципалитетов. Конституционный Суд РФ и на этот раз подчеркнул, что решающее правовое значение здесь имеют публично-правовые критерии «необходимости имущества для решения вопросов местного значения» и «соответствия законодательству о составе объектов муниципальной собственности». Цивилистические правомочия свободного владения, пользования и распоряжения объектами собственности неизбежно оттесняются данными публично-правовыми критериями, хотя некоторые гражданско-правовые обстоятельства (например, приобретено ли муниципальное имущество вследствие возмездной частноправовой сделки либо «досталось» городу вследствие публичного инструментария разграничения некогда единой государственной собственности) все же имеют определенное юридическое значение³²⁹.

Нетрудно заметить, что это законодательное решение, подкрепленное правоприменительной практикой, не просто препятствует адекватному стимулированию социально-экономического развития горо-

³²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

дов, но практически полностью лишает их имущественного интереса в реализации публичных функций. Собственность нуждается в привлечении. «Богатеющие» в имущественном смысле города за счет активности жителей, благоприятных социально-экономических условий или даже просто удачно сложившихся обстоятельств должны, во всяком случае, иметь прочные юридические гарантии того, чтобы не было поворота к худшему вследствие произвольных законодательных решений вышестоящего уровня публичной власти. Если с фискальной точки зрения еще допустимы некоторые подвижки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности³³⁰ городов и сельских поселений (налог или сбор не является объектом собственности города до тех пор, пока он не уплачен и не поступил в городскую казну)³³¹, институт собственности, даже если она имеет публичный титул и лишена частного статуса, опирается на важные цивилистические правомочия владения, пользования и распоряжения, которые гарантированы неизменяемой в обычной процедуре главой 2 Конституции РФ, в том числе — в отношении городов как субъектов РФ или муниципальных образований.

С этим органически связана еще и проблема объективной возможности разграничения объектов публичной деятельности. В течение, как минимум, последних двух десятилетий законодатель демонстрирует чрезвычайную заинтересованность в разграничении полномочий, однако на практике ему это далеко не всегда удается эффективно сделать. Причина состоит в том, что большинство объектов публичной деятельности попросту «не поддается» разграничению в юридическом фарватере, очерченном статьями 71–73 Конституции РФ. Если бы, скажем, «образование» (или «здравоохранение», или «культура») вследствие действительного, а не только декларируемого законодателем разграничения предметов ведения и полномочий, оказалось бы в ведении субъектов РФ, это означало бы, что образование (здравоохранение,

³³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 5063.

³³¹ Однако и здесь города могут проявлять заинтересованность в пополнении казны, в частности, посредством инструментария кадастровой стоимости, напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2016 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» // СЗ РФ. 2016. № 29. Ст. 4900.

культура) больше не находится ни в ведении Российской Федерации, ни в сфере полномочий муниципалитетов. Следовательно, в структурах федеральных органов и органов местного самоуправления следовало бы ликвидировать органы управления образованием (здравоохранением, культурой), все необходимые для поддержки образования (здравоохранения, культуры) налоги и сборы подлежали бы зачислению только в казну субъектов РФ, минуя федеральный и муниципальные бюджеты и т.п.

К таким «радикальным шагам» (т.е. к *подлинному* разграничению предметов ведения и полномочий) законодатель явно не стремится. Предметы ведения и полномочия, по большому счету, не разграничиваются, если не считать некоторых частных случаев³³². При этом структура публичной собственности, в значительной степени обеспеченная гражданско-правовыми гарантиями свободы владения, пользования и распоряжения имуществом, ставится законодателем в юридическую зависимость от результатов публичного разграничения предметов ведения и полномочий, а также ряда новых критериев (например, «экономической обоснованности», толкуемой правоприменительной практикой как требование правовых актов более высокой юридической силы, подлежащее проверке судами)³³³.

Все это в совокупности и системном единстве, на наш взгляд, ведет к нарастающей правовой неопределенности, которую рано или поздно законодателю и правоприменителю придется разрешать либо в пользу публично-правового регулирования, либо во благо частноправового воздействия на общественные отношения. Конституционные поправки от 2020 г., заявившие курс на единство системы публичной власти вопреки действующему принципу дифференциации систем органов государственной и муниципальной власти, казалось бы, должны способствовать первому варианту дальнейшего развития событий. Одна-

³³² В связи с этим весьма примечателен спор между муниципальными образованиями о том, к компетенции какого именно муниципалитета относится организация бесплатной перевозки школьников от места их проживания к образовательным организациям и обратно. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4437.

³³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса РФ и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7912.

ко частноправовая методика регулирования экономической основы функционирования городов и других муниципальных образований, на наш взгляд, имеет не меньшие перспективы. В частности, она более «понятна» большинству современных прокуроров и судей, воспитанных на традициях гражданского права. Кроме того, рыночная экономика требует гарантий права собственности, даже если этот собственник публично-правовое лицо.

2.5. Современное городское право: сущностное содержание с позиции юридической урбано­логии

В предыдущих параграфах глав 1 и 2 уже затрагивались вопросы историко-философской и конституционно-правовой сущности городского права, из рассмотрения которых можно сделать вывод о том, что содержание современного городского права остается в юридической науке весьма мало исследованной и дискуссионной темой, несмотря на то, что актуальность «городской» проблематики в научных исследованиях ученых (юристов, философов, урбанистов, экономистов, социологов и др.) не теряет своего высокого уровня как в России, так и за рубежом.

Исходя из этого выясним сущность современного городского права с позиций юридической урбано­логии, чтобы понять его смысл, выделить отличительные признаки и вновь возникшие особенности междисциплинарного характера, позволяющие говорить о нем в более широком понимании, а не только как о подотрасли или институте муниципального права.

Соотношение юридической урбано­логии и современного городского права приобретает особую форму, которая заключается в том, что городское право можно рассматривать как механизм реализации правовых конструкций и регуляторов, разработанных и обоснованных в исследованиях по юридической урбано­логии. Как инструмент достижения урбано­логических целей и решения междисциплинарных задач юридическими методами городское право обеспечивает правовое регулирование и правоприменительную практику этой реализации на основе исследования новых видов общественных отношений и юридических явлений, возникающих в городской среде.

При этом общими для всех городов сферами возникновения этих общественных отношений являются: экономика и финансы (бюджет), строительство и ЖКХ, социальная сфера (образование, здравоохранение и социальная защита), потребительский рынок (торговля, общественное питание, бытовые услуги и развлечения), обеспечение личной и общественной безопасности жителей, административно-кадровые (система местных органов власти и управления, государственная и муниципальная службы) и политико-правовые вопросы (выборы и референдумы, общественные организации и гражданские инициативы).

По этому поводу справедливо замечают Н.И. Матузов и А.В. Малько: «...в обществе существует масса разнообразных отношений, такие как политические, юридические, моральные, экономические, культурные, духовные и др. При этом все формы и виды отношений, которые возникают и функционируют в обществе между индивидами и их объединениями, в отличие от взаимосвязей в природе, являются общественными, или социальными»³³⁴.

Юридическая наука, используя известные в теории права подходы (нормативный, философский, социологический, психологический, интегративный) и исследования других гуманитарных наук о городах позволяет выделить более широкую систему городских общественных отношений: философских, социально-правовых, экономико-правовых, управленческих, политико-правовых, психолого-правовых, правовых проблем урбанизации и глобализации, которые рано или поздно станут предметом современного городского права.

В связи с этим необходимо согласиться с О. Мельничуком, который считает, что сведение городского права к местному самоуправлению является неточным, поскольку исторически городским правом оформлялось не только право избирать свои властные учреждения, издавать законы, но и осуществлять суд над жителями, поддерживать порядок. Городскому праву, таким образом, присуща регуляция, которая не может быть сведена к самоуправлению. Городское право и муниципальное право представляют собой разные компоненты правового бытия, так как выстраиваются на основании разных концептов.

³³⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. С. 380.

Для муниципального права концептом является муниципалитет (самоуправление), а для городского права концептом является город³³⁵.

Характерной особенностью современного городского права должна стать его социальная и антропологическая направленность, заключающаяся в комплексном решении главной задачи — обеспечении высококого и равнодоступного уровня жизни населения.

Рассмотрим особенности отдельных элементов данной междисциплинарной системы общественных отношений в городе.

Философия современного города строится на нескольких подходах. Во-первых, на идее феномена города, как результата творческой деятельности человека, идеологии урбанизма и антиурбанизма и антропологии города³³⁶, а во-вторых, на концепции урбосферы, которая в широком смысле представляет собой урбанизированный мир в целом, охватывающий глобальные процессы городского развития, подчиненные системно-семиотическим формам определения города, а в узком смысле — мир конкретного города, обозначаемый его концептуальными, структурными и субстратными элементами. Город для человека и общества — это сфера жизни, познаваемая представлением о сути того или иного города, об особенностях отношений в социальной реальности городского пространства³³⁷.

Антропоцентричность городских социальных отношений, особенно во взаимодействии человека и власти — это реальная практика обеспечения нормальных условий жизнедеятельности его в городе: «город для человека, а не человек для города».

Социально-правовые взгляды на город строятся на основе целого ряда современных социологических теорий, в частности: постиндустриального общества³³⁸, глобальных городов, джентрификации, города как машины, города как текста³³⁹ и т.п. Несомненно, что общественные отношения, возникающие в процессах реализации тех или иных

³³⁵ Мельничук О. Фундаментальные основания городского права // Закон и жизнь. 2013. № 8/4. С. 73–77.

³³⁶ Горнова Г.В. Философия города: монография. – М.: ФОРУМ, ИНФРА-М, 2015.

³³⁷ Касаткина С.С. Урбосфера: системно-семиотический анализ: дис. ... докт. фило-соф. наук. – Иваново, 2018. С. 104.

³³⁸ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Academia, 2004.

³³⁹ Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М.: Новое литературное обозрение, 2011.

тенденций социального развития городов носят весьма актуальный характер и требуют очень грамотного и продуманного правового регулирования в рамках современного городского права. Например, анализ жизнедеятельности населения глобальных мегаполисов (Москвы, Санкт-Петербурга) и правовое воздействие на негативные тенденции их роста имеют важное значение для повышения качества жизни в крупных городах России³⁴⁰.

Экономико-правовые отношения остаются приоритетными в деятельности городских органов власти и управления. Новые направления в этой сфере весьма сложны и экономически неоднозначны. Ярким примером служит реновация жилого фонда города Москвы, которая показала, что «очевидная» на взгляд городских властей социальная и экономическая выгода замены старых квартир на новые, наткнулась на негативную реакцию части населения этих районов: кто-то не хотел переезжать, кто-то возмущался тем, что их дом не попал в программу и др. Не до конца продуманной оказалась система правовых актов по реализации этой программы. На наш взгляд, странным представляется законодательное регулирование вопросов реновации в Законе РФ «О статусе столицы Российской Федерации»³⁴¹, видимо, чтобы другие города пока не претендовали на эту процедуру.

Конечно, остается весьма болезненной проблема «бедности» большинства наших городов ввиду отсутствия достаточных налоговых источников местных бюджетов. Низкий уровень промышленного производства и неразвитость среднего и малого бизнеса. Безработица весьма высока, особенно среди молодежи и пожилых горожан, что приводит к значительной миграции населения малых и средних городов в центральные мегаполисы³⁴².

Ключевой задачей становится создание условий для развития городов всех типов, обеспечивающих за счет роста собственной конкурентоспособности, равномерности экономического и социального развития территорий страны. И решающую роль здесь играют не от-

³⁴⁰ Чубаров И.Г. Исследования глобальных городов в России и за рубежом // Региональные исследования. 2013. № 3. С. 13–22.

³⁴¹ Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 (ред. от 27.12.2019) «О статусе столицы РФ» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

³⁴² Подробнее: Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования. – М.: ЛЕНАНД, 2019.

ношения конкуренции, а отношения соревновательности, взаимодействия и взаимопомощи, основанные на наиболее эффективном использовании ограниченных ресурсов, в первую очередь интеллектуальных³⁴³.

Очевидным признаком экстенсивного развития города является его рост. Как отмечает Г. Ревзин, со всех точек зрения городу лучше быть небольшим. Однако современная экономическая модель свободного глобального рынка не может предложить иного варианта развития, кроме роста городов. Размер города — это проблема сетей. Протяженность труб водоснабжения и канализации приводит к колоссальным потерям воды. Теплосети начинают больше топить землю, чем дома и т.д. С инженерной точки зрения город должен быть маленьким, не больше пяти километров от одной границы до другой, чтобы его можно было пройти пешком, и транспорт стал не слишком нужен. Чтобы он проветривался, чтобы можно было использовать локальные системы водо- и теплоснабжения. Чем больше город, тем больше бытового мусора в расчете на одного горожанина он производит — чтобы обслужить тысячи, нужны тысячи тонн упаковки. Чем больше города, тем уязвимее страна с точки зрения безопасности, неважно, идет ли речь о ядерном ударе или об эпидемии, один удар уничтожает миллионы³⁴⁴.

Внедрение в процессы управления городами электронных форм взаимодействия власти и жителей, многофункциональных центров государственных и муниципальных услуг позволяют говорить об унификации и эффективности регулирования подобных социальных отношений, что существенно упрощает и повышает их качество.

В сфере научных исследований городских политико-правовых отношений, по нашему мнению, большую роль играет теория городских политических режимов, основателем которой считается К. Стоун³⁴⁵, но подлинной новацией современной политической науки стала идея

³⁴³ Ганин О.Б., Ганин И.О. «Умный город»: перспективы и тенденции развития // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 1. С. 124–135.

³⁴⁴ Подробнее: Ревзин Г. Что будет с размером города // Коммерсантъ Weekend. 02.10.2020. № 32. С. 14.

³⁴⁵ Ледяев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32–60.

сетевой теории мировых городов³⁴⁶, которая в некоторых случаях рассматривается как будущая альтернатива государствам³⁴⁷.

Психолого-правовое содержание общественных отношений блестяще изложено в работе Ю.А. Тихомирова «Поведение в обществе и право», которая посвящена вопросам использования правового механизма регулирования индивидуального поведения и социально-правовых ролей человека, институционального, корпоративного и массового поведения. Выводы и рекомендации автора в полной мере можно применить к городским отношениям. Автор, в частности, отмечает неодинаковые социально-правовые риски разных слоев населения, когда молодежь активно использует законы об образовании, науке, информатике и менее активно — о выборах и т.п. Пожилые люди часто предпочитают законы о культуре, пенсиях и др. и активно действуют в соответствующих сферах в режиме *de lege ferenda*³⁴⁸, контроля и т.д. И это надо учитывать в практической, научной и учебной деятельности. Иногда общее представление о «среднем типичном человеке» скрывает разнообразие поведенческих реакций в обществе³⁴⁹.

Но город — это не только люди и их отношения, а еще и сложнейшая энерго-инженерная инфраструктура, от функционирования которой прямо зависит жизнь города. В.В. Лазарев и С.В. Липень обращают наше внимание на то, что вследствие огромного значения в современном мире техники и технологий и обострения глобальных проблем (экологической, сырьевой, энергетической, угрозы ядерной катастрофы и т.д.) все большее количество технических норм становится и социальными нормами. Образуется особый пласт так называемых технико-социальных норм, регулирующих отношения между людьми по поводу исполнения технических правил³⁵⁰. Более того, в

³⁴⁶ Подробнее: *Вершинина И.А.* «Коннектография» Парага Ханны: сети городов в XXI веке // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 44. С. 147–154; *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.

³⁴⁷ *Маккуайр С.* Геомедиа. Сетевые города и будущее общественного пространства. — М.: Strelka Press, 2018.

³⁴⁸ лат. — принятия закона.

³⁴⁹ *Тихомиров Ю.А.* Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5–20.

³⁵⁰ *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права: учебник для вузов. — 4-е изд., испр. и доп. — М.: Юрайт, 2010. С. 190.

связи с массовым внедрением новых IT-технологий и «искусственного интеллекта», городские общественные отношения будут приобретать все более сложный информационно-правовой характер³⁵¹.

Е.В. Пахомов следующим образом представляет модель «умного» города, которая в ближайшем будущем будет определять специфику городских общественных отношений:

— городские подсистемы оборудованы всевозможными измерительными приборами, обладающими функцией цифровизации результатов их работы, благодаря чему генерируются большие объёмы данных;

— элементы основных систем умного города взаимодействуют друг с другом посредством непрекращающегося обмена информацией, формируя интегрированное информационное пространство;

— умный город обладает способностью осуществлять информационное обеспечение управленческой деятельности с целью повышения качества городских услуг, на основе анализа взаимосвязанных данных, используя получаемую информацию для решения актуальных практических задач, моделирования и прогнозирования реальных процессов, тем самым преобразовывая информацию в знания³⁵².

Другая важная особенность современного городского права заключается в том, что мировая цивилизация является по своей сути городской. Это вытекает из следующих факторов:

— более половины населения мира живет в городах;

— урбанизации продолжает свой рост и принимает глобальные черты;

— важнейшим фактором роста городов стала миграция населения, в большей степени внутренняя чем внешняя;

— развитые государства приобретают характер «городских государств», что означает развитие кризиса сельских форм жизни;

— мировая и национальные экономики все больше зависят от сложившейся сети так называемых «мировых городов», которые являются финансово-промышленными центрами уже не только своих государств, а мира;

³⁵¹ Напр.: Максимов С.Н. «Умный город»: к вопросу о понятии и концепции // Проблемы современной экономики. 2017. № 1(61). С. 117–120; Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020.

³⁵² Пахомов Е.В. Базовая модель умного города // Инженерный вестник Дона. 2018. № 4.

— четвертая научно-техническая революция, представляющая собой возникновение и господство smart-технологий, повсеместной роботизации и внедрение искусственного интеллекта, в первую очередь местом внедрения своих идей и проектов выбирает город, как наиболее восприимчивую среду для новаций³⁵³;

— города сосредотачивают подавляющую часть всех материальных благ, практически все культурные достижения, науку и образование.

Однако города далеко не идеальные места для проживания человека. Существенно расширяя одни возможности, по целому ряду других характеристик город формирует «суррогатные» искусственные формы жизнедеятельности человека: деградирующая природная среда заменяется архитектурными комплексами, имитирующими природу, решая проблему обеспечения горожан свежими овощами и фруктами, предлагаются проекты их выращивания на крышах и стенах домов, но экология города остается еще весьма «неполезной» для потребления таких продуктов, активно пропагандируя электротранспорт для улучшения воздушной среды, производители и власти по­малкивают о существенно большем вреде от утилизации аккумуляторов и т.п.

Серьезной проблемой современной науки о городах является отсутствие четкого и ясного представления о том каким будет город будущего. Футурологические исследования ученых, представляющих различные гуманитарные науки, показывают, что многочисленные философские, социологические, экономические, политологические и даже урбанистические теории города не соответствуют тем реалиям и тенденциям развития городов, которые еще несколько лет тому назад считались весьма актуальными.

По нашему мнению, это связано с тем, что происходят глубокие изменения в структуре общественных отношений, возникающих в городской среде. Меняется система жизненных целей и приоритетов, традиционные ценности перестают формировать личностные качества людей. Одной из причин такого положения является насильственное внедрение постмодернистских теорий «сервисного государства», потребительского общества, гендерной свободы и т.п.

³⁵³ Подробнее: *Schwab K., Davis N. Shaping the future of the Fourth industrial revolution* – Publisher: Portfolio penguin, 2018.

Кроме того, общественные науки плохо коррелируют свои исследования с перспективами развития достижений в области информационных технологий. Фундаментальные теоретические исследования в этой области представляют собой дискретные узкоотраслевые, а в лучшем случае межотраслевые работы. В частности, междисциплинарный метод еще только начинает входить в практику юридической науки.

По нашему мнению, это совершенно недопустимо, потому что правовое регулирование и обеспечение всех технологических и внедренческих процессов нового этапа цивилизационного развития мира, должны их координировать и предохранять от серьезных социально-экономических и эколого-технических ошибок. Нельзя допустить чтобы цифровизация города стала «противозаконной» деятельностью, с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гармоничного развития личности, сохранности здоровья людей, обеспечения из безопасности.

Необходимо отметить и другой аспект. Сегодня мы видим, как происходит трансформация территориальной организации городских муниципальных образований. В состав городских округов входят сельские поселения, поселки, коттеджные и дачные товарищества. Городские агломерации стимулируются необходимостью экономического роста и устойчивого развития. Формируется некий симбиоз между городом и селом, и как представляется, это достаточно органичный и естественный процесс, который скорее всего приведет не к уничтожению (как это было раньше) сельской среды, а к образованию новых комплексных сельско-городских форм, которые потребуют комплексного правового регулирования новых общественных отношений.

Теоретической основой этих процессов можно считать концепцию стадийной (циклической) теории урбанизации, предложенной Д. Джиббсом, который выделил пять основных стадий урбанизации:

- для первой стадии характерно преимущественное развитие сельской местности, а города, вписанные в сельские ареалы, отстают в росте;
- вторая стадия отличается усилением темпов роста городов при замедлении развития сельской местности;
- на третьей стадии определяющим становится процесс оттока сельских жителей в города;

— четвертая стадия урбанизации соотносится с кульминацией стягивания населения в большие города и агломерации при одновременной потере жителей малыми городами;

— пятая стадия цикла характеризуется деконцентрацией населения, ростом людности малых поселений, в т.ч. вне агломераций³⁵⁴.

Видимо мы находимся сейчас в четвертой стадии, но процессы перехода в пятую стадию были искусственно «промотивированы» пандемией вируса COVID-19. Некую уверенность в этом дают два факта: во-первых, концепция экогородов во многом «впитала» в себя сельские признаки (малоэтажность, возобновляемые источники энергии, максимальная переработка и использование мусора и т.п.)³⁵⁵, во-вторых, в связи с пандемией вируса COVID-19 стала очевидной эпидемическая опасность городов (особенно крупных и мегаполисов), потребовавшая настолько жестких административно-правовых мер, что в разных странах стали возникать массовые протесты населения городов по поводу незаконного ограничения их конституционных прав. Малые города и сельские поселения, наоборот, показали свою санитарно-эпидемиологическую устойчивость в силу существенно меньшей плотности и более комфортной социально-психологической среды проживания людей.

Урбанисты и географы отмечают тенденцию покидания в условиях пандемии жителями своих больших городов и переселение в пригороды, удаленные дачные поселки и покупку жилья в малонаселенных районах. Однако социологические исследования показывают стремление жителей России к перемене места жительства вообще (около 25 % опрошенных, проживающих в 500 городах и поселках городского типа) и желание жить в крупных городах (30 % — в городах от 500 тыс. до 1 млн жителей)³⁵⁶.

Все это говорит о необходимости более эффективного и обоснованного правового регулирования жизнедеятельности городов и «смешан-

³⁵⁴ Мазур Л.Н. Теоретические проблемы изучения процессов урбанизации / В сборнике: Историческая урбанистика: прошлое и настоящее города. – Курган: ООО «Курганский Дом печати», 2015. С. 64.

³⁵⁵ *Wojtowicz-Wrobel A.* Eco city – eco technologies and city designing theory and practice / Материалы международной научно-технической конференции: Проблемы ресурсо— и энергосберегающих технологий в промышленности и АПК. – Иваново: Иван. гос. хим.-технол. ун-т. 2014. С. 87–99; *Suzuki H., Dastur A., Moffatt S., Yabuki N., Maruyama H.* Eco2 cities. Ecological cities as economic cities – Washington, DC, The World Bank, 2010.

³⁵⁶ Информационное агентство «Строительство». – URL: dom.iastr.ru

ных» территорий (городских округов с сельскими поселениями). При этом очевидно, что централизованные правовые меры не дают нужного результата в силу абсолютного разнообразия условий жизни и характеристик городской среды в каждом населенном пункте. Это в свою очередь актуализирует развитие городского права как инструмента правового регулирования при решения комплексных задач обеспечения жизнедеятельности людей как в «обычном», так и «чрезвычайном» режиме в случае возникновения серьезных проблем и угроз.

Процессы развития города, складывающиеся правовые отношения уже достаточно давно не могут обеспечиваться простыми вертикальными административными связями. И чем крупнее город, тем менее результативно такое администрирование, т.к. оно не обеспечивает все многообразие управленческих решений, основания для принятия которых, чаще всего носят неочевидный характер.

В качестве общего вывода можно сказать, что современное городское право должно рассматриваться не как развивающийся институт муниципального права, а как более сложное и комплексное научное направление юридической науки и активно формирующаяся отрасль, предметом которой являются следующие виды междисциплинарных общественных отношений:

- устанавливающих правовой статус города, его территории и жителей, систему городского самоуправления;
- определяющих условия обеспечения центрального места потребностей горожанина в структуре городского хозяйства и создание благоприятных условий его жизни;
- обеспечения устойчивого социально-экономического развития города, возникающих в процессе реализации экономических программ развития города, агломерации, региона и страны;
- возникающие в процессах реализации тех или иных тенденций социального развития городов (изменений возрастного состава, культурологических характеристик, демографических и миграционных процессов и др.);
- формирующихся в ходе использования городскими структурами электронных форм взаимодействия власти и жителей, внедрения информационных технологий, роботизации и концепции «умного» города, региона, государства;

- имеющих политико-правовой характер, связанный с ролью и местом города в политической жизни страны и мира;
- создающих благоприятную психологическую городскую атмосферу как в отношениях между жителями (идея добрососедства), так и с окружающей средой (архитектура, освещенность, цветовое оформление и т.п.);
- формирующих качественную и надежную инженерную систему города;
- возникающие в условиях различного рода городских опасностей и рисков для населения, экономики города, природного комплекса.

2.6. Международно-правовые аспекты роли и места городов в современном мире

Современный мир находится сегодня возможно в самом широком спектре противоречий, политических изменений, социальных конфликтов как никогда ранее. Фактически неуправляемые процессы урбанизации и продолжающейся научно-технической глобализации порождают массу как позитивных, так и негативных тенденций в международных отношениях, где роль городов возрастает с каждым днем.

Однако, как справедливо отмечает Д.А. Савкин, фундаментальные теории не признают города в качестве отдельных участников мировых политических процессов. Международные взаимодействия на уровне городов в работах классиков науки о международных отношениях либо не считаются значительными, либо рассматриваются как продолжение внешней политики государства, инструмент ее реализации. Автор, анализируя глобальные города как акторов международных отношений, подчеркивает его самоидентификацию как внутри, так и за пределами государства, которая обусловлена несколькими ключевыми моментами: во-первых, это наличие собственных информационных связей и, соответственно, возможность выступать в качестве центра создания, хранения и передачи информации на мировой арене; во-вторых, наличие собственной идентичности, отличной от государственной и, в-третьих, образ города, его репутация и узнаваемый во всем мире имидж³⁵⁷.

³⁵⁷ Савкин Д.А. К вопросу об акторности глобальных городов в мировой политике // Вестник СПбГУ. 2009. Вып. 4. С. 172–180.

Мировые города-мегаполисы стали международными финансовыми, экономическими, информационными и политическими центрами мира. Город — это место размещения различных международных организаций и подписания международных договоров, именем которых они часто называются, особый субъект международно-правового регулирования (вольные города, города-государства) и др.

Все эти процессы оказывают влияние на международные отношения, и, как справедливо отмечает В.В. Лисаускайте, естественное развитие международного права, появление новых видов международных отношений, формирование новых отраслей и институтов являются закономерной составляющей самого существования международной правовой системы³⁵⁸.

История развития международного права приводит нам немало примеров важного значения городов: зарождение первых городов-государств как субъектов международных отношений, интенсивная торговая и дипломатическая деятельность древнегреческих городов-государств, обменивавшиеся многочисленными посольствами и заключавших договоры о военной помощи, на протяжении столетий соседние города формировали различные союзы для решения общих задач. В Средние века мощной международной политико-экономической организацией был Ганзейский союз городов, с которым активно сотрудничали Новгород и Псков, важную международную роль в отношениях с Западом играл Смоленск и др.

XX в. стал периодом расцвета международных неправительственных организаций городов. Так, в 1913 г. в Генте (Бельгия) был учрежден Международный союз местных властей (IULA) для целей развития местного самоуправления как основы демократии, представления и защиты интересов местного самоуправления на национальном и международном уровне, поощрения и стимулирования международного обмена информацией и сотрудничества между органами местного самоуправления и др.³⁵⁹

В 1957 г. была образована Всемирная федерация объединенных (породненных) городов — международная неправительственная организа-

³⁵⁸ Лисаускайте В.В. Фрагментация и формирование новых элементов системы международного права // Международное публичное и частное право. 2016. № 6. С. 3–6.

³⁵⁹ Официальный сайт Союза международных ассоциаций. – URL: <https://uia.org>

ция, цель которой — укрепление дружественных связей между городами различных стран. В 1970 г. она объединяла до тысячи городов более 50 стран Европы, Азии, Африки и Америки; в 2000 г. в нее входило свыше 3 500 городов более чем 160 государств мира. Свыше ста городов России установили связи более чем с 200 городами стран мира³⁶⁰.

В современный период происходит укрупнение международных неправительственных организаций городов. В 2004 г. Международный союз местных властей (МСМВ) и Всемирная федерация породненных городов (УТО) объединились во Всемирную организацию объединенных городов и местных властей (UCLG), задачами которой являются: усиление роли местных органов власти в целях содействия решению актуальных мировых проблем и получение признания в этой роли в международной системе; действовать в интересах ООН, сформулированных в Декларации тысячелетия³⁶¹, обеспечение эффективности местных и региональных властей, представителей национальных объединений, поддержание мира через практику «городской дипломатии», содействие развитию инноваций и укреплению местного самоуправления.

Известной европейской организацией городов является Eurocities — сеть, объединяющая местные органы власти более чем 140 европейских городов и около 45 городов-партнеров из 39 стран. Чтобы стать членом организации город должен иметь не менее 250 тыс. жителей и демократически избранное правительство. Рабочими органами Eurocities являются форумы и рабочие группы по различным направлениям: «Культура», «Креативные индустрии», «Культура и молодежь» и др.³⁶²

Активную позицию в координации их работы занимает ООН, развернув Программу ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат), которая разрабатывает и проводит всемирные кампании: в области управления городским хозяйством и владения жильем. Один раз в два года в рамках Программы ООН-Хабитат проводятся Всемирные форумы городов, основной целью которых являются исследования мировых проблем урбанизации и ее влияния на общество, города, экономику и политику.

³⁶⁰ Прокопенко А.Е. Международные связи городов // Власть. 2009. № 9. С. 58–60.

³⁶¹ Принята в г. Нью-Йорке 8 сентября 2000 г. Резолюцией № 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. – URL: <http://www.un.org>

³⁶² Сайт Eurocities. – URL: <http://www.eurocities.eu>

Ю.Н. Саямов считает, что в последние десятилетия в теории и практике международных отношений все прочнее утверждается понятие «дипломатия городов». В решении глобальных проблем человечества, в диалоге культур и цивилизаций возрастающая роль принадлежит городам, и прежде всего городам крупным, задающим тон развитию в своих странах, регионах и в мире в целом. Однако нельзя согласиться с его критикой официальной дипломатии, которая в большей или меньшей степени предпочитала и в какой-то мере предпочитает и сейчас относить дипломатию городов к чему-то находящемуся вне сферы ее интересов, особенно на фоне беспрецедентного роста влияния городов и их удельного веса в своих странах и на мировом уровне³⁶³.

В международном праве существуют и другие термины, определяющие «неофициальную» дипломатию: публичная³⁶⁴, общественная³⁶⁵, муниципальная³⁶⁶, народная (нерегулируемые правительствами дружеские отношения людей из разных государств).

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

Города — муниципальные образования, посредством органов городского местного самоуправления, а города федерального значения как субъекты РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право участвовать в международных социально-экономических отношениях. А через международные неправительственные

³⁶³ Сиятов Ю.Н. Дипломатия городов // Международная жизнь. 2008. № 9. С. 129–145.

³⁶⁴ Лукин А.В. Публичная дипломатия. Основы понятия. – URL: [https:// www.клубпубличнойполитики.рф](https://www.клубпубличнойполитики.рф)

³⁶⁵ Общественная дипломатия как инструмент приграничного взаимодействия Евразийского союза: монография / редкол. И.П. Бабинцев и др. – Белгород: Константа, 2016.

³⁶⁶ Серенко А.Н. Дипломатия городов вместо дипломатии канонеров // Независимая газета. 22 мая 2014.

организации (далее — МНПО) городов они могут участвовать и в международных правоотношениях.

Международные неправительственные организации начинают играть все более заметную роль в международных отношениях. Понятие МНПО закреплено в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 1296 (XIV) от 23 мая 1968 г. как любая международная организация, учрежденная не на основании межправительственного соглашения. В данной трактовке к основным признакам МНПО относятся:

- а) отсутствие целей извлечения прибыли;
- б) признание, по крайней мере, одним государством или наличие консультативного статуса при международных межправительственных организациях;
- в) получение денежных средств более чем из одной страны;
- г) осуществление деятельности, по крайней мере, в двух государствах;
- д) создание на основе учредительного акта³⁶⁷.

Ученые-правоведы в сфере международного права выделяют особую категорию «смешанных международных отношений государственно-негосударственного характера», в которую в том числе включаются «отношения государств с юридическими и физическими лицами, находящимися под юрисдикцией других государств, а также с международными неправительственными организациями и международными хозяйственными объединениями³⁶⁸, к которым с полным правом можно отнести перечисленные выше международные организации городов.

В международном праве сформировался достаточно объемный массив специфических «городских» источников³⁶⁹. 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 (Хаби-

³⁶⁷ Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/docs/1968resolutions.shtml>

³⁶⁸ Международное право: учебник для вузов / отв. ред. Г.И. Игнатенко, О.И. Тиунов. – М., 2003. С. 6, 8.

³⁶⁹ Подробнее: *Таболин В.В.* Международно-правовые источники современного городского права // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С. 66–71.

тат I) в Ванкувере (Канада) в 1976 г.³⁷⁰, Европейская декларация прав городов, принятая постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы в 1992 г., и Европейская хартия городов³⁷¹, принятая во исполнение положения Европейской декларации прав городов и придающая им нормативное содержание, 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 г., Стамбульская декларация по населенным пунктам, принята на специальной конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), в Стамбуле (Турция) 3–14 июня 1996 г.³⁷², Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии, принята резолюцией S-25/2 специальной 25-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 9 июня 2001 г.³⁷³, Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов 2007 г.³⁷⁴, Европейская хартия городов II «Манифест новой урбанистики» была принята 29 мая 2008 г. в Страсбурге³⁷⁵, Европейская декларация прав городов и Европейская хартия городов (приняты Постоянной конференцией местных и региональных властей органов власти Совета Европы 18 марта 1992 г.).

Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи ООН³⁷⁶ одобрила итоговый документ Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), прошедшей в Кито (Эквадор) в октябре 2016 г., и озаглавленный «Новая программа развития городов», который был принят главами государств и правительств, министрами и высокими представителями.

³⁷⁰ Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/russian/declarat/vancouver.pdf>

³⁷¹ Европейская хартия городов (русская версия): материалы 27-й сессии постоянной конференции местных и региональных органов власти Европы. Страсбург, 18 марта 1992 г. // Обнинск, Городское управление. 2001. № 1.

³⁷² Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habdecl.htm>

³⁷³ Официальный сайт ООН. – URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/habitatdec.htm>

³⁷⁴ Комитет по устойчивому развитию Палаты местных властей Совета Европы. – URL: <http://rm.coe.int/1680718943>

³⁷⁵ Там же. – URL: <http://www.logincee.org/file/1587/library>

³⁷⁶ 26-я сессия ООН. Найроби, 8–12 мая 2017 г. Обзор итогов Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). – URL: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/05/Russian-12.pdf>

К международно-правовым источникам о городах также можно отнести международные документы, посвященные отдельным проблемам городов: Сучжоуская декларация о международном сотрудничестве в области охраны и развития исторических городов (Международная конференция мэров исторических городов Китая и Европейского Союза, Сучжоу, Китай, 7–9 апреля 1998 г.), Афинская декларация по здоровым городам, принятая на Международной конференции по здоровым городам, проходившей по инициативе Всемирной организации здравоохранения в Афинах в июне 1998 г.³⁷⁷, Белфастская декларация по здоровым городам «Сила действий на местном уровне», принятая 22 октября 2003 г.³⁷⁸, Загребская декларация по здоровым городам «Вопросы здоровья и равенства в отношении здоровья должны быть отражены во всех местных стратегиях», Загреб, 2008 г.³⁷⁹

Как видно из данного перечня, источники носят весьма разносторонний и значимый характер, что требует их системного изучения и формирования правоведами своих научно-методологических подходов к исследованию места и роли городов в международных отношениях.

По мнению А.Е. Прокопенко, в последнее время состав участников международных отношений увеличился за счет тех акторов, которые представляют не государства и не внутригосударственные регионы, а местные сообщества. Их включение в международные связи становится одним из каналов реализации девиза мирового общественного форума «Диалог цивилизаций»: «Там, где не договорятся государства, договорятся люди»³⁸⁰.

Зарубежные исследователи города в международном праве также отмечают возрастание уровня значимости международных контактов местных властей. В работах американских специалистов появилась идея формирования международного права местного самоуправления (International local government law). В частности, Джеральд Э. Фраг и Дэвид Дж. Баррон считают, что полномочия городов создают ряд международно-правовых норм и правил для городов, которые, чтобы под-

³⁷⁷ Официальный сайт Европейского регионального бюро ВОЗ. – URL: http://www.euro.who.int/AboutWHO/Policy/20010917_1?language=russian

³⁷⁸ Там же. – URL: http://www.euro.who.int/document/hcp/belfast_dec_r.pdf

³⁷⁹ Там же. – URL: <http://www.euro.who.int/document/e92343r.pdf>

³⁸⁰ Прокопенко А.Е. Указ. соч. С. 58–60.

черкнуть его новизну и полноту, они называют международным правом (законом) местного самоуправления³⁸¹.

В качестве общего вывода можно сказать о складывающихся тенденциях «размывания» классического представления о закрытом списке субъектов международного публичного права и возрастающей роли «деполитизированных» участников международных отношений, а значит, и появлении в его системе новых институтов и отраслей. Подобным образованием в системе международного публичного права мог бы стать институт международного права городов.

³⁸¹ Gerald E. Frug & David J. Barron. International Local Government Law // The Urban Lawyer. 2006. Vol. 38. Iss. 1. P. 1–62.

ГЛАВА 3. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГОРОДЕ

3.1. Сущность и отличительные признаки правоохранительной деятельности в городской среде

Деятельность любого государства и его административных органов охватывает многие сферы государственной и общественной жизни как в целом по стране, так и в каждом её регионе, местности, территориальном образовании и населённом пункте, включая города. Такого рода деятельность достаточно многогранна и характеризуется широким спектром своей реализации и влияния. В первую очередь, это обусловлено направленностью и содержанием вопросов и проблем, которые нуждаются в постоянном внимании и принятии мер по их разрешению со стороны соответствующих государственных органов и правомочных должностных лиц.

Причём это касается не только осуществления активной внешней политики и международных отношений, повышения обороноспособности и охраны государственной безопасности страны, но также связано с необходимостью обеспечения нормального и эффективного функционирования экономики и бизнеса, как в масштабах всей страны, так и в её конкретных отраслях и хозяйственных организациях, созданием благоприятных условий для развития культуры, науки и образования.

В силу изложенных обстоятельств одним из ключевых вопросов, которые стоят перед центральными и региональными органами власти, в том числе администрациями городов, является качественная организация деятельности, связанной с поддержанием правопорядка и общественной безопасности, обеспечением законности, гарантии защиты прав и свобод граждан, охраны материальных и духовных ценностей общества, осуществлением борьбы с преступлениями и иными правонарушениями.

В свете рассматриваемых проблем необходимо отметить, что согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в нашей стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные

формы собственности. Это означает, что со стороны государственных органов вообще и администрации городов в частности, а также всей системы функционирующих в городах правоохранительных органов должна осуществляться равная правовая защита всех форм собственности.

Поскольку, согласно ч. 1 ст. 1 Основного закона страны, Россия провозгласила себя демократическим правовым государством, в котором общественная и государственная жизнь должна осуществляться в строгом соответствии (точном и полном соблюдении) с нормами действующего законодательства, то интересы личности, общества и государства должны охраняться от любых противоправных посягательств.

Таким образом, можно констатировать следующее: охрану и развитие политических, экономических, социальных, культурных, личных прав и свобод граждан следует рассматривать в качестве основного назначения деятельности всех законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти всех уровней: центральных, региональных и местных, в том числе городских.

В силу изложенных обстоятельств функционирующие в городах правоохранительные органы в пределах предоставленных им полномочий призваны реально обеспечить, в том числе посредством применения имеющихся в своём распоряжении сил и средств, такой порядок в общественной жизни, который бы наряду с реализацией указанных выше задач в то же время полностью отвечал требованиям правовых норм, содержащихся в Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве.

Разумеется, нужно принять во внимание то обстоятельство, что развитие современного российского общества как в целом по стране, так и в городах осуществляется в достаточно сложных, противоречивых, а в ряде случаев неблагоприятных условиях.

На протяжении длительного периода времени в России, во всех её территориальных образованиях, включая города, разрешается комплекс задач, связанных с реформированием экономической, социальной, политической жизни, формированием институтов гражданского общества и правового демократического государства. Однако на темпах и качестве проведения реформ негативно сказываются многие обстоятельства внешнего и внутреннего характера, одним из кото-

рых является высокий уровень преступности, особенно связанной с должностными правонарушениями³⁸².

Преступность как негативное социальное явление серьёзно деформирует существующую структуру общественных отношений, а коррупционные правонарушения должностных лиц ещё и дискредитируют государственную власть и правосудие, в том числе на уровне городов, способствуют разложению и деморализации социальной среды, подменяют и извращают понятие демократии, формируют и обуславливают пассивность граждан в вопросах участия в общественно-политической жизни страны и конкретного города.

В этой связи выработка мер по повышению качества и результативности правоохранительной деятельности в условиях города становится одной из наиболее приоритетных и значимых, как в теоретическом, так и практическом смысле, государственных задач.

В силу изложенных обстоятельств в современной обстановке возросло значение охраны правопорядка в больших городах, предусматривающей обеспечение режима законности, предупреждение и сокращение любых правонарушений. С учётом опасных тенденций, отмечаемых в динамике роста отдельных видов преступлений и структуре преступности, представляющей, по справедливому утверждению многих авторов, угрозу национальной безопасности России, в настоящее время главным в обеспечении охраны правопорядка следует рассматривать противодействие и обуздание преступности³⁸³.

Необходимо признать, что в последние годы со стороны федеральных органов власти предприняты серьёзные соответствующие меры по концентрации усилий государства на этом важном направлении: в частности, подготовлена и реализуется государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»³⁸⁴, рассчитанная на длительный период

³⁸² Подробнее: *Гладких В.И.* Некоторые вопросы квалификации и применения нормы об ответственности за незаконное получение кредита // *Российский следователь*. 2015. № 3. С. 26–32; *Гладких В.И., Сухаренко А.Н.* Криминальные угрозы экономической безопасности России: состояние и меры нейтрализации // *Российский следователь*. 2018. № 2. С. 47–52.

³⁸³ *Глушков А.И.* К вопросу об эффективности деятельности правоохранительных органов в условиях крупного города // *Градостроительное право*. 2019. № 3. С. 37–41.

³⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 (в редакции постановления Правительства РФ 27 декабря 2019 г. № 1900-79) // *СЗ РФ*. 2014, № 18. Ст. 2188; 2019, № 15. Ст. 1739; № 48. Ст. 6859.

времени. Программы аналогичного характера были приняты и ежегодно обновляются во многих субъектах РФ.

В свете рассматриваемых проблем необходимо отметить, что реализация правоохранительными органами своих функций в условиях города обуславливает потребность разъяснения и чёткого определения таких понятий, как «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы». Оба эти понятия до настоящего времени остаются дискуссионными как в научной среде, так и в правоприменительной практике.

По мнению И.С. Самошенко, правоохранительную деятельность необходимо рассматривать в одном ряду с правотворчеством и оперативно-исполнительной деятельностью³⁸⁵. В этой связи С.С. Алексеевым к числу основных правовых форм отнесены правотворческая, правоисполнительная и правообеспечительная виды деятельности; при этом последнюю автор классифицировал на организационную, контрольно-надзорную и правоохранительную деятельность³⁸⁶.

Некоторые авторы выделяют правотворческую и правоприменительную деятельность, дифференцируя последнюю на правонаделительную и правоохранительную, в свою очередь подразделяя её на правообеспечительную, юрисдикционную и правоисполнительную³⁸⁷. По утверждению Ю.М. Козлова, правоохранительную и юрисдикционную деятельность целесообразно рассматривать в качестве синонимов³⁸⁸.

Заслуживающей внимания, но не бесспорной представляется позиция А.Б. Сахарова, согласно которой «правоохранительная деятельность — это деятельность специальных государственных органов (прокуратуры, органов внутренних дел, судов, исправительно-трудовых учреждений), призванных осуществлять непосредственную борьбу с преступностью»³⁸⁹.

Более развёрнутое определение правоохранительной деятельности сформулировано М.Ю. Барщевским: «Правоохранительная деятель-

³⁸⁵ Самошенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М.: Юридическая литература, 1971. С. 29.

³⁸⁶ Алексеев С.С. Государство и право: учеб. пособие. – М.: Проспект, 2015. С. 106.

³⁸⁷ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987. С. 106.

³⁸⁸ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1999. С. 20.

³⁸⁹ Правоохранительные органы РФ: Учеб. пособие для учеб. заведений юрид. профиля / под ред. В.К. Боброва. – М.: Щит-М, 2000. С. 21.

ность — это деятельность государства в лице его специально уполномоченных органов по обеспечению законности, правопорядка, охране прав и законных интересов общества, государства, общественных и иных объединений граждан, защите прав и свобод человека и гражданина, борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, которая осуществляется в установленном законом порядке посредством применения в строгом соответствии с законом мер юридического воздействия (в т.ч. мер государственного принуждения)»³⁹⁰.

Нетрудно заметить, что в ряде случаев содержательную сторону правоохранительной деятельности авторы чрезмерно сужают, ограничивают её формат лишь уголовно-правовыми мерами борьбы с преступностью. Справедливости ради нужно указать, что другая группа учёных указанные меры дополняют комплексом мероприятий, направленных на поддержание общественного порядка: патрулированием на улицах и в иных общественных местах, контролем проведения массовых мероприятий (уличных шествий, митингов, пикетирования и др.).

Разумеется, все указанные меры являются составной и даже важной частью правоохранительной деятельности, однако нельзя её сущность сводить лишь только к их производству. В этой связи более обоснованной представляется позиция авторов, утверждающих, что правоохрана в себя включает многие другие функции, в частности, защиту политических, имущественных, социальных и других прав граждан, обеспечение законности функционирования государственных структур, хозяйственных органов и общественных формирований и т.д.³⁹¹

В юридической печати также представлена точка зрения, согласно которой реализация правоохранительной деятельности сопряжена с выполнением многих функций, в том числе относящихся к обеспечению национальной безопасности страны. В этой связи необходимо отметить, что разрешение указанной задачи предполагает применение исключительных и присущих только ей мер, направленных в первую очередь на предотвращение политических, экономических, экологических и военных угроз, а также на противодействие таким угрозам.

³⁹⁰ Барщевский М.Ю. Проблемы российской адвокатуры: дис. ... докт. юрид. наук. М.: МГЮА, 1997. С. 14.

³⁹¹ Мирзоев Г.Б., Григорьев В.Н. Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 63.

В силу изложенных обстоятельств, представляется, что столь обширное и свободное интерпретирование рассматриваемого правового института вуалирует установленные Конституцией РФ и положениями действующего законодательства границы и суть правоохранительной деятельности, а также безосновательно культивирует силовые методы воздействия, беспочвенно игнорируя пределы и принципы применения мер юридической ответственности, присущих правовому демократическому государству.

Между тем по своему содержанию правоохранительная деятельность многогранна и характеризуется следующими отличительными признаками:

- она осуществляется только специально уполномоченными должностными лицами и государственными органами, в отношении которых законодателем установлен жёсткий порядок комплектования, организации и функционирования;

- эта деятельность направлена исключительно на защиту прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

- указанная деятельность осуществляется строго в порядке, установленном законом (с соблюдением соответствующих процессуальных процедур). При принятии решения о применении или неприменении каких-либо правоохранительных мер компетентный орган (должностное лицо) обязан соблюдать определённые правила, предусмотренные законом для соответствующей ситуации (правила уголовного, гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, например, правила производства предварительного расследования и т.п.);

- названная деятельность осуществляется только посредством применения мер государственного принуждения или наложения взыскания, применения мер юридического воздействия; при этом применение мер юридического воздействия должно строго соответствовать закону, которым определены не только основания и условия применения указанных мер, но и перечень конкретных мер, которые могут быть применены в данном определённом случае.

Правоохранительная деятельность, выраженная в комплексе регламентированных властно-распорядительных и правоприменительных

действий, направленных на обеспечение охраны и поддержание правопорядка, прав и свобод граждан и других предусмотренных законом институтов, в том числе предполагает также принятие мер по предупреждению правонарушений, разрешению юридических дел и привлечение виновных к юридической ответственности. Основным методом реализации рассматриваемой деятельности является государственное принуждение.

При этом в качестве основных этапов реализации правоохранительной деятельности следует выделить такие обстоятельства:

- 1) формально-юридическое закрепление общественно опасных деяний в качестве правонарушений;
- 2) установление юридических запретов на совершение противоправных действий;
- 3) установление юридических санкций за совершение правонарушений;
- 4) определение вида, меры и объёма юридической ответственности в отношении правонарушителя;
- 5) осуществление юридической ответственности³⁹².

Принимая во внимание изложенное, можно подвести определённый итог в части определения сущности и содержания правоохранительной деятельности. Названная деятельность может осуществляться лишь с помощью применения юридических мер воздействия. Среди таких мер важное место отводится мерам предупреждения противоправных действий, в том числе правонарушений, допускаемых со стороны сотрудников правоохранительных органов в ходе исполнения ими своих функциональных обязанностей.

Применяемые правомочными должностными лицами в рамках правоохранительной деятельности юридические меры воздействия (в том числе меры государственного принуждения) должны строго соответствовать предписаниям закона. Только нормативные предписания закона могут послужить основанием для избрания и применения конкретной меры воздействия, определять её содержание и порядок реализации. Юридическая ответственность также определяется лишь на основании соответствующих положений закона и реализуется строго в

³⁹² Корниенко Г.А. Правоприменительная деятельность как форма реализации охранительной функции права (теоретико-праксиологический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. С. 13.

установленном законом порядке (с соблюдением процессуальных процедур).

Установленная законом норма права может быть применена только по отношению к виновному лицу, только в установленных пределах и в соответствии с определёнными законодателем правилами административного (в том числе судебного) разбирательства. Любое отступление государственных органов и их должностных лиц, осуществляющих правоохранительную деятельность, от предписания закона и установленного им порядка (процессуальных процедур) является незаконным и однозначно влечёт за собой признание недействительными юридических решений правоохранительных органов со всеми вытекающими последствиями, в том числе привлечением к ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения.

Все перечисленные составляющие правоохранительной деятельности, производимой государственными органами и их должностными лицами, направлены на обеспечение законности, обоснованности, справедливости, своевременности и действенности принимаемых юридических решений по обеспечению правопорядка.

С учётом сказанного можно заключить, что правоохранительная деятельность представляет собой разновидность государственной деятельности, осуществляемой специально уполномоченными государственными органами и их должностными лицами для охраны права, установленного законами правопорядка с использованием соответствующих юридических мер воздействия к нарушителям в строгом соответствии с законом и соблюдением определённых законом правил (процессуальных процедур).

В масштабах всей страны правоохранительная деятельность как форма обеспечения государственных интересов многофункциональна и охватывает ряд важных направлений (функций), каждому из которых соответствует определённый вид правоохранительной деятельности: охрана конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства, прав и свобод личности, общественного порядка и обеспечение общественной, государственной и экономической безопасности государства, выявление, раскрытие и расследование преступлений, прокурорский надзор за исполнением законов РФ, судопроизводство (административный, арбитражный, гражданский и

уголовный процессы), судебная защита и исполнение судебных решений.

В условиях городской среды правоохранительная деятельность также отличается своей неоднородностью, т.к. её осуществляют различные государственные органы, перед которыми стоят свои собственные, отличные от других, установленные законодателем конкретные специфические задачи. Как уже было сказано, эти государственные структуры в пределах своих полномочий применяют различные силы, способы и средства при осуществлении правоохранительной деятельности.

В зависимости от конкретных задач, которые в условиях города стоят перед правоохранительными органами, указанную деятельность можно подразделить на следующие виды: деятельность по обеспечению безопасности; борьба с преступностью (выявление, раскрытие и расследование преступлений); надзор за соблюдением законности; обеспечение исполнения решений судов и других государственных органов в случаях, предусмотренных законом; обеспечение государственной политики в области юстиции.

В силу изложенных обстоятельств в масштабах города ключевыми направлениями правоохранительной деятельности в настоящее время являются следующие: активизация борьбы с преступностью, оздоровление криминальной обстановки в пределах соответствующего территориального образования, обеспечение установленного законами и подзаконными актами правопорядка, государственной и общественной безопасности в широком смысле.

Реализация этих задач зависит от многих факторов, в том числе напрямую не связанных с функционированием в городе органов, служб, подразделений, учреждений и должностных лиц правоохранительных структур, непосредственно осуществляющих правоохранительную деятельность. Нередко это может быть обусловлено уровнем качества и оперативности работы структурных подразделений и сотрудников, которые обеспечивают выполнение названной деятельности опосредованно (кадровая, штабная и тыловая службы).

В этой связи результативность осуществления правоохранительной деятельности возможно, в частности, повысить посредством:

- определения (установления) принципиальных исходных положе-

- ний устройства организационно-штатных структур органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность, направленную на обеспечение в городе правопорядка;
- эффективного взаимодействия в рамках города правоохранительных и других органов государственной власти при выполнении возложенных на них правоохранительных функций (задач);
 - внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, способствующие коренному улучшению этой деятельности, в частности, по возложению обязанности на другие государственные органы, городские, общественные и частные организации, а также население функции оказания содействия правоохранительным органам в борьбе с различными правонарушениями и их профилактикой;
 - формирования, развития и совершенствования новых юридических и научно-технических средств, методов и приёмов, направленных на противодействие всем правонарушениям, обеспечение правопорядка, личной, общественной и государственной безопасности;
 - развития и нормального (в том числе стабильного) обеспечения финансовой и материально-технической (тыловой) базы для активного осуществления указанной деятельности правоохранительными органами и их должностными лицами на территории города;
 - обеспечения содействия в реализации эффективной кадровой политики по отношению к функционирующим в городе правоохранительным органам, построенной в том числе на нормальном (в том числе стабильном) финансировании, медицинском и жилищно-бытовом обеспечении их сотрудников.

С учётом изложенного можно констатировать следующее: *правоохранительная деятельность в условиях города* — это специфическая деятельность функционирующих в городе уполномоченных должностных лиц и государственных органов, которая осуществляется в установленном законом порядке с целью охраны прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств путём применения мер юридического воздействия, в том числе мер государственного принуждения.

Отличительными признаками правоохранительной деятельности в условиях города являются следующие:

а) правоохранительная деятельность может осуществляться только на основе закона и в соответствии с его нормами, а также в соответствующей процессуальной форме. Нарушение требований закона при её проведении может быть квалифицировано в качестве правонарушения, влекущим уголовную, административную или дисциплинарную ответственность;

б) в основе проведения правоохранительной деятельности соответствующими органами исполнительной власти в каждом случае её осуществления должен находиться конкретный факт, повод, основание, например, сообщение о совершённом (допущенном) правонарушении либо о необходимости его предупреждения (только такое основание предоставляет возможность правоохранительным органам вмешиваться в жизнь, работу как отдельных граждан, государственных органов, так и различных общественных, творческих объединений, союзов и организаций);

в) правоохранительную деятельность правомочны осуществлять специальные государственные органы, относящиеся к государственным военизированным формированиям (это предполагает соответствующее правовое обеспечение, наличие и возможность применения физической силы, специальных средств и боевого оружия);

г) правоохранительную деятельность в соответствующих государственных органах исполнительной власти могут осуществлять только лица, состоящие на службе в правоохранительных органах, имеющие специальное звание и образование, а также навыки в данной сфере деятельности;

д) для сотрудников, осуществляющих правоохранительную деятельность, установлен особый порядок комплектования, прохождения службы, основанный на единоначалии и строгой субординации;

е) принятые государственными органами и их должностными лицами юридические решения при осуществлении правоохранительной деятельности, являются мерами юридического воздействия, основанными на законе, и подлежат обязательному исполнению всеми органами, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами³⁹³.

³⁹³ Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общ. ред. А.В. Зубача. – М.: Юрайт, 2019. С. 187–195.

3.2. Правоохранительные органы: понятие и основные направления деятельности в условиях города

Обязанность осуществления правоохранительной деятельности в городах полностью возложена исключительно на особые государственные (административные) структуры — правоохранительные органы. Они специально учреждены для реализации данной функции и в этой связи располагают большими полномочиями и достаточно широким арсеналом юридических средств, используемых для укрепления общественного порядка и законности, противодействия преступности, а также защиты прав и законных интересов граждан.

Какие же задачи государством возложены на правоохранительные органы в целом по стране и в том числе в городах? В первую очередь — это поддержание правопорядка, что, кстати, является основной целью правоохранительной деятельности. Но это не только борьба с преступностью, обеспечение общественного порядка, конституционного строя, государственной безопасности, но и охрана различных прав, в том числе защита прав и законных интересов населения³⁹⁴.

Основными объектами, которые должны быть защищены со стороны правоохранительных органов в условиях городской среды, являются: личность — её права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности. Охрана названных ценностей законодателем возложена на все государственные органы в целом, но в первую очередь, естественно — на правоохранительные. Это и составляет обобщённое содержание задач последних, хотя для деятельности конкретных правоохранительных органов законодатель предусматривает как общие, так и свои специфические, присущие только им, функции.

Правоохранительные органы составляют определённым образом обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу (систему) государственных (административных) органов, призванных в пределах своих компетенций производить комплекс предусмотренных законом мероприятий, направленных на восстановление нарушенного права, причём в ряде случаев вне зависимости от наличия соответствующего волеизъявления потерпевшего, а также на

³⁹⁴ Береснев Д.С. Проблема поддержания общественного и правового порядка в контексте развития информационных технологий // Правопорядок в России: проблемы совершенствования: материалы VIII Всероссийской конференции аспирантов и молодых ученых. Май-июнь 2013 года. – М.: Моск. ун-т МВД России, 2014. С. 51–52.

привлечение виновного к ответственности. Деятельность указанных органов осуществляется в рамках административных, гражданских или уголовных правоотношений.

В свете рассматриваемых проблем необходимо отметить, что в Конституции РФ понятия «правоохранительные органы», равно как и «правоохранительная деятельность», как уже упоминалось выше, не раскрываются. В то же время в п. «л» ч. 1 ст. 72 Основного закона страны указано, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата.

Из этого положения можно заключить, что Конституция предусматривает наличие и функционирование в городах, таких государственных (административных) институтов, как правоохранительные органы, а также что судебные органы, нотариат и адвокатура не относятся к числу таких органов. Учитывая то обстоятельство, что судебные органы относятся к самостоятельной ветви власти, такое различие имеет принципиальное значение³⁹⁵.

Понятие «правоохранительные органы» как правовой термин впервые был использован в Законе СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР»³⁹⁶, а в Законе СССР от 06 марта 1991 г. № 2001-Х «О советской милиции» данный правовой институт был охарактеризован определением «правоохранительная вооруженная организация»³⁹⁷.

В п. 1 положения «О координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью», утверждённом Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567, приведён неполный перечень указанных органов: «Координация деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов...»³⁹⁸.

³⁹⁵ Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2006. С. 144.

³⁹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР от 5 декабря 1979 г. № 49. Ст. 843.

³⁹⁷ Ведомости СНД СССР и ВС СССР от 20 марта 1991 г. № 12. Ст. 319.

³⁹⁸ Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1958.

В ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»³⁹⁹ также представлен неисчерпывающий перечень правоохранительных органов, чью деятельность по борьбе с преступностью прокуроры должны были координировать, и использовано это же словосочетание⁴⁰⁰. В этом же аспекте следует указать Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁴⁰¹.

В то же время необходимо обратить внимание на то, что ни в одном нормативном правовом акте законодателем не раскрыто содержание понятия правоохранительных органов, а также какие конкретно административные формирования следует рассматривать в качестве указанных органов. Данное обстоятельство в определённой степени способствовало тому, что в юридической печати длительное время ведётся научная полемика по названным вопросам, а также по поводу критериев, по которым те или иные государственные органы обоснованно можно причислить к правоохранительным.

Вся деятельность правоохранительных органов строится на принципах, определяющих основополагающие вопросы организации и деятельности этих органов, а именно: законности, соблюдения и уважения чести и достоинства личности, беспристрастности, открытости и публичности, равенства всех перед законом и судом, неприкосновенности личности и жилища, обеспечения тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, обеспечения подозреваемому, обвиняемому права на защиту, презумпции невиновности, внепартийности.

Поскольку понятие «правоохранительные органы» является общепринятым и длительное время используемым для обозначения системы соответствующих государственных институтов, то, естественно, многими учеными-правоведами и практическими работниками ад-

³⁹⁹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 09.11.2020) «О прокуратуре РФ» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

⁴⁰⁰ Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3.

⁴⁰¹ Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1455.

министративных органов были предприняты попытки сформировать на концептуальном уровне представления о том, что такое правоохранные органы и какие государственные структуры должны в них входить.

Так, например, некоторые авторы утверждают, что правоохранные органы представляют собой ту часть государственного механизма, которая соответственно характеру разделения властей в государстве, специально создается для защиты конституционных прав и свобод граждан и их объединений от произвола и других неправомерных притязаний, поддержания в обществе демократического правопорядка и законности, используя в этих целях, предусмотренные законом специфические юридические средства, в том числе принудительного и связанного с ним контрольно-надзорного и профилактического регулирования⁴⁰².

По мнению других учёных, к числу признаков, определяющих особенности и сущность правоохранных органов, следует отнести следующие:

- возникновение правоохранных органов вследствие разделения властей в государстве;
- обособление части государственного механизма в целях правовой охраны общественных отношений, прав и законных интересов личности от произвола;
- осуществление особого вида государственной деятельности — правоохранных деятельности;
- применение государственного принуждения в связи с осуществлением правоохранных деятельности и пределах своих полномочий;
- подчинённость целям и задачам правоохранных политики;
- независимость всех правоохранных органов (а не только суда) в рамках представленной им компетенции, т.е. при рассмотрении конкретных юридических дел, выполнении иных служебных задач.
- ограничение законом пределов деятельности правоохранных органов и её содержания;
- внутренняя дифференциация правоохранных органов на

⁴⁰² Правоохранные органы: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. – М.: Юрайт. 2015. С. 23.

относительно автономные образования (органы), отличающиеся способом, сферами деятельности, кадровым составом⁴⁰³.

А.П. Рыжакow определил правоохранительный орган как учреждение, а в некоторых случаях должностное или иное лицо⁴⁰⁴. В свою очередь В.М. Бозров и В.Н. Смирнов под названными органами понимают специальные государственные органы, основной функцией которых является охрана и обеспечение конституционной законности, правопорядка и защита национальных интересов и безопасности государства, защита прав и законных интересов человека и гражданина, а также раскрытие и расследование преступлений и правонарушений в области экономической, финансовой, налоговой и таможенной сфер⁴⁰⁵.

Поскольку правоохранительные органы чаще всего реализуют свои полномочия в тот период времени, когда право уже нарушено, то в буквальном смысле слова эти структуры трудно охарактеризовать в качестве правоохранительных. Данное обстоятельство, надо полагать, послужило одной из основных причин для выделения К.Ф. Гуценко правообеспечивающей и правоприменительной деятельности правоохранительных органов⁴⁰⁶. Аналогичную позицию по поводу обоснованности использования термина «правоохранительные органы» занял В.Н. Наумов⁴⁰⁷.

С.И. Ушаков на основе анализа значительного числа литературных источников и трактовки ключевых терминов англосаксонской правовой теории и практики, пришёл к выводу, что наиболее адекватно характер большей части деятельности органов внутренних дел отражает понятие «правопринудительная деятельность», а с позиций российской юридической мысли — «полицейская деятельность»⁴⁰⁸.

Не менее критичную позицию в толковании понятия «правоохранительных органов» занял И.В. Правкин, утверждающий, что этот тер-

⁴⁰³ Григонис Э.П., Чибинев В.М. Правоохранительные органы и осуществляемые ими виды правоохранительной деятельности // Мир юридической науки. 2014. № 3. С. 53–59.

⁴⁰⁴ Рыжакow А.П. Правоохранительные органы: учебник. – М.: Дело и сервис, 2014. С. 48–49.

⁴⁰⁵ Бозров В.М., Смирнов В.Н. Правоохранительные органы: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2012. С. 31.

⁴⁰⁶ Гуценко К.Ф. Правоохранительные органы. Учебник. – М.: КНОРУС, 2014. С. 18.

⁴⁰⁷ Наумов В.Н. Правоохранительные органы. Курс лекций. – Уфа, 2013. С. 42.

⁴⁰⁸ Ушаков С.И. Правоохранительные органы России: внутрисистемные характеристики и связи: монография. – М.: НУ ОАOU, 2013. С. 54.

мин типично советский, в котором «свернута ложь и косвенное издевательство над понятием. Право защищают правозащитники, если оно нарушается властью. Право не нуждается в охране, но только в защите. В охране нуждаются тюрьмы, некоторые учреждения и люди. Полиция в цивилизованных странах не охраняет право, она охраняет безопасность и права граждан. Наши же органы охраняют тотально бесправное государство, нарушающее свою собственную Конституцию на каждом шагу, и называют это «охраной права»⁴⁰⁹.

Совершенно иной точки зрения придерживается другая группа учёных-правоведов, в этой связи указавших, что правоохранительные (или полицейские) органы — это федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы либо структурные подразделения), должностные лица которых наделены законом полицейскими полномочиями, состоящими в возложении на них обязанностей пресекать преступления и административные правонарушения и предоставлении прав по доставлению, задержанию граждан; производству досмотра (осмотра), изъятию; осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, дознания; применению силы и оружия⁴¹⁰.

Несколько лаконичное, но тем не менее заслуживающее внимания определение правоохранительных органов представлено другими авторами, утверждающими, что это определённым образом обособленная по признаку профессиональной деятельности самостоятельная группа органов государства, имеющих свои чётко определённые задачи⁴¹¹.

В приведённых понятиях учёные, как нам представляется, наделяют правоохранительные органы различными признаками, что в свою очередь позволяет сформулировать различную систему административных органов, осуществляющих правоохранительную функцию.

Между тем необходимо отметить, что с точки зрения концепции правового государства правоохранительные органы как на федеральном уровне, так и в условиях города выступают организованной силовой структурой для защиты суверенных прав граждан и их законных

⁴⁰⁹ Правкин И.В. Правоохранительная система в условиях реформирования российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 52.

⁴¹⁰ Бекетов О., Опарин В. О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов РФ // Полицейское право. 2005. № 1. С. 49.

⁴¹¹ Правоохранительные органы РФ: учебник / под ред. В. Божьева. – М., 1999. С. 17.

объединений, охраны конституционного строя и поддержания демократического правопорядка, обеспечения господства права, выражающего подлинные интересы населения.

Согласно положениям правовой доктрины, задачами, возложенными на правоохранительные органы (и характерными только для таких органов), в том числе функционирующим в условиях города, выступают следующие:

- защита жизни, здоровья, имущества граждан, собственности государства, организаций, защита природы, животных и др.;
- восстановление нарушенного права (в том числе в области гражданских правоотношений);
- необходимость обеспечения, предусмотренного законом наказания правонарушителя, в том числе при невозможности восстановления нарушенного права (например, при совершении убийства);
- восстановление нарушенного права с одновременным наказанием правонарушителя.

В качестве основных функций правоохранительных органов в условиях города следует выделять такие направления: обеспечение законности, охрана правопорядка, выявление, раскрытие и расследование преступлений, исполнение судебных решений, оперативно-розыскная деятельность, предупреждение преступлений и иных правонарушений.

Правоохранительные органы, как и любые иные государственные органы, обладают организационной самостоятельностью, наделяются административно-властными полномочиями, предусмотренными законом. В то же время правоохранительная функция данных органов, в том числе реализуемая в условиях городской среды, является преобладающей и включает в себя осуществление процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Кроме того, важным признаком правоохранительного органа является наличие у него не только права, но и обязанности по осуществлению правоохраны путём производства специфических действий принудительного характера, осуществляемых в определённой законодателем процессуальной форме.

С учётом изложенных обстоятельств можно констатировать, что к числу правоохранительных органов, осуществляющих свои функции в условиях города, можно отнести следующие административные структуры: органы прокуратуры, органы, призванные выявлять, раскрывать

и расследовать преступления, органы, обеспечивающие исполнение судебных решений, органы, обеспечивающие государственную и общественную безопасность. Все они находятся во взаимосвязи между собой и с органами, содействующими охране правопорядка, и все они входят в правоохранительную систему государства.

В указанной системе государственных органов каждому правоохранительному органу, функционирующему в условиях города, отведено определённое место и конкретизирована выполняемая им миссия, что в свою очередь обуславливает предоставление специальных, принадлежащих исключительно ему компетенций. Качество и эффективность деятельности системы правоохранительных органов в городах во многом будет определяться тем, насколько качественно хорошо и всесторонне организовано и отработано на практике взаимодействие как между отдельными силовыми ведомствами, так и между структурными подразделениями и службами, входящих в эти органы.

Основные направления повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в условиях города необходимо осуществлять, приняв во внимание и опираясь на следующие взаимосвязанные общественные отношения, возникающие в процессе:

— информационно-аналитического обеспечения правоохранительной деятельности, которое состоит в изучении информационного спроса соответствующих служб и подразделений указанных органов, поддержании устойчивого состояния информационных связей, сборе, накоплении, обработке, хранении и оперативной выдаче требуемой информации в максимально короткие сроки;

— финансово-экономического обеспечения, заключающегося в организационно-ресурсном снабжении правоохранительных органов, которое обусловлено уровнем социально-экономического развития всей страны и конкретного города, реальной социально-экономической ситуацией в определённый период времени, а также эффективностью организационно-экономического механизма функционирования силовых структур;

— кадрового обеспечения деятельности правоохранительных органов, как одного из обязательных условий реализации эффективной правоохранительной политики; в этой связи необходимо обеспечить разрешение задач, связанных с улучшением уровня подготовки и пере-

подготовки квалифицированных специалистов, а также повышением их профессионального мастерства;

— нормативно-правового обеспечения правоохранительной деятельности, предполагающее чёткое, определённое и однозначное указание ключевых моментов функционирования правоохранительных органов (как центрального аппарата, так и городских подразделений, в том числе и на районном уровне в крупных городах);

— оптимизации всех уровней управления правоохранительными органами; освобождение правоохранительных структур от непрофильных функций и за счёт этого сокращение их численности; реформирование системы качественной оценки и контроля деятельности указанных органов;

— правоохранительной деятельности в городах, которая должна быть нацелена на разрешение следующих ключевых вопросов: борьба с преступностью, обеспечение законности и общественной безопасности, защита прав и свобод граждан, обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами и различными общественными образованиями в борьбе с преступностью.

ГЛАВА 4. ТЕОРИЯ БЕЗОПАСНОГО ГОРОДА

4.1. Содержание понятия «безопасность» в аспекте юридической урбанологии

Содержание понятия «безопасность города» является важной частью понятийного аппарата при определении безопасности личности, общества и государства. Рассматривая различные подходы к пониманию термина «безопасность», хотелось бы привести обоснованное мнение Р.С. Мулукаева, что это явление, «возникающее вместе с рождением государства, явление многократное, многостороннее. Обеспечение безопасности — проблема, носящая постоянно действующий характер и имеющая значение необходимого фактора нормального функционирования государства»⁴¹².

Действительно, понятие «безопасность» возникло вместе с появлением человека, который вынужден был себя защищать, в первую очередь, от природных опасностей. По мере исторического развития возникали все новые опасности, а также изменялись существующие, от которых необходимо было находить все новые способы защиты. В результате система безопасности совершенствовалась в условиях появления все новых вызовов и угроз, от которых должно было защищать себя человеческое общество. Бесспорно, что меры защиты от природных катаклизмов кардинальным образом отличаются от тех, которые применяются для нейтрализации современных угроз, таких как, например, кибератаки, аварии на объектах химической промышленности, эпидемии атипичной пневмонии, Эболы, коронавируса COVID-19 и т.д.

Вопросы безопасности в государственно-правовом значении всегда были в центре внимания политиков, юристов, философов. Впервые вопросы безопасности нашли свое отражение в трудах ученых древности Платона, Аристотеля, Цицерона.

По мнению знаменитого римского правоведа Цицерона, люди объединялись в общество под влиянием двух побуждений — слабости и

⁴¹² Мулукаев Р.С. Вопросы внутренней безопасности в дореволюционном российском законодательстве // Правовые проблемы национальной безопасности в РФ: сборник трудов научной конференции. – М., 2012.

страха перед дикой природой, вызывающего стремление к безопасности, и потребности общения. При этом «первой причиной для такого соединения людей, — по мнению Цицерона, — является не столько их слабость, сколько, так сказать, врожденная потребность жить вместе»⁴¹³.

Известный мыслитель древности Платон определял безопасность как отсутствие зла, а обеспечение безопасности, по его мнению, должно осуществляться стражами (сословием воинов) — людьми, которые «...охраняли бы государство от внешних врагов, а внутри оберегали бы сограждан...»⁴¹⁴. Выдающийся ученик Платона древнегреческий философ Аристотель выделял следующие условия обеспечения безопасности государства: «Оружие необходимо для участников государственного общения как для поддержания власти против неповинующихся внутри государства, так и против внешних врагов, если они попытаются нанести обиду»⁴¹⁵.

Средние века в Европе, как известно, были ознаменованы ожесточенной борьбой между светской и церковной властью за руководящую роль в обществе, в результате которых появились новые правовые теории обеспечения безопасности. Так, в Англии в 1215 г. была принята «Великая хартия вольностей», которая до настоящего момента времени является одной из составных частей неписаной английской конституции. Данным документом впервые была признана неприкосновенность личности и ее право на безопасное существование. «Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности по суше и по воде...»⁴¹⁶.

В эпоху просвещения известные мыслители Т. Гоббс и Б. Спиноза продолжали разработку категории «безопасность». В частности, английский философ Т. Гоббс в своей работе «Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского» показывает диалектическое единство и взаимообусловленность безопасности личности, общества и государства. Он отмечает: «Цель государства —

⁴¹³ Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. — М., 1994. С. 20.

⁴¹⁴ Платон. Собр. соч.: в 4-х т. М., 1994. Т. 3. С. 71-73.

⁴¹⁵ Аристотель. Политика // Антология мировой политической мысли: в 5 т. — М., 1997. Т. 1. С. 126.

⁴¹⁶ Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. — М., 2005. Т. 1. С. 373.

главным образом обеспечение безопасности»⁴¹⁷. Однако анализ проблем безопасности приводит ученого к необходимости определения условий ее достижения, к которым следует отнести: во-первых, объединение сил и средств в интересах безопасности, во-вторых, постоянный и непрерывный контроль безопасности, что подтверждается следующим тезисом: «Для безопасности недостаточно, чтобы силы и средства управлялись и направлялись единой волей в течение какого-то времени, например, в ходе битвы или войны»⁴¹⁸. Уже в эпоху просвещения было очевидно, что для обеспечения безопасности личности и общества необходимо выработать определенные правила поведения между людьми. По мнению Т. Гоббса, добро и зло кроются в поведении людей, а «мерилом добра и зла является гражданский закон»⁴¹⁹.

В представлении нидерландского философа Б. Спинозы основная цель обеспечения безопасности государства заключается в том, «...чтобы каждого освободить от страха, дабы он жил в безопасности...»⁴²⁰. Выделяя условия обеспечения безопасности, он отмечал: «Добродетель государства — безопасность (*securitas*)»⁴²¹.

Анализ вопросов обеспечения безопасности в период развития буржуазного общества позволяет выделить две, противоположные, по сути, друг другу концепции. Согласно первой концепции, безопасность нации можно обеспечить только в полицейском государстве, где будет установлен тотальный надзор за всеми сферами жизнедеятельности граждан. Одним из идеологов такого подхода являлся немецкий философ И.Г. Фихте⁴²². Согласно второму подходу, государство имеет право вмешиваться в жизнедеятельность граждан с целью обеспечения безопасности только в том случае, если они самостоятельно не в состоянии ее обеспечить.

Совершенно закономерным видится, что вопросы обеспечения государственной и общественной безопасности закреплялись и в норма-

⁴¹⁷ Гоббс Т. Сочинения : в 2-х т. — М., 1991. Т. 2. С. 129.

⁴¹⁸ Там же. С. 131.

⁴¹⁹ Там же. С. 252.

⁴²⁰ Спиноза Б. Богословско-политический трактат // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 1. — М., 1997. С. 350.

⁴²¹ Спиноза Б. Политический трактат // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 1. — М., 1997. С. 356.

⁴²² Фихте И. Г. Основные черты современной эпохи // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 1. — М., 1997. С. 603.

тивных правовых документах. В связи с чем абсолютно верным представляется высказывание профессора Р.С. Мулукаева о том, что для обеспечения своей безопасности государство создает систему средств, призванных решать эту задачу. Одним из основных средств (инструментов) является право. Право — важнейший фактор обеспечения безопасности государства⁴²³.

Так, в американской Декларации независимости от 4 июля 1776 г. в качестве одной из задач правительства закрепляется обеспечение безопасности, что также признается правом и обязанностью народа⁴²⁴. «Билль о правах» США, принятый в 1791 году, содержит одну из поправок, закрепляющих неограниченное право народа хранить и носить оружие с целью обеспечения безопасности свободного государства⁴²⁵. Примечательно, что на современном этапе развития государство, как правило, ограничивает оборот оружия и, еще более, возможность его свободного ношения.

Декларация прав человека и гражданина 1789 г., принятая во Франции, провозглашает естественные и неотчуждаемые права человека, к которым относит безопасность, свободу и сопротивление угнетению⁴²⁶.

В российской истории понятие «безопасность» также претерпело значительную эволюцию. Так, например, в Русской правде Ярослава Мудрого основное внимание посвящено мерам по обеспечению безопасности личности, Соборное уложение 1649 г. регулирует различные вопросы внутренней безопасности государства, в «Пунктах, данных Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру», принятых 25 мая 1718 г. в период правления Петра I, были определены основные задачи полиции⁴²⁷, направленные на обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности. Тем не менее ни в одном из этих документов данный термин не используется. При этом понятие «безопасность» в разных интерпретациях (внутренняя,

⁴²³ Мулукаев Р.С. Вопросы внутренней безопасности в дореволюционном российском законодательстве // Правовые проблемы национальной безопасности в РФ: сборник тр. науч. конф. — М., 2012.

⁴²⁴ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: в 2-х т. Т. 2. / отв. ред. Н.А. Крашенинникова. — М., 2004. С. 182–183.

⁴²⁵ Там же. С. 206.

⁴²⁶ Конституции зарубежных государств. 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. С. 80.

⁴²⁷ Полное Собрание Законов Российской империи. Собрание первое. Т. 5. — СПб., 1830. № 3203. С. 570–571.

внешняя, общественная) встречается в архивных документах⁴²⁸.

В ходе новой реформы исполнительной власти в 1810 г. был издан Высочайший Императорский Манифест «О разделении государственных дел на особые управления с означением предметов, каждому управлению подлежащих», согласно которому отдельными сферами государственного управления признавались внешняя и внутренняя безопасность. Последняя возлагалась на Министерство внутренних дел и Министерство полиции. Принятый 25 июля 1811 г. Манифест «Об общем учреждении министерств» отнес обеспечение внешней безопасности к сфере деятельности Военного и Морского министерств, а внутреннюю — возложил на Министерство полиции⁴²⁹.

Принятое в 1881 г. Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» предусматривало введение на отдельных территориях государства исключительного положения «в случаях, когда проявления преступной деятельности лиц, злоумышляющих против государственного порядка и общественной безопасности, принимают угрожающий характер»⁴³⁰. При этом значительно расширялся круг полномочий органов власти с целью обеспечения общественного порядка и государственной безопасности.

Таким образом, в историческом развитии общества категория «безопасность» претерпевала значительные изменения, в него вкладывалось все более широкое содержание⁴³¹. При этом главными составляющими данного понятия оставались сохранение жизни, здоровья, благополучия человека, который находился в определенном социуме. Как было отмечено ранее, таковым социумом в последнее время для человека все в большей степени становится город.

⁴²⁸ Например, в служебной переписке Министерства внутренних дел, Департамента полиции, Отдельного корпуса жандармов и его структурных подразделений, Штаба Корпуса, а также Министерства императорского двора и уделов, являвшимся также особым субъектом обеспечения безопасности императора и членов его семьи; в межведомственной переписке, приказах, циркулярах, распоряжениях и Особых мнениях.

⁴²⁹ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 6. Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О.И. Чистяков. – М., Юридическая литература, 1988. С. 92.

⁴³⁰ Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: Т. 1. – СПб., 1885. С. 261.

⁴³¹ Княжев В.Б., Грищенко Л.Л. К вопросу о создании ситуационного центра Академии управления МВД России в целях дальнейшего совершенствования уровня подготовки (обучения) руководящего состава органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41).

4.2. Правовое обеспечение безопасности города в современных условиях

В современных условиях понятие «безопасность», в том числе и для городов, употребляется в официальных доктринах ведущих стран мира.

В США, например, безопасность для отдельных субъектов (в том числе для городов) включено в понятие «национальная безопасность». Оно в настоящее время достаточно активно используется в политическом лексиконе. В частности, в «Словаре военных и специальных терминов Министерства обороны США» под «национальной безопасностью» понимается совокупность оборонных (защитных) и внешнеполитических мероприятий, укрепляющих неуязвимость государства от враждебных актов или других видов внешнего вмешательства⁴³².

Во Франции термин «национальная безопасность» закрепляется в Кодексе обороны⁴³³. Согласно данному документу, цель Стратегии национальной безопасности заключается в выявлении всех угроз и рисков, которые могут повлиять на жизнь нации, включая защиту населения, неприкосновенность территории и постоянство институтов республики, и в определении мер, которые должны быть приняты правительством. Вся государственная политика способствует обеспечению национальной безопасности. Оборонная политика направлена на обеспечение целостности территории и защиту населения от вооруженной агрессии. Она способствует борьбе с другими угрозами национальной безопасности, обеспечивает соблюдение международных союзов, договоров и соглашений и в рамках действующих европейских договоров, участвует в общей европейской политике безопасности и обороны. Таким образом, мы видим, что термин «национальная безопасность» во Франции включает в себя вопросы государственной, общественной, экономической и иных видов безопасности на всей территории государства.

⁴³² National Security // Department of Defense. Dictionary of Military and Associated Terms. JCS, 2016. P. 162.

⁴³³ Кодекс обороны – это консолидированный документ, направленный на объединение всех законодательных и нормативных механизмов в области национальной обороны. Учрежден постановлением № 2004-1374 от 20 декабря 2004 г. и ратифицирован законом Франции № 2005-1550 от 12 декабря 2005 г. «О внесении поправок в различные положения, касающиеся защиты». Статья LIII-1 // Официальный сайт правовой информации Франции. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>

В Стратегии национальной безопасности Японии четко определены цели национальной безопасности: поддержание суверенитета и независимости, обеспечение территориальной целостности, экономическое развитие, обеспечение безопасности жизни, здоровья и имущества граждан, поддержание и защита международного порядка, основанного на универсальных ценностях и верховенстве права⁴³⁴.

В «Белой книге-2016», принятой в Германии, которая является основой немецкой политики безопасности, к национальным интересам в сфере обеспечения безопасности относятся: защита граждан, суверенитета и территориальной целостности страны и государств-членов Европейского Союза⁴³⁵.

Таким образом, правовой основой обеспечения безопасности городов на современном этапе в мировой практике является общая правовая теория обеспечения «национальной безопасности» государств. Данное положение, хотя и является оптимальным, по нашему мнению, не учитывает особенности создания, развития и функционирования городов и их социумов. Похожая картина имеет место и в России.

В нашей стране в настоящее время принят и действует достаточно большой массив нормативных актов, регулирующих как общие вопросы безопасности, так и отдельные ее виды. Собираемым понятием, характеризующим безопасность в целом, согласно указу Президента РФ, является «национальная безопасность РФ». В соответствии со Стратегией национальной безопасности РФ, последняя понимается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан РФ, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие государства. Данным нормативным актом закрепляются виды национальной безопасности, к которым относятся: оборона страны, а также государственная, общественная, информационная, экологи-

⁴³⁴ Белая книга обороны Японии 2019 // Официальный сайт Министерства обороны Японии. – URL: <https://www.mod.go.jp/>

⁴³⁵ Белая книга-2016 германской политики безопасности и будущего бундесвера // Официальный сайт Министерства обороны ФРГ. – URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>

ческая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, безопасность личности⁴³⁶.

В российской Конституции вопросы безопасности отнесены к исключительному ведению России. Следует отметить, что исключительные полномочия затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Объективно, именно в этих сферах проявляется суверенитет РФ, ее назначение обеспечивать интересы населения всей страны. С учетом развития информационных технологий Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» к предметам исключительного ведения РФ отнесено обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Это очень важное положение, поскольку в настоящее время, в век развития информационных технологий, назрела острая необходимость в правовом урегулировании цифрового пространства с целью обеспечения безопасности. Об этом говорил в своем выступлении Президент России на заседании 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2020 года, подчеркнув: «Мы должны учиться использовать новые технологии во благо человечества, найти правильный баланс между стимулами к развитию искусственного интеллекта и оправданными ограничительными мерами, совместными усилиями прийти к согласию в сфере регулирования, которое исключило бы потенциальные угрозы, причем с точки зрения не только военной, технологической безопасности, но и традиций, права, морали человеческого общения»⁴³⁷.

К сожалению, стоит признать, что цифровые технологии, с одной стороны, облегчая нам доступ к тем или иным ресурсам, информации, государственным услугам и т.д., в то же время может привести к их «неуправляемому распространению» и так же, как и обычное оружие они могут попасть в руки к разного рода преступникам (мошенникам, террористам), порождая существенные риски для личности, общества и

⁴³⁶ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴³⁷ Выступление В.В. Путина на 75-й сессии Генеральной ассамблеи ООН // Официальный сайт информационного агентства ТАСС. – URL: <http://www.tass.ru>

государства. В связи с чем закрепление вышеуказанной нормы на конституционном уровне, именно в качестве исключительно федерального предмета ведения, представляется весьма оправданным.

Вопросам безопасности уделяется достаточно пристальное внимание и в законодательстве Российской Федерации. В частности, говоря о понятии «безопасности», следует отметить, что действующий до 2010 года Закон РФ от 05 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» закреплял следующее определение безопасности: «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». При этом к жизненно важным интересам закон относил «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства»⁴³⁸.

В настоящее время Федеральный закон «О безопасности в РФ»⁴³⁹, который является базовым в России в сфере обеспечения безопасности страны, не содержит понятия «безопасности». Тем не менее видится вполне логичным урегулирование данного вопроса именно на законодательном уровне, поскольку вопросы безопасности в целом относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации.

Также следует отметить, что в России принято и действует целый ряд федеральных законов, регулирующих отдельные виды безопасности, которые закрепляют данное понятие. Как правило, под ней понимается состояние защищенности объектов, интересов, личности в той или иной сфере. При этом определенные виды безопасности, например, информационная, экологическая, общественная, входят в совместное ведение России и ее субъектов.

Так, например, понятие транспортной безопасности закрепляется в Федеральном законе «О транспортной безопасности», под которой понимается состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26.06.2008) // СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3022.

⁴³⁹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴⁰ Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

К задачам Федерального закона «О безопасности дорожного движения» относятся охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Под безопасностью дорожного движения понимается состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий⁴⁴¹.

Правовое регулирование пожарной безопасности осуществляется одноименным федеральным законом, которым закрепляется следующее понятие безопасности в данной сфере — это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров⁴⁴². Пожары ежегодно уносят большое количество жизней. В летний сезон, как правило, происходит много лесных пожаров, причиной которых часто становятся неосторожные действия людей. Так, в Якутии причиной лесного пожара площадью более 6 тысяч гектаров стала неосторожность мужчины, который жег сухую траву. В целом по стране, например, 10 августа 2020 года в России пожарами охвачено 73 тысячи гектаров леса⁴⁴³. Регулярно пожары становятся причиной введения режима чрезвычайной ситуации в регионах страны.

В России, как и во всем мире, постоянно развивается промышленность. Промышленные объекты становятся все более высокотехнологичными, на них применяются новейшие технологии добычи и обработки нефти, газа, химических веществ и т.д. Но, с другой стороны, данная деятельность человека сопряжена с серьезными опасностями в процессе эксплуатации и применения этих технологий. Все это обуславливает необходимость обеспечения безопасности на этих объектах, что, естественно, требует правового регулирования. Можно выделить несколько законов, направленных на урегулирование вопросов промышленной безопасности. К ним можно отнести: Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных

⁴⁴¹ Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴² Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴³ Сетевое издание Вести.Ру. – URL: <http://www.vesti.ru>

объектов», в котором под данным видом безопасности понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий⁴⁴⁴; Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений», в котором вышеуказанная безопасность определяется как свойство гидротехнических сооружений, позволяющее обеспечивать защиту жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов⁴⁴⁵; Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», от которой можно сказать зависит жизнь на Земле, закрепляет данное понятие как состояние защищенности настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения⁴⁴⁶. Мы до сих пор помним аварию, произошедшую на Чернобыльской АЭС, последствия которой будут проявляться еще много лет и оказывать влияние на здоровье еще многих поколений людей. В связи с чем данные виды безопасности, безусловно, являются немаловажными в этом ряду.

Развитие информационных технологий, как уже упоминалось выше, приводит к необходимости все более детального регулирования данного вопроса. В настоящее время одним из важнейших ресурсов становится информация самого разного рода: содержащая персональные данные, раскрывающая производственные циклы, стратегического планирования, военного и правоохранительного характера и т.д. При этом в условиях, когда кибератаки парализуют деятельность целых организаций, этот вид безопасности становится все более актуальным, что требует регулирования и защиты, которое и осуществляется посредством положений Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры». Объектами данной инфраструктуры признаются информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы

⁴⁴⁴ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴⁶ Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

управления субъектов критической информационной инфраструктуры. Под данным видом безопасности понимается состояние ее защищенности, обеспечивающее устойчивое функционирование критической информационной инфраструктуры при проведении в отношении нее компьютерных атак⁴⁴⁷.

Особое место в системе обеспечения безопасности занимает военная безопасность которая определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять⁴⁴⁸. Обеспечение военной безопасности выходит на первое место в случае военного времени и в боевой обстановке, когда в условиях современной войны именно крупные города (столица, административные и промышленные центры, места базирования военных округов и флотов, научные центры) подвергнуться нападению. Существовавшая долгие годы советская система гражданской обороны фактически прекратила свое существование, а современное законодательство определяет гражданскую оборону как систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера⁴⁴⁹. Однако на практике совершенно не понятно кто, как и где будет защищать население от военных опасностей, если современная ракета долетает до Центрально-европейской части России за 12 минут, а само население не представляет, что нужно делать в таких случаях?

И это далеко не исчерпывающий перечень законов, закрепляющих и регулирующих различные виды безопасности, которые подлежат охране и защите в Российском государстве. Однако приведенные приме-

⁴⁴⁷ Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры РФ» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴⁴⁸ Военная доктрина РФ (утверждена Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета. 2014. № 298. 30 декабря.

⁴⁴⁹ Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ от 16.02.1998 № 7. Ст. 799.

ры наглядно показывают, что термин «безопасность», «национальная безопасность» на современном этапе развития общества является весьма многогранными, но при этом не конкретизируют такое понятие, как «безопасность города».

Понятие «национальной безопасности» стало сегодня синонимом внутренней и внешней безопасности государства, и включает в себя в том числе оборону государства. Специалисты отмечают, что если изначально национальная безопасность рассматривалась в основном в контексте только лишь военной составляющей, то впоследствии в понятие национальной безопасности стало вкладываться все более широкое содержание, включающее способность государства защитить национальные ценности и интересы в определенных внешних и внутренних условиях⁴⁵⁰.

Таким образом, в настоящее время под национальной безопасностью понимают способность страны сохранять суверенитет, независимость, территориальную целостность, политические, экономические, социальные и другие основы общества, поддерживать и защищать международный порядок, основанный на универсальных ценностях и верховенстве права. Несомненно, что в такой широкой интерпретации национальная безопасность понимается как безопасность страны, которая связана с реализацией ее коренных интересов, включающих интересы личности, общества и государства.

Безопасность сегодня является категорией не только внутригосударственной, но и международной⁴⁵¹. Впервые на международном уровне данная категория получила комплексное закрепление в Уставе ООН, установив в качестве одной из целей данной организации поддержание международной безопасности. С целью обеспечения международной безопасности в качестве одного из главных органов организации учреждается Совет Безопасности ООН⁴⁵². И это был первый шаг

⁴⁵⁰ *Опалев А.В.* О некоторых базовых категориях закона РФ «О безопасности» и Концепции национальной безопасности РФ // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности РФ: научно-практический комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. – М.: Эксмо, 2006. С. 206.

⁴⁵¹ *Belyaeva G.S., Nikolaev A.G., Pasenov A.N., Rasskazov L.P., Tabolin V.V.* Basic doctrinal approaches to defining the concepts “security” and “national security”: in search for integration // *Talent Development & Excellence*. 2020. Vol. 12. № 3s. P. 1304–1310.

⁴⁵² Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Официальный сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/ru/>

на пути формирования целостной системы международной безопасности, которая в настоящее время существует на международном уровне не только в рамках универсальных, но и региональных международных организаций. В частности, в 1975 г. учреждено Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе⁴⁵³, впоследствии переименованное в Организацию, чтобы подчеркнуть постоянный характер ее деятельности. Таким образом, понятие «безопасность» является национальной и универсальной категорией.

Определяя общий подход к безопасности, ни в законодательстве, ни в научных исследованиях не разработаны концептуальные, комплексные основы общей теории безопасности для города и его населения. При этом город сегодня стал одним из факторов, сам по себе несущих угрозы для своего населения в целом и каждого его жителя в частности⁴⁵⁴.

Определяя основу безопасности человека в городе, необходимо отметить, что она представляет сложную систему, состоящую из различного рода дифференцированных показателей по минимизации угроз глобального, общего и персонального плана, имеющую прямо пропорциональную зависимость от места расположения, структуры, предназначения, состояния системы его жизнеобеспечения.

3.3. Биктимирова опираясь на международные документы⁴⁵⁵ и мнения ученых, выделяет следующие основные аспекты и угрозы безопасности человека: *экономическую* (безработица, рискованная занятость, нищета), *продовольственную* (экономическая и физическая недоступность продовольствия и его экологическая безопасность), *экологическую* (радиационное и химическое загрязнение, геомагнитные и электромагнитные излучения, новые биотехнологии), *личную* (природные и техногенные аварии и катастрофы, несчастные случаи на производстве, в быту, в дорожно-транспортных происшествиях, рост преступности, военные действия, физические пытки, принудительные работы

⁴⁵³ Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Официальный сайт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – URL: <https://www.osce.org/ru/>

⁴⁵⁴ Таболин В.В. Город как территория постоянной опасности: юридический аспект / В сборнике: Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе «Город – территория безопасности». – Ханты-Мансийск, 2018. С. 92–97.

⁴⁵⁵ ПР ООН. Доклад о развитии человека за 1999 год. – Нью-Йорк: Оксфорд Юниверсити пресс, 1999.

в опасных зонах, насилие в отношении детей и женщин, насилие на работе, психическое насилие), *общественную и культурную* (разрушение традиционных общностей — семьи, общины, организации, этнической группы, уменьшение культурного многообразия, монополизация СМИ, манипулирование общественным сознанием, неравенство возможностей различных социальных групп, миграционное давление, депопуляция, дискриминация, распространение псевдокультурных знаний и ценностей, наркомания), *политическую* (политические преследования, репрессии, контроль сферы идеологии и информации), *безопасность здоровья* (неблагоприятные условия жизни, недоступность эффективного медицинского обслуживания, загрязнения среды обитания, воды, пищевой продукции, почвы, атмосферного воздуха, биотехнологии, материнская смертность) и *энергетическую* (недоступность энергетических технологий, нарушение систем топливо— и энергоснабжения, распространение опасных для здоровья технологий). Составляющие безопасности, по ее мнению, взаимозависимы⁴⁵⁶.

Существенную роль в обеспечении безопасности конкретного города выполняют органы публичной власти, имеющие легитимную основу и инструментарий правового характера, а также ресурсные возможности по перспективному планированию и осуществлению развития.

Таким образом, под *безопасностью города* можно понимать состояние защищенности личности, городского социума и города в целом от различных угроз, в соответствии с имеющимися на данном этапе потребностями и представлениями об опасности, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека, достойные качество и уровень их жизни, устойчивое социально-экономическое развитие города, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к процессам, которые имеют негативные последствия для жителей города.

4.3. Виды угроз и обеспечение безопасности города

В настоящее время примерно 56 % мирового населения проживает в городах. По прогнозам Комиссии ООН по народонаселению и раз-

⁴⁵⁶ Биктимирова З.З. Безопасность человека в регионе // Экономика региона. 2007. № 2. С. 187–200.

витию почти весь прирост населения в будущем будет происходить за счет увеличения числа городских жителей, на которых в 2030 году будет приходиться 60 % населения стран мира, а к 2050 году — примерно 68 %⁴⁵⁷. Россия в этом отношении не является исключением. Города играют в нашей стране ведущую роль. К настоящему времени их насчитывается около 1100. Три из них являются субъектами РФ, 12 — мегаполисами-миллионниками, численность населения которых составляет около четверти всего населения России. Доля городского населения России составляет к данному моменту 75 %⁴⁵⁸.

Казалось бы, объединение людей, образование социальных связей должно повышать безопасность каждого из его участников. Ведь в результате накопления исторических форм совместной жизнедеятельности сообщество объединялось сначала неписаными обычаями, традициями и нормами морали, а затем и формальными правилами поведения, законами и т.п. В городе мы наблюдаем несколько иную тенденцию. Тем не менее объединение людей в новую общность, «городской социум»⁴⁵⁹, не только не привело к снижению рисков и угроз, но и породило новые.

Зададимся вопросом: «Возможно ли создать исчерпывающий перечень угроз?». Есть угрозы, с которыми человечество ранее сталкивалась и имеет опыт (как положительный, так и неудачный) реагирования на них. Есть угрозы, которые мы можем предвидеть и попытаться заблаговременно выработать планы действий при их возникновении. Однако в современном мире могут возникать (и возникают) угрозы, о наличии которых мы ранее и не подозревали. Очень убедительно о таких угрозах пишет Н.Н. Талев. Например, еще несколько десятилетий назад атака на опасные объекты промышленности стаями летающих робо-

⁴⁵⁷ Доклад Первого заместителя Генерального секретаря ООН Амины Мохаммед на 51-ой сессии Комиссии по народонаселению и развитию от 01.04.2019 // Официальный сайт ООН. – URL: www.un.org.ru.

⁴⁵⁸ Таболин В.В. Урбанизация в России: некоторые проблемы конституционно-правового регулирования и правоприменения // Правоприменение. 2017. Т. 1. № 4. С. 113.

⁴⁵⁹ В данном случае «городской социум» понимается как общность людей, постоянно или временно проживающих на ограниченной территории, отношения между которыми связаны процессом обеспечения жизнедеятельности каждого человека, микроструктур (семья, родные, близкие, друзья и т.д.), объединений (партии, движения, национальные диаспоры, религиозные организации и т.д.), функционирования производственных, муниципальных и государственных структур, а также жителей прилегающих районов, чья жизнедеятельность прямо или опосредованно связана с городом.

тов-террористов, управляемых искусственным интел­лектом, казалась ненаучной фантастикой. Сегодня разработка средств обнаружения и нейтрализации «дронов» и их «стай» является приоритетом множества компаний, в том числе и высокотехнологичных⁴⁶⁰. Не менее неожиданными и угрожающими стали для человечества в XXI в. эпидемии (атипичная пневмония (SARS) 2002–2004 гг., птичий и свиной грипп (H1N1 и H5N1) 2003–2014 гг., вирус Эбола 2013–2015 гг.⁴⁶¹). Опасной угрозой с начала 2020 года стала пандемия COVID-19, вызванная коронавирусом SARS-CoV-2⁴⁶². И, как мы видим, в городах, а тем более в мегаполисах, вирус распространяется значительно быстрее, чем в сельской местности, что закономерно с учетом значительно более сконцентрированного проживания и взаимодействия городского населения.

С учетом вышеизложенного возможно сделать предположение о наличии принципиально бесконечного множества возможных угроз. Назовем это множество «угрозный универсум» и сформулируем аксиому об угрожном универсуме: «В мире существует бесконечное множество угроз». Часть бесконечного, как известно, тоже бесконечность. Из бесконечного множества угроз всегда может найтись угроза, которая проявится в любой момент времени, в том числе и в следующую секунду. Возможный ущерб от ранее неизвестной угрозы также может быть любой величины. Из сформулированной аксиомы закономерно возникают следствия: абсолютная безопасность любой деятельности, процесса, объекта, человека, общества, государства невозможна; в любой момент времени может возникнуть любое количество угроз, в том числе ранее не прогнозирувавшихся; величина ущерба от реализации ранее неизвестных угроз не ограничена сверху.

Человек, находясь в городской среде, постоянно подвергается опасностям, вызванным как объективными, так и субъективными причинами, среди которых следует выделить:

— во-первых, глобальные угрозы: извержение супервулканов; глобальные эпидемии; удар астероида; кардинальные климатические из-

⁴⁶⁰ Талеб Н.Н. «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости». – М.: Иностранка, 2012. С. 736.

⁴⁶¹ История болезни: краткая хроника опаснейших эпидемий XXI века. – URL: <https://tjournal.ru/flood/55751-stay-healthy>

⁴⁶² Коронавирус Китай: эпидемия распространяется по миру. – URL: <http://fellowtraveler.ru/koronavirus-china>

менения; синтетическая биология; искусственный интеллект и иные, пока еще неизвестные угрозы⁴⁶³;

— во-вторых, общие объективные угрозы: военные, техногенные, природные, коммуникативные, информационные. В свою очередь коммуникативные угрозы подразделяются на: транспортные (автомобильный, железнодорожный, воздушный, водный, мускульный), информационные (сети управления, мобильные сети, телефония, экстренной помощи), жизнеобеспечения (биохимическая, продовольствие, энергоснабжение, утилизация отходов, теплоснабжение);

— в-третьих, угрозы социального свойства: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации; захват или присвоение власти; вооруженный мятеж; массовые беспорядки; террористические акты; блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей; подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований; межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления⁴⁶⁴, преступность, насильственное разрушение сложившегося и навязывание чуждого мировоззрения, нравственное развращение и физическое растрепание, несанкционированное (непреднамеренное) энергоинформационное воздействие на мозг человека и т.д.

Все вышеперечисленные опасности являются негативным фактором. А при наложении их составляющих на матрицу безопасности конкретного городского социума они имеют ряд существенных свойств таких, как:

1. Глобальные и общие опасности (угрозы) характерны для всех городов мира, однако они имеют дифференцированный характер (наводнения в большей степени угрожает приморским городам и городам, расположенным вдоль рек; землетрясения с большей вероятностью могут произойти в сейсмически опасных районах; опасность хими-

⁴⁶³ Фонд глобальных проблем (Global Challenges Foundation). – URL: <https://xpir.ru/Fond-globalnih-problem-Global-Challenges-Foundation>

⁴⁶⁴ Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ческого заражения, как правило, угрожает промышленным городам имеющим предприятия на которых используются химические опасные реагенты).

2. В крупных городах (мегаполисах) опасности подвергаются значительные массы людей, находящихся на ограниченной территории, которая может быть подвергнута угрозам глобального и общего характера.

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

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

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

6. Лавинообразная опасность распространения инфекционных заболеваний.

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

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

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

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

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

В общем виде безопасность человека можно представить как комплекс системных мер правового, экономического, социального, технического и военного характера, обеспечивающий обычные без отклонений от нормы и нежелательных явлений условия жизнедеятельности населения на определенной территории (в сельском или городском населенном пункте, в регионе, в стране, в мире)⁴⁶⁵.

Учитывая имеющиеся и постоянно нарастающие угрозы, во все времена человечество предпринимало немало попыток каким-то образом обеспечить свою безопасность перед ними. В научной литературе можно найти немало трудов, посвященных вопросам обеспечения безопасности человека в той или иной опасной ситуации, будь то природные, техногенные или социальные катаклизмы.

Наиболее полный систематизированный перечень различных типов и видов угроз человеку в мегаполисе выглядит следующим образом:

- *природные*: опасные метеорологические, геологические и гидрологические явления, природные пожары;
- *техногенные*: химические, радиационные, гидродинамические и транспортные аварии, аварии в системах жизнеобеспечения;
- *в быту*: пожары, электроприборы, газовое оборудование, лифты, разлив ртути, электромагнитные поля, нападения животных, отравления, потеря вещей и документов, пропажа человека;
- *террористические*: взрывы, стрельба, яды, взятие заложников;
- *экологические*: загрязнение воздуха, воды, продуктов;
- *социогенные*: курение, алкоголизм, наркомания, игромания, суицид, деструктивные секты, массовые беспорядки;
- *криминогенные*: кражи, грабеж, изнасилование, угрозы по телефону, мошенничество в интернете и по телефону;
- *на отдыхе*: на водоемах (летом и зимой), в лесу;
- *детям*: один дома, встреча с незнакомцем, нахождение на улице, в транспорте, на воде, телевизор, компьютер;
- *автомобилистам*: безопасность движения, угон, мошенники на дороге, возгорание автомобиля, ДТП⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ Таболин В.В. Город как территория постоянной опасности: юридический аспект / В сборнике: Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе «Город – территория безопасности». – Ханты-Мансийск, 2018. С. 95–96.

⁴⁶⁶ Энциклопедия безопасного поведения в современном мегаполисе / под общ. ред. А.М. Елисеева. – М.: Изд-во «Киновок», 2014.

Таким образом, все вышеперечисленные опасности как физического, так и психологического характера, являются негативными факторами, оказывающими влияние на безопасность каждой личности, что отражается на безопасности городской среды в целом. Более того, каждая угроза требует адекватных и специальных мер индивидуальной, коллективной или территориальной защиты в зависимости от конкретных условий, в которых она возникает.

Сегодня понятие безопасность вообще и безопасность города, в частности, приводят в контексте управления рисками, под которым понимается процесс принятия и выполнения управленческих решений в различных областях обеспечения жизнедеятельности человека, позволяющих в определенной степени прогнозировать наступление рискованных событий и направленных на снижение вероятности возникновения неблагоприятного результата и минимизацию возможных потерь.

Проведенный анализ опасностей для жителей городов дает нам основание предложить регулярное проведение мониторинга, анализа и управления подобными рисками, направленными на проверку:

- прогноза негативных событий;
- достоверности предположений, на которых основана оценка риска, включая внешние и внутренние области применения;
- достижимости ожидаемых результатов минимизации угроз;
- соответствия результатов оценки риска фактической информации о риске;
- правильности применения методов оценки риска;
- эффективности обработки информации о рисках;
- подготовке краткосрочных и перспективных прогнозов развития города с учетом имеющихся рисков.

Оценка рисков является важнейшей составляющей для принятия решений по минимизации опасностей для городского социума и каждого жителя.

Для анализа потенциальной угрозы существенное значение также имеет идентификация негативного события, под которой следует понимать процесс обнаружения и установления количественных, временных, пространственных и иных характеристик, необходимых и достаточных для разработки профилактических и оперативных меро-

приятий, направленных на обеспечение нормального функционирования городских систем и качества жизни. В процессе идентификации выявляются номенклатура опасностей, вероятность их проявления, пространственная локализация (координаты), возможный ущерб и другие параметры, необходимые для решения конкретной задачи.

Методы обнаружения опасностей (анализа рисков) делятся на:

- инженерный (определяют опасности, которые имеют вероятностную природу происхождения);
- экспертный (он направлен на поиск отказов и их причин. При этом создается специальная экспертная группа, в состав которой входят разные специалисты, дающие заключение);
- социологический (применяется при определении опасностей путем исследования мнения населения (социальной группы) и формируется путем опросов);
- регистрационный (заключается в использовании информации о подчете конкретных событий, затрат каких-либо ресурсов, количестве жертв);
- органолептический (при органолептическом методе используют информацию, получаемую органами чувств человека (зрением, осязанием, обонянием, вкусом и др.). Примеры применения — внешний визуальный контроль техники, изделия, здания, определение на слух четкости работы двигателя и пр.);
- эвристические методы анализа (представляют собой особую группу приемов сбора и обработки информации, опирающуюся на профессиональное суждение группы специалистов)⁴⁶⁷.

Для анализа опасностей и установления их допустимых пределов для конкретного города в связи с требованиями безопасности необходимо:

- наличие информационной системы и статистического материала, позволяющих оперативно контролировать источники опасности и состояние объектов возможного поражения;
- наличие сведений о направлении хозяйственной деятельности, в проектах и в технических решениях которые могут влиять на уровень безопасности;

⁴⁶⁷ Анализ среды и выявление рисков. Методы анализа и оценки рисков. Выбор областей и нахождение граничных условий допустимых значений риска. – URL: <https://cyberpedia.su/17x1c89b.html>

- проведение экспертизы безопасности объектов, являющихся источниками рисков;
- разработка технико-экономической стратегии обеспечения нормируемой безопасности и снижение ее до приемлемого уровня с социальной и экономической точек зрения;
- формирование организационных структур, экспертных систем и нормативных документов, предназначенных для принятия управленческих решений.

Еще один существенный фактор требует оптимизации при подготовке данных об угрозах для города, а именно, классификатор опасностей по вероятности воздействия на человека и среду обитания, которые следует разделять на потенциальные, реальные и реализованные.

Потенциальная опасность представляет угрозу общего характера, не связанную с пространством и временем воздействия. Например, в выражениях «шум вреден для человека», «углеводородные топлива — пожаро- и взрывоопасны» говорится только о потенциальной опасности для человека шума и горючих веществ. Наличие потенциальных опасностей находит свое отражение в утверждении, что жизнедеятельность человека потенциально опасна. Оно предопределяет, что все действия человека и все компоненты среды обитания, прежде всего технические средства и технологии, кроме позитивных свойств и результатов, обладают способностью генерировать травмирующие и вредные факторы. При этом любое новое позитивное действие человека или его результат неизбежно приводят к возникновению новых негативных факторов.

Реальная опасность всегда связана с конкретной угрозой воздействия на объект защиты (человека). Данная опасность координирована в пространстве и во времени. Например, движущаяся по шоссе автоцистерна с надписью: «Огнеопасно» представляет собой реальную опасность для человека, находящегося около автодороги. Как только автоцистерна исчезает из зоны пребывания человека, она становится по отношению к этому человеку источником потенциальной опасности.

Реализованная опасность — факт воздействия реальной опасности на человека или среду обитания, приведший к потере здоровья или к летальному исходу, материальным потерям. Например, если взрыв автоцистерны с топливом привел к ее разрушению, гибели людей или

возгоранию строений, то это реализованная опасность. Реализованные опасности принято разделять на происшествия, чрезвычайные происшествия, аварии, катастрофы и стихийные бедствия.

При этом, как было отмечено ранее, каждый город имеет свои специфические особенности и по архитектуре, и по составу населения, и по назначению и т.д., на основании чего можно сделать вывод, что для каждого конкретного города необходима своя, специфическая система и структура обеспечения безопасности.

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

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

4.4. Основные характеристики безопасности города

Безопасность включает в себя, с одной стороны, военно-политическую, экономическую, экологическую и иные виды защищенности, а

с другой — безопасность личности, общества и государства. В законе РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-І, который в настоящее время утратил силу, закреплялись объекты безопасности, к которым относились личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность⁴⁶⁸. Действующим законодательством они отнесены к разновидностям безопасности.

На обеспечение безопасности в городе направлены нормы различных нормативных правовых актов, которые в совокупности составляют ее правовую основу. В целом можно определить, что правовая основа обеспечения безопасности человека в городе — это развивающаяся и регулируемая, определённым образом упорядоченная совокупность правовых норм, закрепляющих определённый порядок функционирования городских органов, организаций и учреждений, регулирующих основные принципы жизнедеятельности городских жителей, а также чрезвычайных норм, активизация которых происходит при угрозе или возникновении опасных условий жизнедеятельности человека и устранение которых требует проведения экстренных мер со стороны органов государственного и муниципального управления города.

Одним из важных видов безопасности является безопасность личности, которая определяется внутренними и внешними факторами. К числу внутренних факторов, связанных с самим человеком, относятся наследственность и образ жизни человека, его здоровье и возраст.

Внешние факторы зависят от среды обитания. Это воздействия естественной (природной) среды, антропогенной (созданной человеком) среды, техносферы, производственной деятельности, а также факторы социального характера.

Объектом обеспечения безопасности личности является человек, а субъекты многочисленны: в первую очередь, государство, государственно-властные институты и должностные лица; общество, отдельные социальные группы, производственные и территориальные корпорации, научные сообщества и учебные коллективы, семья; другие личности. Несомненно, сам человек является субъектом обеспечения своей безопасности.

⁴⁶⁸ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-І «О безопасности» (с изм. и доп.) (утратил силу) // Российская газета. 1992. № 103. 6 мая.

К показателям обеспеченности безопасности личности можно отнести высокую продолжительность жизни граждан, удовлетворенность человека уровнем обеспеченности своих прав и свобод, уровнем жизни, работой, обстановкой в семье и обществе, отсутствие хронических соматических и психических заболеваний.

Под безопасностью общества понимается состояние защищенности социальных групп, их способность защищать и отстаивать свои права, свободы и другие ценности. Объектом общественной безопасности является общество в целом, общественная жизнь. Субъекты во многом аналогичны предыдущей разновидности, к ним относят государство, социальные группы, коллективы (органы публичной власти, общественные объединения, научные сообщества и т.д.). К показателям общественной безопасности относятся: степень защищенности от преступных посягательств, низкий уровень безработицы и инфляции, ожидаемый уровень расходов валового внутреннего продукта на развитие науки, технологий и культуры.

Как известно, общество понимается в широком и в узком смысле. В широком смысле общество представляет собой совокупность людей, объединенных исторически обусловленными социальными формами совместной жизни и деятельности, а в узком — круг людей, объединенных общностью положения, происхождения, интересов⁴⁶⁹. В толковом словаре В.И. Даля общество понимается как собрание людей, связанных какими-либо общими условиями⁴⁷⁰.

Исходя из данных понятий, можно определить, что круг людей, проживающих на городской территории, является городским обществом или городским социумом. Необходимо признать, что состав населения городов в достаточной степени разнообразен и по национальному, и по социальному, и по конфессиональному составу. Дифференциация населения городов может быть осуществлена по возрасту, социальному положению, принадлежности к различным группам и сословиям. В этой связи при рассмотрении вопросов обеспечения безопасности определенных групп населения городов возникает проблема по их индивидуализации и определению большого

⁴⁶⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 8000 слов и фразеологических выражений. – 3-е изд. – М., 1995. С. 432.

⁴⁷⁰ Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. – М., 2001. С. 428.

количества факторов, влияющих на процесс минимизации отдельных угроз.

Для данного исследования дифференциация населения городов по группам является нецелесообразной, так как предполагается исследовать обеспечение безопасности всех категорий и групп населения городов независимо от их возраста и социального положения в обществе.

К общим проблемам городов относятся перенаселенность, недостаток средств для обеспечения базовых услуг, нехватка адекватного жилья и деградация инфраструктуры. При этом города в настоящее время являются центром притяжения людей, поскольку они позволяют реализовать интеллектуальный потенциал, оказывают влияние на развитие торговли, культуры, науки, производительного труда, социальной сферы и многого другого. В части позитивного развития города позволяют людям эволюционировать социально и экономически. В связи с этим необходимо внедрять эффективное планирование и управление городами, что также существенным образом окажет влияние на обеспечение безопасности городской среды.

Одной из наиболее значимых проблем устойчивого развития городов признается сохранение окружающей среды. Так, в последние годы 90 % горожан дышат воздухом, который не отвечает установленному Всемирной организацией здравоохранения стандарту безопасности, что привело к смерти 4,2 миллиона человек. Более половины городского населения мира дышит воздухом в 2,5 раза превышающим нормы ВОЗ. Это обусловлено тем, что общая площадь городов мира составляет всего лишь 3 % суши Земли, при этом на них приходится 60-80 % потребления энергии и 75 % выбросов углекислого газа⁴⁷¹.

Именно поэтому не только на международном уровне, но и национальным законодательством устойчивым развитием территорий признается такое, при котором обеспечиваются безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений⁴⁷². В приведенной характе-

⁴⁷¹ Официальный сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/>

⁴⁷² Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ристике важно следующее: во-первых, достижение разумного баланса между хозяйственной деятельностью человека и состоянием окружающей среды и, во-вторых, учет интересов не только настоящего, но и будущих поколений.

Термин «устойчивое развитие» возник сравнительно недавно. Современный город решает значительный круг задач, при этом важным является реализация принципа соответствия территориально-правовой основы потребностям и возможностям решения определенных вопросов обеспечения жизнедеятельности и безопасности города и горожан. Так, рост численности жителей приводит к необходимости увеличения территории для строительства домов, а экономический рост требует производственных площадей, постоянно городу нужны дороги, инженерные сооружения и энергетика, из-за высокой концентрации населения город нуждается в парках, скверах и другом благоустройстве⁴⁷³.

При этом растущее количество предприятий на территориях городов, непродуманное увеличение масштабов застройки, сокращение доли рекреационных территорий, замещаемых зонами производственного назначения и новыми линиями транспортных и инженерных коммуникаций, приводят к нарушению равновесия техногенной и природной среды. В результате, чем крупнее и благоустроеннее становятся города, тем больше ресурсов требуется для их обеспечения, в связи с чем увеличивается риск нанесения ущерба природной среде и как следствие, увеличение угроз безопасности человека. Эта проблема обусловлена, в первую очередь, человеческой психологией и этикой. Человек зачастую не осознает ограниченность природных ресурсов и не задумывается о потребностях будущих поколений.

В противовес этой тенденции одной из целей в области устойчивого развития ООН было признано развитие городов, и выдвинута идея о необходимости переосмысления традиционных и формировании новых базовых принципов развития городов. Она опирается на сочетание экономических, социальных и экологических критериев, учитывающих интересы существующего и будущих поколений⁴⁷⁴.

⁴⁷³ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография / В.В. Таболин. – М., 2019. С. 170.

⁴⁷⁴ Официальный сайт ООН. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>

ГЛАВА 5.

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

5.1. Исторические теории возникновения, формирования и развития городов

Как показывает история, город оказался исключительно эффективной формой территориальной организации человеческой жизнедеятельности. Усиливая на протяжении нескольких тысячелетий свою роль в жизни общества, города не только сохранили, но и приумножили свое значение.

Жизнестойкость города объясняется в первую очередь тем, что главной целью его существования и развития является удовлетворение основных потребностей человека, кроме того, именно город является генератором новых идей и, в конечном счете, двигателем прогресса. А поскольку город призван создавать предпосылки для прогрессивных изменений в обществе, он и сам должен постоянно меняться, то есть в самой сущности города, его функционировании и развитии заключен динамизм. Поэтому истинный город невозможно представить неподвижным, замершим, не развивающимся, он динамичен с первого дня возникновения и является символом развития. Исходя из этого важное значение имеет исторический взгляд на возникновение, формирование и развитие городов.

И хотя в современной науке нет единого мнения относительно главных причин возникновения городов, можно выделить наиболее распространенные теории, авторы которых сделали попытки объяснить появления городов. Основные теории, а также их основатели и сторонники представлены в таблице 1, составленной по материалам труда русского общественного деятеля и политика, одного из основателей журнала «Городское дело» (1908 г.) Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства», изданного в 1928 году⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Велихов Л.А. Указ. соч.

Таблица 1

Основные теории возникновения городов и их сторонники

№ п/п	Название	Основатели и сторонники
1.	Теория индивидуального произвола	К.В. Бюхер, Э. Мейер, Д.Г. Брэстед
2.	Теория свободного договора	К.В. Бюхер
3.	Теория социальной защиты	К.Т. Ратген, Ф.У. Мэтланд (Мейтленд), А.И. Чупров
4.	Теория рынка	Э. Готейн, А. Шульте
5.	Теория естественного развития сельских поселений	Г.Л. Маурер, Г.А. Белов, Ф. Кейтген
6.	Теории возникновения первых русских городов	М.Н. Покровский, В.О. Ключевский, В.П. Семенов-Тянь-Шанский

Теория индивидуального произвола или «индивидуальной железной воли»

Возникновение и развитие теории индивидуального произвола (индивидуальной железной воли) относится ко второй половине XIX — началу XX в. и связано в первую очередь с представителями немецкой школы — немецким экономистом — сторонником новой (молодой) исторической школы в политической экономии К.В. Бюхером⁴⁷⁶ и известным немецким историком древности Э. Мейером⁴⁷⁷. Практически в то же самое время о подобной теории заявляет американский археолог и историк-египтолог Дж. Г. Брэстед⁴⁷⁸.

Все авторы — сторонники этой теории сходятся на том, что поводом к возникновению городов первобытных восточных деспотий была железная воля всесильного вождя племени, который заставлял своих рабов, а чаще всего членов побежденного племени, строить для него неприступные стены, окружающие значительное пространство, над которым доминировал дворец деспота. Здесь поселялся он сам, его дружинники, сюда же сгонялись его рабы, и отсюда он господствовал над окрестным населением.

⁴⁷⁶ Бюхер К. Возникновение народного хозяйства: публичные лекции и очерки / ред. и пер. И.М. Кулишер. — 5-е изд. испр. и доп. — Пг.: Akademia, 1923.

⁴⁷⁷ Мейер Э. Труды по теории и методологии исторической науки. — М.: Издательство «Государственная публичная историческая библиотека России», 2003.

⁴⁷⁸ Брэстед Дж.Г., Тураев Б.А. История Древнего Египта. — Минск: Харвест, 2004.

Действительно, укрепленный город строился для осуществления стратегического *господства* над племенем, но строился он там, где племя оседало особенно густо, а племя, естественно, селилось в тех местах, где можно было легче всего добыть средства к существованию (первобытное земледелие, охота, рыбная ловля и здоровая питьевая вода).

Города, возникшие по желанию вождя, если только они не имели экономических предпосылок, исчезали столь же быстро, как возникали; в обратных же случаях (Мемфис, Ниневия и др.) они развивались, расширялись, застраивались и процветали столетиями до той поры, пока новое победоносное племя не разрушало их до основания. Такое градообразование было характерным для Древнего Востока, а примеры таких городов можно отыскать в Африке и Азии, где их возникновение, относящееся к концу III — началу IV тысячелетий до н.э., связано в первую очередь с плодородными долинами крупных рек.

Одна из таких плодороднейших долин находилась в *Egunte*, где протекает крупнейшая река мира — Нил. Именно здесь и появилась одна из древнейших цивилизаций, связанная с созданием централизованных государств и развитием городов. В III тысячелетии до н.э. возникает так называемое Древнее царство (XXX—XXIII вв. до н.э.) со столицей в Мемфисе. Затем создаются Среднее (XXI—XVIII вв. до н.э.) и Новое (XVI—XI вв. до н.э.) царства со столицей в Фивах.

Древний Египет не был обеспечен собственной строительной древесиной и главным строительным материалом стала сама почва страны, которая состояла из наносных лёссовых пород и глины. Из-за непрочности сооружаемых строений, в основе которых лежал сырцовый, т.е. необожженный кирпич, многие древнейшие египетские города не дошли до наших дней. Смогли сохраниться лишь расположенные на возвышенностях, до которых не доходили воды разливавшегося Нила (Кахин, Ахетатон и др.)⁴⁷⁹.

Несмотря на малочисленность сохранившихся городов Древнего Египта и на то, что каждый город (за исключением небольших крепостей), как правило, имел свои рынки, храмы, а нередко и царские резиденции, можно представить их классификацию по ведущему назначению (таблица 2).

⁴⁷⁹ Бунин А.В. История градостроительного искусства. Том 1. — М.: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, 1953.

Таблица 2

Функциональная классификация городов Древнего Египта

№ п/п	Функция города	Города, выполняющие функцию
1.	Столичный город	Мемфис, Фивы
2.	Храмовый город	Гелиополь, Филе
3.	Торговый город	Аварис, Танис
4.	Крепостной город	Эль-Каб, Семне

Одним из древних городов Египетского царства являлся столичный город Мемфис, располагавшийся вблизи перехода реки Нил в широкую дельту (недалеко от современного Каира). Согласно современным археологическим раскопкам город состоял из трех частей⁴⁸⁰:

- зоны дворцов фараонов и древних храмов;
- территории жилых кварталов простых горожан;
- территории, посвященной вечной жизни, ожидающей египтян после смерти.

В период существования Среднего и Нового царств столица перемещается в город Фивы, находящийся в 500 км от прежней столицы. Как и в Мемфисе все важнейшие постройки города были привязаны к Нилу.

Различие заключается в том, что вместо пирамид началось строительство огромных храмовых комплексов, в том числе пещерных храмов и гробниц. Подобно пирамидам, они должны были возвеличивать власть фараона и прославлять его имя в вечности. В настоящее время сохранились остатки храмовых комплексов в Карнаке и Луксоре.

В 322 г. до н.э. Александр Македонский завоевал Египет и основал на берегу Средиземного моря город Александрию, ставшую новой столицей Египта, более подходящей для этой роли в течение греко-римского периода истории страны (III в. до н.э. — V в. н.э.), когда ее связи были обращены к Средиземноморью. Современная столица Египта

⁴⁸⁰ Ру Ж. Великие цивилизации Междуречья. Древняя Месопотамия, Царства Шумер, Аккад, Вавилония и Ассирия. – М.: Центрполиграф, 2016.

— город Каир — была основана завоевавшими страну арабами в конце X в. вблизи древнего Мемфиса⁴⁸¹.

В настоящее время довольно распространено представление о развитии египетских *столичных городов*, согласно которому каждый последующий фараон, следуя обычаю предков, должен был покинуть существующую и создать свою собственную резиденцию. Отсюда и огромные размеры древних столиц. При этом население городов было относительно малочисленным, в том числе из-за частых войн и эпидемий. Поэтому территория города Фивы, имевшая периметр в 140 стадий (25 км), была наполовину застроена, а наполовину засеяна⁴⁸².

Заселение широкой долины, орошаемой реками *Тигр и Евфрат*, началось примерно в то же время, что и заселение реки Нил. Но распространение городов в Двуречье происходило не с севера на юг как в Древнем Египте, а наоборот, с юга на север, что связано прежде всего с климатическими различиями двух стран. На рубеже IV и III тысячелетий до н.э. большого развития достигают первые *шумерские города*, среди которых особенно выделялись Ур, Лагаш и Урук. К северу от них успешно развивались *аккадские города*, а в совокупности и те и другие вместе с подвластными землями составляли так называемую «страну Шумера и Аккада», на базе которой и сложилось впоследствии Древне-Вавилонское царство⁴⁸³.

В отличие от Двуречья Египет, раннее политическое объединение которого привело к концентрации материальных ресурсов, несмотря на консерватизм строительных традиций, развивался значительно быстрее экономически слабых и по большей части политически разобщенных городов-государств Двуречья. И только с образованием Ассирийской и Вавилонской монархий градостроительное искусство стало развиваться нарастающими темпами. В XIV–XIII вв. до н.э. Ассирия овладела всей территорией Двуречья, и до VI в. можно говорить о расцвете ассирийской архитектуры. На рубеже VII и VI вв. в резуль-

⁴⁸¹ Монте П. Вечный Египет. Цивилизация долины Нила с древних времен до завоевания Александром Македонским. – М.: Центрполиграф, 2017.

⁴⁸² Бунин А.В. История градостроительного искусства. Том 1. – Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. – М., 1953.

⁴⁸³ Подробнее: Мочалов М.Ю. Ассирийская держава. От города-государства – к империи. – М.: Вече, 2020.

тате длительных войн ассирийское владычество было уничтожено, и Двуречье после тысячелетнего перерыва снова объединилось под властью Вавилона.

Теория свободного договора

Известный немецкий ученый К.В. Бюхер выступил одним из основоположников не только исторической теории индивидуальной железной воли, но и так называемой теории свободного договора, которая объясняла причины возникновения городов в эпоху Древней Греции и античного «полиса»⁴⁸⁴.

Древние греки вступили в историю, как и все народы, в состоянии чисто сельской жизни, рассеянные в открытых деревнях, питаясь плодами земли и слабо сплоченные по племенам. Но затем эти племена в значительной своей части оставили сельскую жизнь, обосновались в городах и устроили за крепкими стенами свободную общину не только по приказанию влиятельных повелителей, но и по доброй воле (*«теория свободного договора»*). Нет сомнения, что при образовании так называемого синойкизма (сожительства), или сложения населенных пунктов местности в город, в большой степени проявилось свободное коллективное творчество греков. Возникшие города заключали между собой союзы (симмахии), которые в свою очередь основывали колонии, повторявшие это устройство уже внутри варварских стран. Такая система возникновения городов в своей основе имеет важнейшую причину: невозможность жить и заниматься оседлым земледелием вне защиты укрепленных центров, куда сельскохозяйственное население спасалось в случае периодически повторявшихся нападений врагов.

Историю уникальной культуры Древней Греции в целом, и, в частности, древнегреческого градостроительства, принято делить на несколько периодов (таблица 3).

⁴⁸⁴ Бюхер Карл / Советская историческая энциклопедия. – URL: <https://gufo.me/dict/history-encyclopedia>

Таблица 3

Главные эпохи древнегреческого градостроительства

№ п/п	Название эпохи	Временной период
1.	Древнейшая («гомеровская»)	XI–IX века до н.э.
2.	Архаическая	VIII–VI века до н.э.
3.	Классическая	V–IV века до н.э.
4.	Эллинистическая	III–I века до н.э.

Понимание истоков возникновения и развития древнегреческих городов было бы затруднено без предыстории городов, созданных на острове Крит и особенно в районе Микен. На Крите, который был крупнейшим и очень удобно географически расположенным островом Эгейского моря, уже в конце III тысячелетия до н.э. сформировалась так называемая «минойская» культура с крупнейшими центрами — городами Кносс, Фест, Гурния. В XV столетии до н.э. градостроительная деятельность критян заметно ослабилась, и на смену старым центрам выдвинулись новые, возникшие на Балканском полуострове, прежде всего в северо-восточном районе Пелопоннеса (крупнейшие центры так называемой «микенской» культуры — города Тиринф, Микены, Аргос). Расцвет микенской культуры, оставившей города, укрепленные стенами циклопической кладки, относятся к XV–XII вв. до н.э.

По сравнению с городами Древнего Востока древнегреческие города отличались значительно более разнообразным социальным и профессиональным составом городского населения, что связано прежде всего с высоким уровнем развития производительных сил. Помимо ремесленников и торговцев в городах Древней Греции постоянно проживали профессиональные военные, учащиеся гимназий и академий, ученые, художники, актеры. Социальный состав был представлен как свободными греками, так и рабами.

Важнейшим фактором размещения городов был природно-климатический фактор, особенно учитывались благоприятные климатические условия. Так, города Приена, Ассос, Книд были заложены на

территории, поднятой над заболоченной местностью и защищенной от северных ветров горами. Для строительства самого города выбиралось, как правило, относительно ровное каменистое место с пологими склонами, поскольку такое расположение позволяло отказаться от мощения улиц и площадей, а территория города освобождалась от ливневых вод естественным путем. Кроме того, будучи художественно одаренным народом, греки старались располагать свои города в наиболее красивых местах.

Можно сказать, что возникновение городов Древней Греции может служить главным образом примером реализации *«теории свободного договора»*, а города Древнего Рима подтверждают состоятельность *«теории индивидуального произвола»*.

Установление римского владычества на Средиземном море, завершившееся уничтожением города Карфагена, предопределило судьбу эллинистических государств. В 146 г. до н.э. собственно Греция лишилась политической независимости и превратилась в римскую провинцию Ахайю.

Большинство древнегреческих городов, вошедших в состав Римской империи, сохранило значение ремесленных торговых центров. Некоторые из них, такие как Александрия, Эфес и Афины, стали административными центрами римских колоний. Другие (Пергам и Афины) оставались центрами еще не угасшей греческой учености⁴⁸⁵. Многие города, лежавшие на торговых и военных путях Средиземного моря, получили значение портовых городов, среди которых особенно выделялись Остия, Александрия и Пирей.

Но помимо вышеприведенных типов городов римская эпоха выдвинула совершенно новый, лишь ей одной присущий тип города, а именно *город-военный лагерь* — стоянку римского гарнизона, отличительной чертой которого являлась регулярная прямоугольная планировочная система. Интересно, что города-лагеря, сооружавшиеся из камня и мрамора, почти в точности повторяли схему временного лагеря, состоявшего из переносных палаток, и соответствовали римским воинским правилам расквартирования легионов под открытым небом.

⁴⁸⁵ Подробнее: *Грегоровиус Ф.* История города Афины в Средние века (от эпохи Юстиниана до турецкого завоевания). – М.: Издательство АЛЬФА-КНИГА, 2009; *Кареев Н.И.* Город-государство античного мира. – М.: Вече, 2018.

Теория социальной защиты

Возникновение исторической теории социальной защиты связано в первую очередь с тремя странами: Германией, Англией и Россией, поскольку ее основоположниками принято считать известного немецкого экономиста, К.Т. Ратгена, автора труда «Сельская община и город»⁴⁸⁶, британского юриста и историка Ф.У. Мэтланда (Мейтленда)⁴⁸⁷, а также видного российского ученого-экономиста, члена-корреспондента Петербургской академии наук А.И. Чупрова⁴⁸⁸.

Теория социальной защиты утверждает, что первопричиной возникновения города являлась потребность в защите от внешних завоевателей. В пользу этой теории говорит и сама этимология слова «город» (огороженное место) и латинских слов «urbs» (это слово одного корня с «orbis» — круг, окружная стена), «castrum» и «castellum» (замок и город). Согласно этой теории, начальный город, или *город-крепость*, есть огороженное место, укрепленное валом и рвом (городище, Burg, bourg, bogougn), поэтому в древнейшем, античном, а также средневековом городе обязательно должен находиться кремль или городские стены. При этом «город-крепость» в первоначальной стадии своего развития был либо замком, либо заключал замок в себе, либо прилегал к нему. В последнем случае это была резиденция какого-нибудь короля или господина, или союза господ, живших в нем или державших там вассалов и гарнизон наемников. Причем наиболее радикальные сторонники теории социальной защиты считают крепость или стены *необходимым и достаточным* признаком античного и средневекового города, а самый факт возведения близ села крепости (бурга) или обнесения села стеной признается ими актом преобразования этого села в город.

Как и «теория свободного договора», «*теория социальной защиты*» в первую очередь связана с античными городами Древней Греции и Древнего Рима, поскольку города-государства греков и римлян были обыкновенно в то же время и городами-крепостями. При этом либо возводились специальные укрепления, либо города окружались каменными или деревянными (в лесистых местностях) стенами. Впрочем, по мнению большинства исследователей, стены и укрепления в то время

⁴⁸⁶ Велихов Л.А. Указ. соч.

⁴⁸⁷ Сидорова Т.А., Мейтленд Ф.У. Историк в контексте времени. – Казань, 2003.

⁴⁸⁸ Дудина Л.А. Экономические взгляды Александра Ивановича Чупрова: дис. ... канд. экон. наук. – М., 1998.

вовсе не были обязательным признаком первоначального города и часто одно присутствие гарнизона или воинская повинность рыцарского населения города обеспечивали его защиту от нападений. Так, известно, что в спартанских городах никогда не было стен; по мнению многих исследователей, в первоначальный период не было стен и в таком городе, как Афины, даже укрепления скалистого акрополя были возведены значительно позднее, чем был основан город.

Кроме того, зачастую с теорией социальной защиты связывают появление средневековых городов. Переход к раннему Средневековью был различен для разных обществ, но практически повсеместно налицо был упадок доставшегося ему городского строя. Возрождение городских поселений в Средние века проходило по двум основным направлениям: преобразование сохранившихся древних городов и появление новых городов, которые могли быть основаны по специальному разрешению властей или возникали спонтанно вокруг центра-ядра. Причем в роли таких градообразующих ядер или центров зачастую выступали крепости и замки, а также культовые центры, транспортные перекрестки, портовые и промысловые, а также административные центры (это были главным образом резиденции правителей, которые играли первостепенную роль в период раннего Средневековья).

Первоначально главные функции нового городского поселения были непосредственно связаны со специализацией центров-ядер, но по мере развития они могли изменяться и быть дополнены другими. Среди базовых функций средневекового города кроме организации производства можно выделить следующие:

Осуществление власти или административная функция, связанная с резиденциями и администрациями.

Жизнеобеспечение населения — со снабжением его с помощью рынка.

Военно-оборонительная или обеспечение внешней безопасности, что было особенно актуально для восточных городов из-за степных кочевников.

Образовательная, то есть накопление, сохранение и передача знаний осуществлялась через школы и университеты.

Культурная функция была напрямую связана с культурными центрами.

Подтверждает теорию социальной защиты и тот факт, что в большинстве случаев границей средневекового города служила крепостная стена, которая не только выполняла функцию защиты жителей от врагов, но и помогала осуществлять контроль за въездом и выездом из городского поселения. Если средневековый город не был окружен стеной, то это могло быть по следующим причинам:

— город входил в состав сильного государства, которое обеспечивало его безопасность;

— мог существовать запрет власти на строительство стены, поскольку только власть имела исключительное право на разрешение возводить любые укрепления;

— в казне города отсутствовали средства на поддержание и строительство городской стены.

Если говорить в целом об урбанизации в Средние века, то можно выделить несколько этапов. *Во-первых*, раннее Средневековье является собой период упадка городской жизни, связанный с постоянными войнами и, как следствие, практически повсеместным разрушением древних городов. Поэтому городская структура античных городов оказалась утерянной, и можно говорить лишь о некоторой ограниченной преемственности городской жизни. Однако, и это *во-вторых*, позднее Средневековье значительно отличается от его начала и связано это прежде всего с бурным появлением городов (в первую очередь в Западной Европе). Кроме того, процесс урбанизации распространяется вширь, охватывая все новые территории (Северная и Восточная Европа, северный Китай, Монголия, Япония, некоторые районы Африки и Америки).

Исходя из вышеизложенного, возникает мнение, что теория социальной защиты является всеобщей, поскольку она оказывается применимой:

— к различным периодам времени, то есть как к древнейшей и античной, так и к средневековой эпохам;

— к огромному большинству стран (о постройке бургов упоминается в классических песнях Китая и в Ведах Индии, в легендах Египта, Месопотамии, Палестины, в гомеровском эпосе Греции), известно о существовании городских стен и укреплений в средневековых городах Германии, Англии, Франции, Италии, Испании, Фландрии, России.

Однако при всех доводах в пользу этой теории принять ее в чистом виде, как единую генетическую теорию даже для городов Средневековья представляется невозможным исходя из следующих соображений.

Во-первых, известно, что ни в древней Спарте, ни в Японии, ни в епископских городах Германии и Англии, где авторитет культа служил достаточным обеспечением социальной безопасности, ни, наконец, в таких крупных городах, как Кельн и Мюнстер, никаких стен и укреплений не было. Во-вторых, что гораздо важнее, сам факт обнесения села стенами или постройки «бурга» вовсе не предвещал образования города и городского строя: город возникал лишь *позднее*, вслед за экономическим и социальным развитием поселения. Известно, что в Средние века Западная Европа была покрыта целой сетью феодальных замков и укреплений, однако только вокруг некоторых из них возникали города вследствие благоприятных экономических условий. Кроме того, известно, что в период практически постоянно ведущихся войн в этот период, в спорных пограничных местностях укреплялась каждая деревня. Так, например, славянские поселения под давлением постоянной военной опасности приняли в районах Эльбы и Одера форму окруженного частоколом круга с одним запирающимся входом, через который скот на ночь сгонялся в середину. То есть не всякий город был крепостью, и не всякое укрепление становилось городом.

Теория рынка

Историческая теория рынка связана с именами двух немецких историков XIX–XX вв. — Э. Готейном и А. Шульте⁴⁸⁹.

Данная теория среди первопричин возникновения городов рассматривает прежде всего естественные экономические процессы, в первую очередь торговлю. Эта теория пытается объяснить главным образом появление средневековых городов, доказывая их происхождение из рынка, который формировал дал облик города. Согласно этой теории рынок выступает как:

— основной элемент, без которого невозможно возникновение города;

— характерный признак эпохи городского (цехового) замкнутого хозяйства, где все взаимодействия как между городом и деревней, так и

⁴⁸⁹ Велихов Л.А. Указ. соч.

между отдельными группами городских жителей совершаются в определенном месте;

— первообраз, который дал своей об­лик городскому строю: рыночное право превратилось в общегородское право, а рыночный суд — в городской суд.

Теория рынка гласит, что рынок превращается в город, когда временные и проходящие отношения рынка делаются постоянными.

В настоящее время весьма распространенной является точка зрения, согласно которой объяснить происхождение городов в Средние века может лишь комплексное сочетание двух теорий: «теории социальной защиты» и «теории рынка». Ее сторонники, среди которых был один из самых видных историков хозяйства русский и советский экономист И.М. Кулишер⁴⁹⁰, считают, что возникновение городов обуславливается двумя моментами: сооружением крепости и устройством рынка. При этом крепость сама по себе еще не пред­решает возникновение города, а лишь способствует скоплению людей в определенном месте, их постоянному проживанию там и занятиям ремеслами и торговлей. Устройство же постоянного рынка, закрепляя экономическое сосуществование этих людей, образует типичное городское общежитие, т.е. город в научном смысле этого слова. А превращение такого города в официальный «юридический» город становится возможным при условии пожалования князем (феодалным собственником территории) городскому поселению особых прав.

Таким образом, только подобная *комбинированная теория*, сочетающая «теорию социальной защиты» и «теорию рынка», дает наиболее полное представление о возникновении типичного средневекового города. Генезис подобного города можно представить следующим образом. Поскольку начало Средневековья характеризуется передвижением племен, военными нападениями, разбоями и грабежами, то есть практически полным отсутствием безопасности, понятно решение феодалных владельцев защитить свои земли и постройки. Воздвигаются укрепленные замки, по соседству с которыми охотно селились земледельцы и ремесленники, искавшие внешней безопасности. Постепенно вокруг замка возникали все более людные поселения, наи-

⁴⁹⁰ Напр.: Кулишер И.М. История экономического быта Западной Европе / в 2-х т. — Челябинск: Социум, 2004.

более крупные из которых, в свою очередь, укреплялись при помощи возведения стен, рвов и частоколов. Примерно в то же время и с той же целью создания внешней безопасности ряд королей в разных странах (Альфред Великий в Англии, Каролинги в Саксонии, Тюрингии, Генрих I и другие) строили укрепления и огораживали посредством валов, земельных насыпей и деревянных, а иногда и каменных стен, довольно обширные пространства, которые служили для временного убежища сельских жителей: последние скрывались туда с семьями, скотом и всеми пожитками в случаях нападений врага.

В условиях возможных вражеских нападений создавались своего рода союзы взаимной обороны, которые объединяли селения более или менее значительной округи в своего рода военную общину с определенными правами и обязанностями. Все входящие в этот союз селения были обязаны заботиться о поддержании укреплений городища, а в случае войны защищать их с оружием в руках. За это они пользовались правом, в случае опасности, укрываться за стенами бурга вместе с семьями и всем движимым имуществом. В Германии это право носило название «Burgrecht», а тот, кто пользовался им, назывался *Burger* (посадским). Подобное же право существовало в Англии, Франции, Фландрии и в России. С течением времени сельские жители и особенно ремесленники охотно переселялись в эти городища или бурги на постоянное жительство и густо застраивали их.

Теория естественного развития сельских поселений

Среди основоположников и сторонников теории естественного развития сельских поселений видное место занимают немецкие ученые. Среди них выделяется немецкий ученый Г.Л. фон Маурер, главным трудом которого считается серия исследований средневекового устройства сельской и городской общины, где история формирования и развития немецких городов прослеживается на основе предварительного исследования устройства первоначальных поземельных союзов, называемых «марками»⁴⁹¹. Его теория о происхождении городов из сельских общин была развита в работах немецкого историка

⁴⁹¹ Маурер Г.Л. Введение в историю общинного, подворного, сельского и городского устройства и общественной власти / пер. с нем. – изд. 2-е. – М.: ЛИБРОКОМ, 2010.

права и экономики Г.А.Г. фон Белова⁴⁹², а также его ученика Ф. Кейтгена⁴⁹³.

Сторонники «теории естественного развития сельских поселений» утверждают, что появление городов является закономерным следствием пространственного и экономического развития (увеличения) сельских поселений. Эта теория делает попытку объяснить генезис современных городов следующим образом: при существующей стихийности капиталистического хозяйственного развития, а также при сравнительной социальной безопасности, города естествен­но и непосредственно образуются из наиболее крупных сельских поселений, получивших значительное торгово-промышленное развитие. Официальное признание этих поселений городами легально заканчивает процесс урбанизации, поскольку все населенные пункты становятся городскими.

К сожалению, эта теория не отвечает на вопрос: каким образом из сельских группировок, которые должны были исходить из привычного для них быта и строить свои поселения по привычному для них типу, появилось нечто совершенно новое — город, и как объяснить появление новых городов «на пустом месте».

Теории возникновения первых русских городов

В научной литературе несколько обособленно стоит вопрос о возникновении и происхождении русского города, с изучением которого связаны имена таких ученых как: Д.Я. Самоквасов⁴⁹⁴, И.И. Дитятин⁴⁹⁵, Н.А. Рожков⁴⁹⁶, М.Н. Тихомиров⁴⁹⁷, В.П. Даркевич⁴⁹⁸ и др.

Проследить образование первых городов среди племен, населявших Россию в доисторический период, практически невозможно, поскольку первые более или менее достоверные летописные сведения застают

⁴⁹² Белов Г.А.Г. Городской строй и городская жизнь средневековой Германии / пер. с нем. — М.: ЛИБРОКОМ, 2012.

⁴⁹³ Велихов Л.А. Указ. соч.

⁴⁹⁴ Самоквасов Д.Я. Древние города России. Историко-юридическое исследование. — СПб.: Тип. К. Замысловского, 1873.

⁴⁹⁵ Дитятин И.И. Устройство и управление городов России. В 2-х т. — СПб.: Типография П.П. Меркулева, 1875.

⁴⁹⁶ Рожков Н.А. Город и деревня в русской истории. Краткий очерк экономической истории России. — М.: Гос. изд-во, 1920.

⁴⁹⁷ Тихомиров М.Н. Древнерусские города. — М.:, 1956.

⁴⁹⁸ Даркевич В.П. Происхождение и развитие городов древней Руси (X–XIII вв.) // Вопросы истории. 1994. №10. С. 43-60.

русские или, вернее, славянские города уже образованными и частью даже развитыми. В то же время археологические находки свидетельствуют о том, что многие города, в частности Киев, Новгород, Смоленск, Чернигов, возникли значительно раньше, чем о них говорится в летописных источниках.

Изначально «русский город» обозначает огороженное, т.е. укрепленное, место, своего рода «военное укрепление», в котором спасались во время нападений врага мирные сельские жители. Этот свой признак, типичный и для большинства западноевропейских городов, русский город сохранял в течение многих веков. Причем никаких исключений из этого общего правила в древней Руси не было. Кремль, носивший в старину название «детинца», или стены (обыкновенно деревянные, но в более крупных центрах — кирпичные и каменные), или по крайней мере земляные валы составляли принадлежность каждого города. Ни одно описание русских городов до XVIII в. не обходится без упоминания его характерных аксессуаров, таких как «острога, тына, рогаток, надолб». А по мере расширения города он, как правило, опоясывался новыми, все более обширными кольцами стен и укреплений, что можно наблюдать по развалинам в древних русских центрах.

Этот признак «укрепленности» древнего и даже позднейшего русского города, по своей всеобщности и длительности своего исторического существования, а также и по характеру укреплений, выступает в России еще явственнее, чем в Западной Европе, что вполне понятно при наших равнинах и периодических нашествиях азиатских орд (что соответствует теории социальной защиты). Значение таких «городов-крепостей» было громадно. Только они помогли крепнувшей Руси на заре нашей истории сопротивляться набегам хазар, печенегов, половцев и других кочевых племен.

Нашей исторической и экономической мысли зачастую свойственно смотреть на русский древний и даже позднейший город главным образом как на военный и административный центр, в отличие от западноевропейского города, который создал «гармоническое» городское хозяйство, т.е. непосредственный обмен между городскими ремесленниками и крестьянами, приезжавшими со всех мест в соседний город и получавшими за свою сельскую продукцию «мануфактурный» товар.

Однако один военный или один административный признак явно недостаточен для того, чтобы отличать город от села.

Укрепленность, как единственный признак отличия между городом и деревней, непро­мерен уже по той причине, что восточные славяне, как известно, укрепляли не только города, но также крупные села и даже свои дворы (усадебьы), обнося их деревянными стенами, рвами, тыном, частоколом, но от этого села не теряли ни своего названия, ни своего чисто сельского характера. Кроме того, укреплялись и древние внегородские монастыри, которые оставались монастырями. Что же касается административной роли древнего города, как средоточия «волости», к которой тянулся сельский округ, то она всецело базировалась на экономической, и в частности, на торговой мощи города («теория рынка»).

При этом важнейшую роль в появлении первых русских городов играла внешняя торговля, связанная преимущественно с судоходными реками, среди которых ведущая роль принадлежала Днепру (путь из варяг в греки). Когда восточные славяне расселились по русской равнине, они стали торговать (начиная с VII и VIII вв.) с хазарским, греческим и арабским Востоком мехами, медом, воском, пользуясь Днепром и другими речными путями. Восточные славяне расселились по Днепру и его притокам одиночными и укрепленными дворами, но с развитием торговли среди этих однодворок возникли сборные торговые пункты, места промышленного обмена, куда звероловы и бортники сходились для «гостьбы» (т.е. для торговли). Мелкие сельские пункты тянулись к более крупным, возникавшим на особенно бойких торговых путях (погосты). Из этих крупных рынков, служивших посредниками между туземными промышленниками и иностранными рынками, и выросли древнейшие торговые города, служившие торговыми центрами и главными складскими пунктами для образовавшихся вокруг них промышленных округов.

С принятием христианства эти погосты и города получили также значение и религиозных центров, а так как к приходам приурочивалось сельское административное деление, то это сообщало погосту и городу административное значение «волости». Таким образом, процесс возникновения первых русских городов — это движение от укрепленного двора через торговый пункт и «погост» к городу.

Факт того, что прямым следствием подобной торговли было возникновение древнейших городов, косвенно подтверждается и самим их местоположением. Большинство их вытянулось длинной цепью по главному речному пути по линии Днепра — Волхова (Киев, Смоленск, Любеч, Новгород, Полоцк), и только некоторые, как, например, Переяславль на Трубеже, Чернигов на Десне, Ростов в области верхней Волги, выдвинулись к востоку с этого базиса русской торговли, как ее восточные форпосты, указывая фланговое направление торговли — к Азовскому и Каспийскому морям.

С самых древних времен русским городам была также свойственна и внутренняя, точнее, внутригородская торговля, которая значительно уступала внешнему обмену. Внутренне-торговая жизнь городов выражалась, как правило, в наличии торговых «рядов», каждый из которых специализировался на известной категории товаров. А сами ряды состояли из лавок, прилавков, полок, шалашей и амбаров. Если говорить о ремесленниках, то они заселяли главным образом торгово-промышленные части городов, которые назывались «посады», или городские предместья, получившие название «слободы». Однако на протяжении многих веков ремесленная жизнь была довольно ограничена и не очень развита (особенно на южных территориях).

Таким образом, можно сказать, что русский город возникал как военный центр, которому впоследствии добавлялись торгово-промышленные функции. При этом нередко город только потому и укреплялся довольно интенсивно, что он, как складское место различных товаров, служил главной приманкой для разбойничьих племен, и ему было что защищать.

Подобно тому как укрепление и внутренний рынок создали западноевропейский город, укрепление и главным образом внешний рынок создали восточноевропейский город. Таким образом, как и в случае с формированием зарубежных городов (при всех особенностях русской природы, почвы и климата, а также быта восточных славян налицо черты сходства процессов урбанизации в России и Западной Европе) ни одна из теорий возникновения городов, рассматриваемая в отрыве от других, не способна дать четкий ответ на вопрос о генезисе русских городов. При этом наиболее полное представление дает комплексное сочетание теории социальной защиты и теории рынка.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что при наличии в науке многих конкурирующих теорий, при своеобразных генетических законах, коими обусловливается образование городов разных стран и эпох, все-таки в процессе возникновения и развития городов можно выделить нечто общее для всех случаев и для всех времен, начиная от глубокой древности и до современности.

Для образования города, как устойчивого явления, необходимо как минимум выполнение трех условий: социальная аккумуляция населения, соответствующие экономические предпосылки, наличие и признание власти.

5.2. Историко-правовые основания возникновения и развития малых городов России

Город — феномен исторический. На разных этапах исторического развития он имеет характерные черты, отражающие особенности социальной организации, разную социальную базу соответствующего общества, ценностные установки, уровень культуры. Его социокультурное содержание и его функции не оставались неизменными по мере смены исторических эпох и цивилизаций. Город в силу своей природы и роли в развитии цивилизации выступает, как одна из фундаментальных проблем науки и прежде всего — исторической.

В рамках естественного исторического процесса развития городов в любые эпохи основу городской цивилизации составляли малые города. В данном исследовании ограничим исторические и территориальные рамки рассматриваемой темы Россией XIX—XX вв.

Показательным в данном вопросе является решение по присвоению в XIX в. статуса городов на территории Сибири. В это время статус города получили 19 административных центров: Тобольск, Тюмень, Туринск, Тара, Березов, Пелым, Сургут, Томск, Кузнецк, Нарым, Кетск, Енисейск, Красноярск, Мангазея, Иркутск, Илимск, Нерчинск, Якутск, Верхотурье⁴⁹⁹.

При рассмотрении роли и места большинства сибирских городов в данный период видим, что определяющим их становления в качестве

⁴⁹⁹ *Ерёмина Л.А.* Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX начале XX веков. — Барнаул: Изд. Алтайского ГТУ, 2005.

городов являлось развитие в данном регионе добывающей и металлургической промышленности. Зарождаясь как рабочие поселения, большинство будущих городов разрасталось, превращаясь в крупные экономические центры по переработке сырья и центры административного управления.

На юге России (по Белгородской черте и южнее) статус города получали укрепленные пункты и торгово-промышленные поселения. В это время статус города получили: Валуйск, Старый Оскол, Белоколодск, Верхний Ломов, Лебедяни, Ливна, Ряжск, Сокольск, Тамбов и другие⁵⁰⁰. В данных городах посадских людей было мало. Тем не менее эти города имели выгодное географическое положение, и через них проходили «караванные» пути, по которым перевозилось значительное количество товаров. При этом часть продукции требовала переработки, что и осуществлялось в данных населенных пунктах. Все это позволило в XIX–XX вв. существенно расширить в них промышленное производство по переработке сырья. Такое положение дел привело к разрастанию поселения и превращению их в города. Отметим этот факт, как важнейший для дальнейшего исследования истории становления и развития малых городов в России в советский период.

Еще одной особенностью при создании городских поселений в данное время стало расширение роли и места крупных городов (Москва, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Рязань и т.д.), вокруг которых создавались пояса из малых городов. Показательным в этом плане является территория Центрально-европейской части России, где статус города получают Высоковск, Гаврилов-Ям, Гусь-Хрустальный, Кимры, Ивантеевка, Кохма, Куровская, Наволоки, Наро-Фоминск, Орехово-Зуево, Раменское, Пушкино, Тейково, Фрязино, Щелково⁵⁰¹.

Таким образом к началу XX столетия в Российской империи сложился порядок при создании и определении статусности населенных пунктов, среди которых значительное место стали приобретать малые

⁵⁰⁰ Подробнее: *Попков А.И.* Белгородская черта в контексте формирования государственной стратегии обороны южной окраины России. – М.: История: факты и символы. Наука. 2017; *Носов К.С.* Русские крепости конца XV–XVII вв. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ; Нестор-История, 2009.

⁵⁰¹ Россия – история освоения и заселения земель. – URL: <http://www.nado5.ru/e-book/osvoenie-i-zaselenie-territorii-rossii>

города. Классификация и типология городов по функциям отражают их наиболее важные особенности. Существуют различные варианты таких схем, предложенные российскими и зарубежными авторами и имеющие много общих черт. По преобладанию и сочетанию различных функций можно выделить пять основных типов города.

1. *Многофункциональные*, сочетающие административно–политические, культурные и экономические функции градообразующего значения с развитой промышленностью и транспортом. Обычно это крупные сравнительно большие города, являющиеся важными районобразующими центрами с широкими и разнообразными связями.

2. *Города с резким преобладанием промышленных и транспортных функций* межрайонного значения. Схематично этот тип городов можно разделить на промышленные, транспортные, промышленно-транспортные.

3. *Города с преобладанием административных, культурных и обслуживающих функций*. Обычно это небольшие поселения — местные центры административных районов с развитыми организационно-хозяйственными видами деятельности.

4. *Города-курорты*, находящиеся в благоприятных климатических (чаще приморских) и (или) бальнеологических зонах, пригодных для массового отдыха и оздоровления людей (Сочи, Ялта, Кисловодск, Минеральные воды и др.).

5. *Города-музеи*, обычно древнейшие города имеющие большое количество памятников истории и архитектуры (Суздаль, Ростов Великий и др.).

5. *Наукограды* — города, «специализирующиеся» на крупных научных направлениях, часто оборонного характера (Дубна, Черно­головка, Саров и др.).

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, «холодная» война потребовали от России мобилизации колоссальных ресурсов, что можно было решить исключительно за счет внутренних резервов. В стране происходят существенные преобразования, которые дают нам основания выде-

лить 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 потребовало 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 ГОЭЛРО⁵⁰² и комплекса программ по созданию единой энергосистемы страны стало одним из факторов появления городов-энергетиков.

В-четвертых, с середины 50-х годов в СССР активно осуществляется космическая программа, что 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.

По нашему мнению, 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

⁵⁰² ГОЭЛРО (сокр. от Государственная комиссия по электрификации России) — государственный план электрификации РСФСР после Октябрьской социалистической революции 1917 года. Разработан Государственной комиссией по электрификации России по заданию и под руководством В.И. Ленина. Одобрен VIII Всероссийским электротехническим съездом, созванным декретом Советом народных комиссаров. План ГОЭЛРО с рядом замечаний и дополнений был принят Советом Народных Комиссаров 21 декабря 1920 г постановлением «О плане электрификации России».

и бедствием или хранилищем традиций и инновационным потенциалом национального масштаба⁵⁰³.

Как показало проведенное исследование, одним из оснований создания и развития малых городов в современной истории России являлось стремительное развитие различного рода объектов военно-промышленного комплекса.

В историографии крупные промышленные объекты, имеющие стратегическое значение для развития экономики государства, укрепления его обороноспособности, получили статус «градообразующих предприятий»⁵⁰⁴, а города, где они размещались, стали называть моногородами. 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 обеспечении обороноспособности страны, являясь важнейшей составляющей относящейся к военной организации государства. Такие моногорода имели, как правило, статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)⁵⁰⁵.

По сути, каждое ЗАТО в советский период включало: градообразующее предприятие (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 центральному ведомству в чьем ведении находилось предприятие, откуда город получал финансирование.

⁵⁰³ Булыгина Т.А. Город и его пространство: попытка исторического измерения // «Новое прошлое / The New Past». 2020. №3.

⁵⁰⁴ Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов. – URL: http://www.megacities.ru/analitika/index.php?ELEMENT_ID=2010

⁵⁰⁵ Маслова А.А. Моногорода в России: проблемы и решения // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Выпуск 3.

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

Типичной является история развития г. Электросталь, где еще в 1916 году было заложено производство военной продукции для нужд армии⁵⁰⁶. На второй год Первой мировой войны российская армия остро нуждалась в боеприпасах. Чтобы расширить их производство, на высшем государственном уровне было принято решение строить частные военные заводы. Одним из таких предприятий стал «снаряжательный»⁵⁰⁷ завод Н.А. Второва⁵⁰⁸.

Для изготовления снарядов были нужны специальные стали. Идея создания таких сталей с помощью электричества возникла у ученых Н.И. Беляева и В.Е. Грум-Гржимайло еще за несколько лет до войны. Они накопили большой экспериментальный опыт, который необходимо было подтвердить практикой, т.к. электрическая металлургия только развивалась.

Н.А. Второв решил воплотить идею в жизнь и построить завод по производству стали, не без основания полагая, что такой завод сможет давать очень серьезную прибыль.

В годы Гражданской войны оба завода Н.А. Второва были национализированы, и в мае 1920 г. постановлением ВСНХ завод «Электросталь» был включен в группу особо важных предприятий советской республики.

В 30-е годы XX в., когда объективно встал вопрос о возможной войне, стала очевидной необходимость дальнейшего развития оборонно-промышленного комплекса. Развивалось предприятие и город Электросталь как яркий пример начавшегося в предвоенное десятилетие процесса становления и развития малых городов как закрытых административных образований.

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.

⁵⁰⁶ Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА). Ф. 504. Оп. 2. Д. 494. Л. 21.

⁵⁰⁷ От — «снаряд» (прим. авт.).

⁵⁰⁸ Грищенко В.В. Становление и развитие военной охраны объектов государственной важности в Московском регионе: дис. ... канд. ист. наук. — Саратов, 2017. С. 56.

В 1938 г. в Загорске создается предприятие «Звезда», которое в 1941 г. становится заводом № 569. Завод изготовлял капсулы для патронов, сигнальные шашки, снаряжение ручных гранат. В октябре-декабре 1941 г. продукция из цехов завода отправлялась непосредственно на фронт⁵⁰⁹.

В г. Кунцево в 1932 г. был построен завод «Красный снаряжатель», производивший пистоны и охотничьи патроны. Завод был реконструирован, значительно расширен и передан военному ведомству. Как военный завод он получил свой номер — № 95, а город — статус ЗАТО.⁵¹⁰

Город Жуковский долгое время представлял собой испытательный авиационный полигон и был строго засекречен. Для данного города в качестве приоритетных были определены ряд направлений научной, научно-технической и инновационной деятельности, экспериментальные разработки, испытания и подготовки кадров для авиации.

К концу XX в. г. Жуковский стал площадкой для масштабных изменений в авиапромышленности и в настоящее время, в соответствии с Федеральным законом «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского»⁵¹¹ размещает на своей территории крупнейшие научно-исследовательские институты и опытно-промышленные предприятия для создания и использования инноваций, которые повысят конкурентоспособность производимой российскими организациями продукции авиастроения и предоставляемых ими услуг⁵¹².

Подмосковный город Красногорск своим рождением и развитием во многом обязан военному заводу по производству оптических приборов, созданному по Постановлению ВСНХ СССР в 1926–1927 гг. на базе имевших место оптико-механических мастерских, которые были во время Первой мировой войны эвакуированы из Риги и Петрограда. Поэтапно формировался сначала фабричный поселок, который впоследствии и стал г. Красногорском. К началу сороковых годов прошло-

⁵⁰⁹ Московская область // Ежегодный справочник. Вып. 6. С. 742.

⁵¹⁰ «Созвездие московского меридиана». Энциклопедический сборник. — М., 1997. С. 209.

⁵¹¹ Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. № 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵¹² Официальный сайт Национального исследовательского центра «Институт имени Н.Е. Жуковского». — URL: <https://nrczh.ru/>

го века завод становится передовым индустриальным предприятием по точной механике и оптике⁵¹³.

К концу Великой Отечественной войны обозначилась новая реальность, а именно переход к ядерной эпохе. Для реализации нового масштабного проекта в СССР формируется специальная структура, которая осуществляет ядерный проект. Изначально основные промышленные площадки были расположены на Урале⁵¹⁴ (Миасс, Челябинск-40, Чебаркуль и др.). Затем одним из основных мест размещения промышленных предприятий, входящих в состав ядерного проекта становится город Саров Горьковской области. При этом основа научно-исследовательского потенциала было сосредоточена в Москве и малых городах Московского региона⁵¹⁵: ВНИИ атомной промышленности в г. Лыткарино; ВНИИ Росатома в г. Дубна, Института физики высоких энергии (г. Протвино) и Института термоядерных исследований (г. Троицк) и др.⁵¹⁶

Существенным событием ядерной эпохи стало строительство первой АЭС в г. Обнинске, в котором размещался Государственный научный центр — физико-энергетический институт. 29 июля 1950 года И.В. Сталин подписал Постановление Совмина СССР о разработке и сооружении в г. Обнинске атомной электростанции, пуск которой состоялся 27 июня 1954 г.

Начавшаяся в середине 80-х гг. 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, что в свою очередь лишило города особого бюджетного финансирования. В-третьих, активное вмешательство в производственный процесс

⁵¹³ Мачульский Е.Н. Красногорье. – URL: <https://krasnogorsk.jimdofree.com/> история-красногорского-района/

⁵¹⁴ Полухин Г.А. Атомный первенец России: Исторические очерки. – М.: Изд. ПО «Маяк». 1998. С. 109.

⁵¹⁵ Атомный проект СССР: Документы и материалы: В 3 т. / под общ. ред. Л.Д. Рябева. Т. 2 Атомная бомба. 1945-54. Кн. 4. С. 342–354.

⁵¹⁶ На страже государственного достоинства / под ред. С.Н. Коновалова. – М., 2007. С. 30.

коммерческого капитала привело к переориентации промышленного производства на нужды бизнеса. Нередко данное вмешательство приводило к банкротству предприятий и их закрытию. Все это привело к снижению уровня жизни основной части населения многих малых городов.

Основной проблемой малых городов на рубеже XX–XXI вв. являлась их монопрофильность. Узкая 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 могут иметь полипрофильный характер. Существование монопрофильных поселений в нашей стране на протяжении значительного исторического периода свидетельствует об объективности данного явления, обусловленного существовавшими особенностями хозяйственного и пространственного освоения территории.

Еще одной из причин строительства 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. В результате было выделено семь основных экономических районов: Северный, Центрально-промышленный, Южный, Приволжский, Уральский, Кавказский, а также Западной Сибири и Туркестана⁵¹⁷.

⁵¹⁷ Гвоздецкий В. План ГОЭРЛО. Мифы и реальность. – М.: Отечество. Страницы истории, 2020.

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 попадали в зоны затопления, что требовало выселения людей на новые территории, где и создавались будущие города энергетиков.

Первой крупнейшей энергетической стройкой молодой советской республики стала ДнепроГЭС (1927–1932 гг.), которая продемонстрировала небывалые возможности СССР в промышленном строительстве. Другой крупной гидроэлектростанцией стала Волжская ГЭС (ранее Сталинградская, Волгоградская ГЭС, Волжская ГЭС имени XXII съезда КПСС) — крупнейшая гидроэлектростанция в европейской части России. Для ее строительства и обслуживания вблизи современного крупного города Волгоград был построен город спутник Волжский⁵¹⁸.

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 посёлка гидростроителей относится к 1955 году⁵¹⁹. Проект города разрабатывал Московский ЦНИИП градостроительства, авторский коллектив которого за разработку и реализацию проекта в 1980 году был отмечен премией Совета Министров СССР.

Город Балаково, что в Саратовской области, можно смело назвать энергетической столицей России. Сама история Балаково берет свое начало в середине XIX в., когда на территории Малыковской волости Саратовского уезда между реками Большой и Малый Иргиз появилось село старообрядцев бежавших из Польши. К середине XIX в. Балаково стало огромным на то время селом, где насчитывалось около 370 дворов, было две церкви. В 1911 г. Балаково обрел статус города. Коренные изменения в городе начались с лета 1956 года, когда появились первые строители Саратовской ГЭС. Город зажил новой эпохой — эпохой строек. За несколько лет были построены и запущены Балаковская ГЭС, Саратовский оросительный канал, Химзавод, Комбинат химво-

⁵¹⁸ Дворецкая М.И., Жданова А.П., Лушников О.Г., Слива И.В. Возобновляемая энергия. Гидроэлектростанции России. – СПб.: Издательство СПбПУ Петра Великого, 2018.

⁵¹⁹ Слива И.В. История гидроэнергетики России. – Тверь: Тверская Типография, 2014.

локна. В итоге за каких-то двадцать-тридцать лет город Балаково стал современным городом с населением около 200 тыс. человек. Начатое в середине 50-х годов строительство Саратовской ГЭС дало мощный импульс для развития не только самого города, но и всего центрального волжского региона⁵²⁰. За короткий промежуток на берегах Волги получили свое развитие город цементников Вольск⁵²¹, центр автомобильной и химической промышленности г. Тольятти⁵²². Развиваясь как город энергетиков, 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.

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), Богучанская (г. Кадинск), Чебоксарская (г. Новочебоксарск), Зейская (г. Зeya), Чиркейская (г. Дубки), Курейская (г. Сулак), Бурейская (г. Талакан) гидроэлектростанций и т.д.⁵²³

Как уже было отмечено, с середины 50-х годов в СССР активно осуществляется космическая программа, что потребовало создания новых поселений, которые со временем приобретали статус городов.

Так, 2 июня 1955 года 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.

Официальной датой рождения города Ленинск считается 2 июня 1955 года, когда директивой Генерального штаба Министерства Обороны СССР была утверждена организационно-штатная структура 5-го Научно-исследовательского испытательного полигона и создана войсковая часть 11284 — штаб полигона. Полигон и посёлок получили неофици-

⁵²⁰ Официальный сайт города Балаково. История города. – URL: http://www.admbal.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=3

⁵²¹ Большая Саратовская энциклопедия. – URL: <http://saratovregion.ucoz.ru/region/volskiy/volsk.htm>

⁵²² Тольятти. «Трижды рожденный...» – URL: <http://gradtit.ru/articles/history/42/view/>

⁵²³ Гидроэлектростанции России. – М.: Типография Института Гидропроект, 1998.

альное название «Заря». В 1955 году совместным решением Министерства связи и Министерства обороны СССР был установлен условный почтовый адрес для войсковых частей полигона — «Москва-400»⁵²⁴.

29 января 1958 года Указом Президиума Верховного Совета Казахской ССР посёлку, не имевшему названия, а неофициально называвшемуся «Заря», присвоено название Ленинский⁵²⁵. По проекту посёлок был рассчитан на постоянное проживание около 5 тысяч человек. Однако благодаря интенсивному расширению проводимых на полигоне опытно-испытательных работ, уже в конце 1959 года в поселке Ленинский проживало 8000 человек, а к концу 1960 года — более 10 000 человек. В конце 1950-х — начале 1960-х годов проводилась массовая застройка посёлка и город получил вполне официальное название «Ленинск»⁵²⁶.

В 1957 году начинается строительство другого объекта космического назначения — космодром Плесецк (условное наименование «Ангара»). Местом для строительства была выбрана территория Архангельской области. До начала строительства 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. Первое историческое упоминание о данном населенном пункте относится к 1760 году, и связано оно со строительством часовни в честь Казанской иконы Божией Матери. В настоящее время г. Мирный является административным и жилым центром космодрома. Численность персонала и населения города Мирный около 30 тысяч человек⁵²⁷.

В 1964–1970 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 России⁵²⁸.

⁵²⁴ Долина, богатая на секреты и смелых людей: интервью с бывшим зам. нач. космодрома В.А. Булукуловым / С. Глезеров // Санкт-Петербургские ведомости. 2020.

⁵²⁵ Сборник законов Казахской ССР и указов Президиума Верховного Совета Казахской ССР, 1938–1981: в 2-х т. / сост. К.А. Акаев и др. – Алма-Ата, 1981.

⁵²⁶ История создания и строительства космодрома Байконур (1954–1957гг.). – URL: -docs/cosmos/istoriya-sozdaniya-i-stroitelstva-kosmodroma-baykonur-1954-1957-gg-/-

⁵²⁷ Подробнее: Букрин В.В., Орский Г., Старжевский А., Коваленко Ю. Космодром Плесецк: монография. – Плесецк, 1992.

⁵²⁸ Илющенко М. Космос начинается с земли // Журнал «Огонек». 2017. № 50. 18 декабря.

Одним из стимулирующих факторов 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 поселений на целинных землях Казахстана, за Уралом и в Сибири.

Освоение целинных и залежных земель в Казахстане началось еще на рубеже XIX–XX вв. с завершением строительства Сибирской железной магистрали, соединившей европейскую и азиатскую части Российской империи. В 1954 году февральско-мартовский пленум ЦК КПСС принял постановление «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель». Госпланом СССР было намечено распахать в Казахстане, Сибири, Поволжье, на Урале и в других районах страны не менее 43 млн га целинных и залежных земель⁵²⁹.

Освоение целинных и залежных земель в 1954 году началось главным образом с создания совхозов, но уже к концу 50-х годов возникла необходимость по администрированию территорий и созданию в данной местности системы городов. Так получили новое развитие целинные города Кустанай, Целиноград, Павлодар и др.⁵³⁰.

Немаловажным событием ставшим стимулятором создания и развития городов за Уралом стало строительство Байкало-Амурской магистрали, которое дало толчок развитию комплексного проекта по освоению значительных природных богатств прилегающих районов, по которым пролегла дорога. На пути БАМа изначально планировалось построить девять территориально-промышленных комплексов-гигантов, в состав которых входили города: Тын­да, Нерюнгри, Северобайкальск, Сковородино. Значительные надежды при строительстве БАМа связывались с разработкой и освоением ряда месторождений. В частности, Эльгинского угольного месторождения, Чинейского месторождения полиметаллов, Удоканского медного месторождения и др.⁵³¹

При этом богатства Сибири и Дальнего Востока не ограничивались исключительно маршрутом БАМа. Большой потенциал имела территория севернее дороги.

⁵²⁹ Спицын Е.Ю. Хрущёвская слякоть. Советская держава в 1953-1964 годах: книга для учителей, преподавателей и студентов. – М.: Концептуал, 2020.

⁵³⁰ Чуев Ф. Полудержавный властелин. – М.: Олма-Пресс, 2000.

⁵³¹ Правда о БАМе. М.: Молодая гвардия. 2004.

Западная Сибирь — крупнейшая нефтегазоносная провинция, начальные суммарные ресурсы которой составляют в России около 60 %. 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, Абакан, Юрга, Березовский, Рубцовск, Калтан, Могоча, Ачинск, Тайшет, Киселевск, Северск, Мыски, Тайга, Усть-Илимск, Нижневартовск и др.⁵³²

Характерным для данного региона является история г. Нижневартовска. Исторической точкой отсчета создания данного города является май 1965 года, когда разведочная скважина Р-1 дала первую самотлорскую нефть. Тогда весь мир облетела сенсационная новость — в Советском Союзе открыли уникальное месторождение «черного золота»⁵³³.

В 1964 году решением исполкома Тюменского областного Совета народных депутатов село Нижневартовское было преобразовано в рабочий поселок Нижневартовский. Тогда же появились нефтепромысловое управление «Сургутнефть», Шаимский укрупненный промысел, Усть-Балыкская (Нефтеюганская), Мегионская и Шаимская (Урайская) конторы бурения. Это были первые предприятия нефтедобычи в округе. Люди со всей страны поехали покорять Сибирь, и началась плановая застройка города. Место было очень заболоченное, и стройка давалась тяжело. Единственным путем, соединяющим «большую землю» с поселком, была река Обь. По ней доставлялись еда, стройматериалы, техника, почта. Когда-то тихий причал превратился в крупный речной порт, куда прибывали грузы из многих регионов СССР. На реке навигация длилась всего пять месяцев, рабочим приходилось трудиться круглосуточно⁵³⁴.

Ключевым для будущего города стало вышедшее в 1967 году постановление Совета Министров СССР о неотложных мерах по обустрой-

⁵³² Западносибирская нефтегазоносная провинция. Большая энциклопедия нефти и газа. – URL: <https://www.ngpedia.ru/id326693p3.html>

⁵³³ Лобов А.Г., Палий В.О. Золото Самотлора. – М.: Информационно-издательский центр «Земля и Человек», 1997.

⁵³⁴ Субботина М.В., Лепилин С.С. История большой нефти. Самотлор. 1965–2015. – ИПК «Платина», 2015.

ству Сомотлорского месторождения в поселке Нижневартовском. Правительство обязало московских, омских, пермских строителей откомандировать на север Тюменской области бригады для строительства города и самой необходимой инфраструктуры. 9 марта 1972 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР посёлок был преобразован в город Нижневартовск⁵³⁵.

К началу XXI в. специфика развития малых городов, традиционно носившая специфический характер занятости населения, что проявлялось в соответствующей диспропорции расселения населения в современный период усугубились дополнительными изменениями в экономическом развитии страны — вследствие закрытия, либо приостановки работы, большей части градообразующих предприятий и оттока значительной части трудоспособного населения, прежде всего молодежи, из малых городов в большие.

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 достаточного финансовых средств и материальной базы по обеспечению функционирования этих объектов.

Исключением стали только малые города, которые обеспечивают нефте— и газодобывающие отрасли. Однако и здесь имеет место тенденция циклического развития. Полезные ископаемые обладают свойством заканчиваться. В этой связи в настоящее время и в перспекти-

⁵³⁵ Официальный сайт города Нижневартовск. История города. — URL: <https://www.n-vartovsk.ru/town/infspavka/154051.html>

ве наблюдается процесс, при котором малые города «нефтяников» и «газовиков» становятся городами временного поселения, что влечет за собой сначала их расцвет, активную фазу и, как правило, резкое умирание. Сегодня наблюдается активизация движения добывающей отрасли далеко на север, что вызывает к жизни все новые поселения, которые в перспективе могут получить статус городов. Так, например, на Шпицбергене Россия имеет законсервированное шахтерское поселение Пирамида, которое со временем может быть востребовано и развиться в город. Перспективными с точки зрения добычи полезных ископаемых являются населенные пункты за полярным кругом: Хатанга, Юкагир, Тикси, Усть-Янск, Мунгуй, Бованенково, Усть-Куйга и др.⁵³⁶ Новой зоной активности с целью освоения Арктики становится полуостров Ямал.

Таким образом, следует отметить, что 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.

Анализ современного состояния малых городов и их развитие позволяет сделать некоторые прогнозы. Полагаем, что в перспективе большинство малых городов России будут развиваться по трем основным направлениям:

1. *Города — местные административные центры.* Данные города это, своего рода, мини-столицы. Они являются центрами административного района или его части. Иногда такой город может являться центром группы административных районов. Такие города составляют наиболее многочисленную группу малых городов. Среди них следует выделить бывшие административные центры и недавние поселения, получившие статус административного центра. Таковой город живет, как правило, за счет использования ресурсов окружающей территории, обслуживая потребности близлежащих населенных пунктов. С окрестными поселениями такой город связан либо автобусным, либо железнодорожным сообщением. У части таких городов функции административного центра являются главными (основными), другие вы-

⁵³⁶ Перспективы развития нефтегазовой отрасли России. – URL: https://studbooks.net/1850101/ekonomika/perspektivy_razvitiya_neftegazovoy_otrasli_rossii

полняют их «по совместительству», т.е. в дополнение к иной социально-экономической деятельности (Коломна, Балашиха, Воскресенск, Егорьевск, Железнодорожный, Истра, Кашира, Клин, Луховицы, Ногинск, Орехово-Зуево, Павловский Посад, Раменское, Серпухов, Фрязино, Чехов, Шатура)⁵³⁷.

2. *Города-спутники*, тяготеющие к крупному городу, как к центру административной и промышленной составляющей. Город-спутник понятие не новое как в России, так и в мире. Данные города относятся к числу наиболее молодых и стремительно выросших, преимущественно в послевоенное время. Тенденция создания таких городов-спутников обозначилась в нашей стране уже в советский период, когда поселения строились на основе развертывания новых предприятий вынесенных за черту мегаполиса, однако в непосредственной близости к нему (например, Зеленоград в Москве). Города-спутники достаточно разнообразны. Нередко они возникают на базе филиала заводов или институтов, находящегося в городе-центре.

Сегодня инициатива создания городов-спутников переживает второе рождение. Среди них можно выделить Южный (г. Санкт-Петербург), Новое Ступино (Московская область), Волгарь (г. Самара) и др. Их привлекательность обусловлена близостью к крупному городу с его инфраструктурой, но при этом более низкой стоимостью жилья и хорошей экологией.

3. *Города — специализированные центры*. Данные города достаточно многочисленны и разнообразны. Они, как правило, ориентированы на какую-либо одну (часто смешанную, комплексную) отрасль экономики. Среди специализированных городов следует выделить промышленные центры по разным отраслям индустрии. Достаточно широко представлены ресурсные города, которые выполняют функции по добыче полезных ископаемых, производству энергии, обрабатывающей промышленности и т.п.⁵³⁸ Монопрофильность уходит в прошлое, поскольку не дает возможности обеспечить достойное качество жизни населения.

⁵³⁷ Грищенко Л.Л., Грищенко В.В., Корабельникова Ю.Л. История становления малых городов Московского региона и роль военной охраны в их развитии: монография. – М.: ООО «Русайнс», 2020.

⁵³⁸ Правовое обеспечение управления: учебник / под ред. И.В. Лобанова. – М.: КНО-РУС, 2020.

Однако хочется согласиться с некоторыми учеными, которые считают, что Россия в целом страна малых городов, которых около 770 (из 1100), из них по данным 2011 года 413 городов имеют численность жителей менее 20 тыс. Более того, роль таких городов в функционировании всей отечественной системы расселения уникальна. Именно малые города фактически соединяют пространство городской и сельской России в административном, транспортном и социально-инфраструктурном отношении⁵³⁹.

⁵³⁹ Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования. – М.: ЛЕНАНД, 2019. С. 24.

ГЛАВА 6. СОЦИОЛОГИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

Социологические исследования позволяют выявить новые социальные отношения и проявления самоощущения горожан, складывающиеся на рубеже веков и в XXI в. Наблюдения, сделанные социологами, являются важным источником информации при формулировке задач правового регулирования, соответствующего современным социальным трансформациям. Предметом социологических исследований выступают социальные процессы и отношения в городе, который «задает программу взаимодействия всех представленных в нем социальных субъектов»⁵⁴⁰.

6.1. Социальные процессы и отношения в городах в контексте глобализации

Социологические исследования современного города развиваются в русле нескольких направлений. Первое, наиболее представленное в науке, направление рассматривает социальные процессы и отношения через призму глобализации: либо признавая детерминирующую роль глобализации в развитии города, либо, напротив, не абсолютизируя этот фактор.

В работах авторов, связывающих изменения городской жизни с глобализацией, изучается поведение и отношения городских жителей, а также социальные технологии, возникшие в той или иной мере под влиянием глобальных трендов. Степень включенности в глобальный контекст позволяет выделить «мировые» (по терминологии Дж. Фридмана) / «глобальные» (по терминологии С. Сассен⁵⁴¹) города, ярко иллюстрирующие признаки глобализации, прежде всего, в экономическом плане, и другие городские населенные пункты, где влияние глобальных тенденций проявляется, но всё же в меньшей степени. По мнению Джона Фридмана, форма и сила интеграции города именно в мировую экономику, а также функция, которую он играет в международном разделении труда, во многом определяют социальные отношения внутри города⁵⁴².

⁵⁴⁰ Навроцкий Б. А., Седова Н. Н. Социология города как научная дисциплина: предметное поле, функциональные связи и методы // Социология города. 2017. № 2. С. 77.

⁵⁴¹ Sassen S. Указ. соч.

⁵⁴² Friedmann J. 1986. The world city hypothesis. *Dev. Change* 17: 69–83; Friedmann J. 1995. Where we stand: a decade of world city research. In *World Cities in a World-System*, ed. P.L. Knox, P.J. Taylor, pp. 21–47. New York: Cambridge Univ. Press.

Те города, где начинают свою деятельность крупные транснациональные корпорации, оказались на вершине иерархии влияния и контроля и стали «мировыми». Они определяются как командно-контрольные центры мировой экономики⁵⁴³. К ним относят Нью-Йорк, Лондон, Токио и Париж⁵⁴⁴. Ученые отмечают, что и крупные города Китая, Индии, России и Латинской Америки поднялись в глобальной городской иерархии: Пекин, Шанхай, Мумбаи, Москва и Буэнос-Айрес в настоящее время входят в топ-20 и занимают больше центральных позиций в глобальной городской сети, чем на рубеже XX–XXI веков⁵⁴⁵. К категории растущих глобальных городов другие ученые относят также Гонконг, Тайбэй⁵⁴⁶, Дели⁵⁴⁷.

Расширение списка влиятельных центров в дальнейшем произошло согласно концепции глобализации городов⁵⁴⁸. В рамках концепции предполагается, что ряд других городов по всему миру, хотя они и не могут быть такими же устойчивыми, как Нью-Йорк или Лондон, тем не менее функционируют как региональные центры роста.

Особенности социальной структуры «глобальных» городов исследователи видят в растущем разрыве между высокооплачиваемым профессиональным классом и классом работников низкооплачиваемого, неформального и часто иммигрантского труда⁵⁴⁹. Это происходит в силу того, что увеличение численности высокопрофессионального класса неизбежно требует армии работников низкооплачиваемого труда для удовлетворения потребностей профессионалов в определенном образе жизни⁵⁵⁰. Кроме того, «сверкающие офисные башни» корпораций также требуют обслуживания со стороны армии мигрантов⁵⁵¹.

⁵⁴³ Sassen S. Указ. соч.

⁵⁴⁴ Xuefei Ren. From Chicago to China and India: Studying the City in the Twenty-First Century // Annual Review of Sociology. 2018. Vol. 44. P. 500.

⁵⁴⁵ Derudder B, Taylor PJ, Ni P, Vos AD, Hoyler M, et al. Pathways of change: shifting connectivities in the world city network, 2000–2008 // Urban Stud. 2010. 47:1861–77.

⁵⁴⁶ Chiu SWK, Lui T-L. Testing the global city-social polarisation thesis: Hong Kong since the 1990s // Urban Stud. 2004. 41:1863–88; Tai P-F. Social polarisation: comparing Singapore, Hong Kong and Taipei // Urban Stud. 2006. 43:1737–56.

⁵⁴⁷ Dupont V. The dream of Delhi as a global city // Int. J. Urban Reg. Res. 2011. 35:533–54.

⁵⁴⁸ Marcuse P, van Kempen R, eds. 2000. Globalizing Cities: A New Spatial Order? Oxford, UK: Blackwell.

⁵⁴⁹ Xuefei Ren. From Chicago to China and India: Studying the City in the Twenty-First Century. P. 500.

⁵⁵⁰ Ibid. P. 501.

⁵⁵¹ Gururani S. 2013. Flexible planning: the making of India's "millennium city," Gurgaon. In.

Помимо сказанного, социальную напряженность создает то обстоятельство, что появление новых и более дорогих объектов недвижимости приводит к повышению арендной платы и вытеснению бывших жителей. Частные и государственные коалиции охотно перестраивают городские пространства для групп с более высоким доходом, и этот процесс неизменно включает разрушение и перемещение жизни сообщества⁵⁵². Например, в Шанхае и Дели крупномасштабные программы сноса в 1990–2000-х годов привели к перемещению миллионов городских семей из центра города на периферию⁵⁵³.

Кроме того, городские власти приобретают сельскохозяйственные угодья⁵⁵⁴, в т.ч. под застройку новыми заводами, IT-парками, жилыми комплексами и особыми экономическими зонами⁵⁵⁵. При этом адекватной компенсации пострадавшим не выплачивается, что приводит к появлению безземельных фермеров⁵⁵⁶. Результатом является, в том числе и возникновение неформальных поселений.

Районы, где проживают люди с низкими доходами, часто плохо интегрированы с остальной частью города, а в некоторых из них отсутствуют базовые удобства (системы водоснабжения и канализации). Многие города в Индии и Китае страдают от загрязнения воздуха, воды и почвы, и, опять же, зачастую это менее привилегированные районы⁵⁵⁷.

Социологи вскрывают в этой связи углубление социального неравенства и его дальнейшее воспроизводство среди и без того неблагополучных слоев населения⁵⁵⁸. Кроме того, возникают социальные и политические конфликты: попытки вытеснить жителей с земель ната-

⁵⁵² Lees L., Shin H.B., Lopez-Morales E. 2016. *Planetary Gentrification*. Cambridge, UK: Polity Press.

⁵⁵³ Подробнее: He S., Wu F. Property-led redevelopment in post-reform China: a case study of Xintiandi redevelopment project in Shanghai // *J. Urban Aff.* 2005. 27:1–23; Bhan G. 2016. *In the Public's Interest: Evictions, Citizenship, and Inequality in Contemporary Delhi*. Atlanta: Univ. Georgia Press.

⁵⁵⁴ *Xuefei Ren*. From Chicago to China and India: Studying the City in the Twenty-First Century. P. 506.

⁵⁵⁵ Kennedy L. 2014. *The Politics of Economic Restructuring in India: Economic Governance and State Spatial Rescaling*. London: Routledge; Sud N. 2014. *Governing India's land*. *World Dev.* 60:43–56.

⁵⁵⁶ *Xuefei Ren*. Указ. соч. P. 506.

⁵⁵⁷ *Xuefei Ren*. Указ. соч. P. 504.

⁵⁵⁸ *Xuefei Ren*. Указ. соч. P. 505.

квиваются на сопротивление со стороны не только местного сообщества, но и различных политических сил⁵⁵⁹.

Социологи отмечают, что такие характеристики соседства, как концентрированная бедность, нестабильность жилья, расовая / этническая гетерогенность ослабляют социальные связи между соседями и уменьшают участие в делах сообщества, социальную сплоченность, неформальный социальный контроль⁵⁶⁰. Наблюдения в Лос-Анджелесе показали тенденцию к усилению сегрегации за счет того, что афроамериканцы, как правило, посещают места с большей долей афроамериканцев. То же характерно и в отношении латиноамериканцев. Поскольку таким образом афроамериканцы и латиноамериканцы проводят время в более неблагополучных районах, даже если они сами живут в сопоставимых условиях с белыми⁵⁶¹, это провоцирует нисходящую социальную мобильность даже более благополучных слоев.

Еще одной социальной проблемой выступает отсутствие равенства в правах местных жителей и мигрантов. В результате жизненные шансы мигрантов с точки зрения получения работы, жилья, образования детей являются невысокими⁵⁶². Авторы подчеркивают, что «белая» культура вытесняет другие культуры, проявляется «расовый капитализм»⁵⁶³. Очень показательны в этом отношении высказывания, полученные исследователями в результате интервью: «Теперь у всех есть степень... это уже не необычная вещь, это норма. Так что для человека, у которого нет даже степени, еще труднее найти что-то, что не убьет тебя, потому что ты работаешь 60 часов в неделю»⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ *Weinstein L.* 2014. *The Durable Slum: Dharavi and the Right to Stay Put in Globalizing Mumbai.* Minneapolis: Univ. Minn. Press.

⁵⁶⁰ *Sampson R.J.* 2012. *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect.* Chicago: Univ. Chicago Press; *Sampson R.J., Raudenbush S.W., Earls F.* Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy // *Science.* 1997. 277(5328): 918–24.

⁵⁶¹ *Cagney Kathleen A., Cornwell Erin York, Goldman Alyssa W., Cai Liang.* Urban Mobility and Activity Space // *Annual Review of Sociology.* 2020. 46. P. 94.

⁵⁶² *Solinger D.J.* 1999. *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market.* Berkeley: Univ. Calif. Press; *Zhang L.* 2001. *Strangers in the City: Reconfigurations of Space, Power, and Social Networks within China's Floating Population.* Palo Alto, CA: Stanford Univ. Press.

⁵⁶³ *Mukherjee J.* "Who generates this city"? Socialist strategy in contemporary London // *The British Journal of Sociology.* 2020. P. 6, 8.

⁵⁶⁴ Там же.

Социальное напряжение вызывают и действия полиции в отношении афроамериканцев. Допрос и обыск, надевание наручников, арест стали обычным явлением для молодых и бедных чернокожих мужчин⁵⁶⁵. Отсутствие собственного жилья порождает внимание полиции к арендаторам, инициируемое соседским контролем. В результате жалоб в полицию со стороны соседей, арендодатели либо выселяют жильцов, либо угрожают арендатору выселением, если полиция будет вызвана снова. Соответственно женщины из черных кварталов, подвергшиеся насилию в семье, вынуждены терпеть еще большее насилие.

Такая картина наблюдается как в крупных городах США (Лос-Анджелес, Хьюстон), так и в средних муниципалитетах (например, Кливленд, Цинциннати) и небольших городах (например, Фрипорт, Иллинойс, Тигард). Исследователи видят результаты выселения в бездомности, материальных трудностях, повышенной мобильности, потере работы, депрессии и даже самоубийстве. Отметка о выселении часто не позволяет людям получить доступное жилье в приличном районе, и это лишает их права участвовать во многих жилищных программах. Исследователи делают вывод о том, что система уголовного правосудия напрямую влияет на воспроизводство социального неравенства. Семьи, изо всех сил пытающиеся свести концы с концами, слишком бедны или слишком уязвимы, чтобы отстаивать свои права⁵⁶⁶.

Проблема социальных неравенств поднимает и вопрос о гендерном ущемлении в его разнообразных проявлениях: уменьшение пособий на женщин⁵⁶⁷, домашнее насилие⁵⁶⁸, чрезмерная эксплуатация⁵⁶⁹ и др. Высказывания женщин, данные в интервью социологам, в этом отношении красноречивы: «Нам хозяева дают один выходной в неделю..., а кое у кого из нас есть лишь 2–3 свободных часа в день» (работающая в Милане мигрантка из Харькова)⁵⁷⁰.

⁵⁶⁵ Fagan J. and Davies G. Street Stops and Broken Windows: Terry, Race, and Disorder in New York City // *Fordham Urban Law Journal*. 2000. № 28. P. 457–504; *Western B.* 2006. Punishment and Inequality in America. New York: Russell Sage Foundation.

⁵⁶⁶ Desmond M., Valdez N. Unpolicing the Urban Poor: Consequences of Third-Party Policing for Inner-City Women // *American Sociological Review*. 2013. Vol. 78, issue: 1. P. 117–141.

⁵⁶⁷ Mukherjee J. "Who generates this city"? Socialist strategy in contemporary London. P. 8.

⁵⁶⁸ Desmond M., Valdez N. Указ. соч.

⁵⁶⁹ Толстокорова А.В. «Место встречи изменить нельзя»: городские площади как локусы коллективной идентичности // *Социология города*. 2017. № 1. С. 5–17.

⁵⁷⁰ Толстокорова А.В. Указ. соч. С. 10.

Исследованию вопросов, связанных с гендерным равенством, посвящены работы как отдельных ученых, так и научно-образовательных центров, например, Центра исследований городской и общественной политики Бристольского университета⁵⁷¹.

Отражение признаков глобализации выступает в то же время привлекательным фактором в конкурентной борьбе городов за интеллектуальную молодежь. Так, исследование в Екатеринбурге показало, что для студентов важны такие приметы современного города, как развитые дорожная сеть и система общественного транспорта, включая метро; достаточное количество культурных и развлекательных центров, предоставляющих разнообразные возможности для рекреационного, социализирующего, коммуникативного и др. досуга; наличие магазинов с брендовой одеждой / обувью, выступающие маркерами глобализационных процессов⁵⁷².

Урбанизация, сопровождающая новые экономические отношения, привела не только к перемещению сельских жителей в города, но и к тому, что поселки стали приобретать статус города. Такие явления отмечаются, например, в Китае. В этой связи ученые отмечают усиление социальной мобильности, причем восходящей. Однако это не устраняет пока фундаментального разрыва между столичными городами и остальной частью страны, что оказывает мощное влияние на жизненные шансы людей. Помимо этого, если при переезде в город дети будут подвержены нисходящей мобильности, то сельские родственники не смогут их защитить, поскольку не имеют столько накопленного достатка, как горожане⁵⁷³.

Глобальные и глобализирующиеся города демонстрируют и изменение властно-административных отношений. Эти изменения обусловлены, с одной стороны, тем, что конкуренция городов за инвестиции привела к формированию целей управления на местах как предпринимательских, направленных на накопление капитала⁵⁷⁴. В той связи исследователи от-

⁵⁷¹ Centre for Urban and Public Policy Research // University of Bristol. – URL: <http://www.bristol.ac.uk/sps/research/centres/urban>

⁵⁷² *Абрамова С.Б., Антонова Н.Л., Пименова О.И.* Привлекательность города как фактор территориальной мобильности в оценках студентов (на примере города Екатеринбурга) // Образование и наука. 2019. Т. 21. № 1. С. 106–107.

⁵⁷³ *Zhao Yizhang, Li Yaojun.* Differential Acculturation: A Study of Well-Being Differences in Intergenerational Social Mobility between Rural and Urban China // *Sociology*. 2019. Vol. 53, issue 4. P. 724–743.

⁵⁷⁴ *Harvey D.* 1989. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geogr. Ann. Ser. B Hum. Geogr.* 71:3–17.

мечают сопротивление рыночным проектам развития города со стороны низшего класса⁵⁷⁵.

Более фундаментальные изменения связаны с тем, что активный средний класс предъявляет свои требования к повышению качества жизни во всех сферах (инфраструктура, городская среда, услуги и пр.)⁵⁷⁶ и нацелен на участие в принятии соответствующих решений. В результате в городах развиваются партисипативные практики публичного управления. К таким практикам относим участие граждан в:

— формировании стратегий развития: Мельбурн (Австралия)⁵⁷⁷, Мидделбург (Нидерланды), Квебек (Канада)⁵⁷⁸, Дублин (Ирландия), Волгоград (Россия)⁵⁷⁹ и др.;

— создании общественных пространств: Нью-Йорк (США), Найроби (Кения), Мумбаи (Индия)⁵⁸⁰ и др.;

— составлении бюджета: более 100 городов в Бразилии⁵⁸¹, Париж⁵⁸², Нью-Йорк (США), Монреаль (Канада), Вальехо, Калифорния (США)⁵⁸³, Южно-Сахалинск, Череповец (Россия)⁵⁸⁴ и др.;

⁵⁷⁵ Benjamin S. Occupancy urbanism: radicalizing politics and economy beyond policy and programs // Int. J. Urban Reg. Res. 2008. № 32. P. 719–29; Roy A, Ong A, eds. 2011. *Worlding Cities: Asian Experiments and the Art of Being Global*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell. P. 259–278.

⁵⁷⁶ Fernandes L. 2006. *India's New Middle Class*. Minneapolis: Univ. Minn. Press.

⁵⁷⁷ Future Melbourne. – URL: <https://participate.melbourne.vic.gov.au/future>.

⁵⁷⁸ Агеева А.Н. Партисипативные социальные технологии принятия муниципальных управленческих решений в зарубежных странах // *Juvenis scientia*. 2017. № 8. С. 40.

⁵⁷⁹ Субочев Н.С., Комаров Е.Е. Опыт сравнительного анализа методики стратегического планирования развития города-героя Волгограда и форсайта города Дублина // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2017. № 1. С. 86–90.

⁵⁸⁰ Elmqvist T., Siri J., Andersson E., Anderson P., Bai X. et al. Urban tinkering // *Sustainability Science*. 2018. № 13. P. 1556–1557, 1561.

⁵⁸¹ Блинова Е.А. Партисипаторное бюджетирование и управляемость государства в Бразилии // *Человек. Сообщество. Управление*. 2016. Том 17. № 4. С. 33–41.

⁵⁸² Агеева А.Н. Партисипативные социальные технологии принятия муниципальных управленческих решений в зарубежных странах // *Juvenis scientia*. 2017. № 8. С. 38–41.

⁵⁸³ Lerner J., Secondo D. By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America // *Journal of Public Deliberation*. 2012. Vol. 8. Issue 2. Article 2. 12-30-2012.

⁵⁸⁴ Об утверждении программы развития инициативного бюджетирования в Сахалинской области на 2017–2019 годы: распоряжение Правительства Сахалинской области от 22 февраля 2017 г. № 107-р. – URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&empire=1&link_id=0&nd=184062662&page=1&rdk=0#0; Положение о проекте «Народный бюджет-ТОС»: Постановление мэрии города Череповец от 18.06.2019 №2883 // Мэрия города Череповец: официальный сайт. – URL: <https://mayor.cherinfo.ru/decree/102141-postanovlenie-merii-goroda-cerepovca-ot-18062019-no-2883-o-proekte-narodnyj-budzet-tos>

— принятии решений относительно публичных услуг и общественном контроле за их качеством: Арнем (Нидерланды)⁵⁸⁵, Кент (Великобритания)⁵⁸⁶, Рейкьявик (Исландия)⁵⁸⁷ и др.

Участие граждан признается решающим в создании смарт-города («умного» города). Города стали «платформами для совместных инноваций», «живыми лабораториями»⁵⁸⁸: с целью открытия бизнеса, улучшения существующих вещей и процессов, например, за счет использования информации и коммуникационных технологий. Заинтересованные стороны: будь то представители государственных служб, местных фирм или граждан, — работают вместе и стимулируют друг друга⁵⁸⁹.

Распространение социальных технологий, способствующих расширению участия населения в городском управлении, понимается как потенциал устойчивого развития городов. Соответствующее направление выделено в программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)⁵⁹⁰.

Еще один отмеченный социологами эффект, который можно связать, в том числе с глобализацией, касается политических отношений. Ученые фиксируют изменение социально-политической идентичности⁵⁹¹. Глобализация и миграция усугубили социальное многообразие городов до такой степени, что, например, Лондон признается воплощением социальной неоднородности и фрагментации⁵⁹².

В результате политические объединения стали коллективными коалициями, которые уважают специфику множественных точек зрения и идентичностей. По наблюдению исследователей, партийные организа-

⁵⁸⁵ Гаврилова И.Н. Гражданское участие в России и Нидерландах: проблемы и перспективы // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2012. № 5 (25).

⁵⁸⁶ Clarke A., Craft J. The twin faces of public sector design // Governance. 2019. Vol. 32, Issue 1. P. 5–21.

⁵⁸⁷ Betri Reykjavikhttps. – URL: <https://betrireykjavik.is>

⁵⁸⁸ Tukiainen, T., Leminen, S., Westerlund, M. Cities as collaborative innovation platforms // Technology Innovation Management Review. 2015. 5 (10). P. 16–23.

⁵⁸⁹ Нап.: Mainka A., Castelnovo W., Miettinen V. Bech Petersen S., Hartmann S., Stock W.G. Open innovation in smart cities: Civic participation and cocreation of public services // Proceedings of the Association for Information Science and Technology. 2016. Vol. 53, Issue 1.

⁵⁹⁰ ООН-Хабитат. – URL: <https://www.un.org/ru/ga/habitat>

⁵⁹¹ Mukherjee J. “Who generates this city”? Socialist strategy in contemporary. – London. P. 3.

⁵⁹² Massey D. World city. Cambridge: Polity Press. 2007.

ции приобрели открытую, инклюзивную и горизонтальную организационную культуру. Такая культура характеризуется обсуждениями, экспериментированием, в которых ни одна точка зрения, идентичность или совокупность интересов не могут доминировать. Партийный активист в настоящее время определяет себя в отношении конкретных целей, а не фиксированной социальной, идеологической или организационной принадлежности и терпим к ряду политических перспектив и идентичностей. В этом отличие современных политических объединений от партий ленинского типа⁵⁹³.

Отдельного внимания заслужили социальные процессы в республиках бывшего СССР. Особенностью современных городов постсоветского пространства исследователи называют то, что тяготение к бывшим «имперским» центрам приобрело не экономический, а социокультурный характер. В Душанбе, столице Таджикистана, горожане идентифицируют себя с Советским Союзом, общностью «советский народ». Авторы отмечают, что поскольку русские уехали, перестав быть значимой силой, формируется слой «таджикских русских» (таджиков, воспринявших русский язык и культуру). Именно этот слой составляет основу населения Душанбе, который идентифицируется как «русский» город. Это имеет важные последствия для политического баланса, контакта и соглашений⁵⁹⁴.

6.2. Глобальный тренд на партисипативность городских решений: готовность граждан России

Обстоятельное социологическое исследование по выявлению правовых ожиданий граждан, связанных с принятием партисипативных городских решений, было проведено в России в городах Москва, Томск, Череповец в 2020 г. в рамках подготовки данной монографии. Указанные города находятся в разных федеральных округах (Центральном, Северо-Западном, Сибирском) и относятся к разным типам населенных пунктов по административной значимости: федеральный центр, областной центр, город областного подчинения. Выбор именно этих городов обусловлен тем, что на данных территориях население инициативно и уже имеет опыт

⁵⁹³ Mukherjee J. Указ. соч. Р. 6.

⁵⁹⁴ Бляхер Л.Е., Обирин А.И. Постсоветские столицы в поисках империи (к социологии имперских городов) // Вестник Тихоокеанского государственного университета. 2015. № 3. С. 213.

партисипативного участия. Так, Томск упоминается как лидер по инициативности населения⁵⁹⁵, Череповец — как один из немногих российских городов, продемонстрировавших практику широкого социального участия в рамках форсайта при подготовке стратегии развития⁵⁹⁶, Москва вошла в число лидеров глобального рейтинга по индексу развития электронного правительства в городах по показателю привлечения граждан к электронному участию⁵⁹⁷.

Целью исследования являлось выявление потребности граждан в правовом закреплении возможностей и результатов их участия в со-управлении. Задачи исследования подразумевали определение готовности горожан участвовать в принятии решений, выявление масштабов существующего социального участия, определение проблем, возникающих в процессе социального участия; выявление ожиданий, связанных с общественными обсуждениями и правовым закреплением соответствующих прав и процедур; определение предпочтительных каналов информации в целях получения сведений о возможностях и результатах социального участия.

Сбор данных осуществлен методом массового полужформализованного интервью. Выбор количественного метода мотивирован задачей выявить распространенные установки по поводу участия в со-управлении. Ослабление формализации, выразившееся в наличии открытых мотивационных вопросов, позволяет более глубоко и адекватно понять разнообразные установки горожан. Практика использования именно полужформализованного интервью встречается также в исследованиях городских сообществ за рубежом, в т.ч. с целью выявления масштабов социального участия и причин отказа от него⁵⁹⁸.

Объем выборки по каждому городу составил около 400 чел. Такое число наблюдений в разрезе городов обеспечивает не более чем 5-процент-

⁵⁹⁵ Рейтинги инновационных регионов России // Ассоциация инновационных регионов России. – URL: <http://www.i-regions.org/reiting/rejting-innovatsionnogo-razvitiya>; Фонд Общественное мнение на XIII Томском Инновационном Форуме INNOVUS-2010: пресс-релиз 25.05.2010 // Фонд Общественное мнение. База данных ФОМ. – URL: http://bd.fom.ru/report/map/fomterri/fomterry_pressr/fomter250510_pressr

⁵⁹⁶ Мехова А.А. Форсайт как современная технология социального участия // Социальная политика и социология. 2011. № 8.

⁵⁹⁷ UN E-Government Knowledgebase-City Data. – URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/City>

⁵⁹⁸ Theesfeld I., Dufhues T., Buchenrieder G. The effects of rules on local political decision-making processes: How can rules facilitate participation? // Policy Sci. 2017. 50:675–696. P. 684-685.

ную статистическую погрешность при доверительной вероятности 0,95. Квотирование выборки осуществлено по параметрам, зафиксированным в статистических данных и данных об избирателях: пол, возраст, район проживания в городе. Группами по возрасту определены группы лиц: 1) 18–34 лет, 2) 35–59 лет, 3) от 60 лет.

Говоря о данных, полученных в ходе исследования, прежде всего отметим более высокую активность респондентов провинциальных городов: они значительно чаще и охотнее формулировали свои мотивы, ожидания и предложения, чем жители Москвы. Особенно в этом отношении отличились граждане Томска. Отчасти такая активность объясняется большей приверженностью томичей своему городу (таблица 4).

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос «Считаете ли Вы город, в котором живете, «малой Родиной»?» (в % от общего числа опрошенных)

Варианты ответов	Томск	Череповец	Москва
Да	79,9	65,7	64,2
Нет	16,6	27,8	24,5
Затрудняюсь ответить	3,5	6,5	11,3

Однако еще большее значение имеет, по-видимому, то, что Томск — постиндустриальный город с высоким интеллектуальным потенциалом, обусловленным наличием многочисленных научно-образовательных организаций. Данное обстоятельство мотивирует соответствующие характеристики социальности, включая гражданскую позицию.

Результаты опроса показывают следующее: подавляющее большинство граждан считают, что жители города должны иметь возможность участвовать в принятии решений (по разным городам — от 71,0 % до 89,7 %, рис. 1).

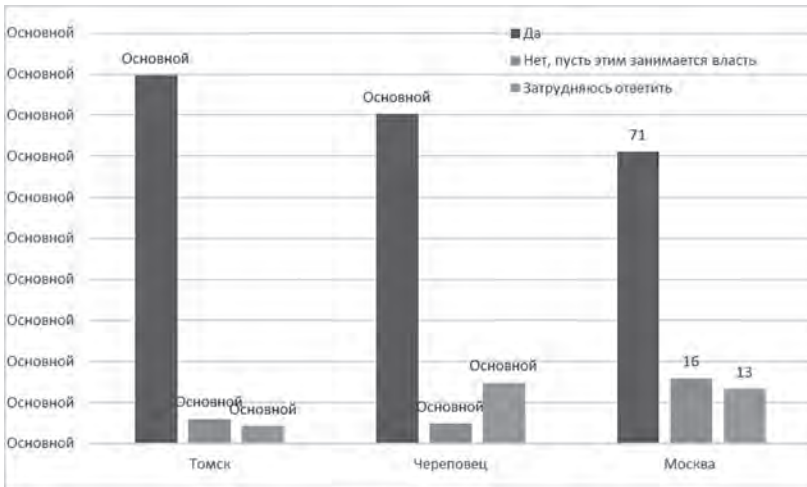


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Должны ли жители города иметь возможность участвовать в принятии решений?» (в % от общего числа опрошенных)

Готовность тем или иным образом принимать участие в разработке городских решений продемонстрировали большинство респондентов (50,4–69,8 %, рис. 2).

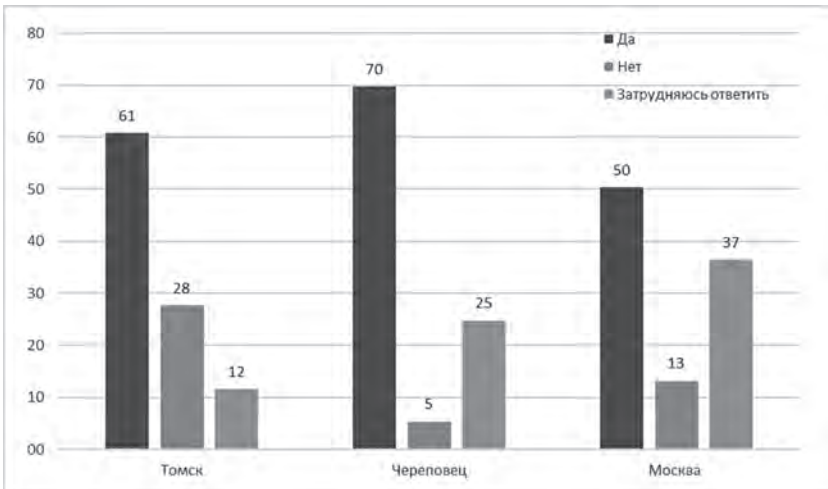


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Готовы ли Вы сами принимать какое-либо участие в подготовке городских решений: участвовать в опросах, голосованиях, общественных обсуждениях, выдвигать инициативы?» (в % от общего числа опрошенных)

Основные причины, по которым горожане отказываются от социального участия, связывают с занятостью другими делами и отсутствием личностной значимости такого участия (таблица 5). Набор двух лидирующих мотивов и порядок их следования полностью совпадают в разных городах. Жители Москвы и Томска ссылаются также на неверие в то, что их мнение будет учтено в принятии решений. А череповчане осмысливают свою неподготовленность таким образом: они не обладают достаточной информацией и компетентностью в различных вопросах.

Таблица 5

Лидирующие причины отказа от социального участия
(открытый вопрос, в % от общего числа опрошенных)

Томск		Череповец		Москва	
Варианты ответов	%	Варианты ответов	%	Варианты ответов	%
<i>времени нет, некогда: занят, у меня другие планы, много других дел, много работы, семейных дел; много детей, с ними всё свободное время провожу</i>	8,0	<i>времени нет, некогда: много работы, некогда, нет на это времени</i>	2,4	<i>времени нет: занята внуками, не хватает времени даже на отдых, много работы, учусь, занимаюсь своим здоровьем</i>	3,8
<i>мне не нужно: не интересуюсь, нет смысла, нет желания, зачем мне это? мне не нужно это; не активная</i>	7,3	<i>мне не нужно: мне всё равно, нет желания, лень, не вижу смысла</i>	1,9	<i>мне не нужно: не вижу смысла, не хочу, не интересно</i>	3,1
<i>наше мнение не учитывают: городские власти не прислушиваются к мнению населения, нас не слышат, кто нас будет слушать; считаю, что уже всё решено; от томичей мало что зависит</i>	2,8	<i>не хватает информации и компетентности: мало информации, поэтому не могу принимать решения, не всегда компетентна в разных вопросах</i>	0,5	<i>наше мнение не учитывают: нет надежды, что мнение простых граждан будет учтено; никто не прислушается, не доверяю действующей власти</i>	1,4

Оценка существующего уровня вовлеченности граждан показала, что опыт принятия городских решений имеют менее половины граждан. На вопрос «Вам уже приходилось участвовать подобным образом в принятии решений, касающихся жизни города, муниципальных ус-

луг?» утвердительно ответили 26,4–48,7%. Заметим, что на постиндустриальной территории — в Томске — опыт социального участия признают большее число жителей, чем в других городах.

Этот опыт уже позволяет гражданам увидеть проблемы в общественном обсуждении и выполнении решений. В Москве, учитывая большую результативность в плане реализации партисипативных решений, горожане, в первую очередь, отмечают коммуникативные проблемы. Такие затруднения связаны с выработкой согласия.

В других городах основная проблема выглядит по-разному. В Томске, где граждане имеют больший опыт социального участия, главной проблемой является само отсутствие решений и действий по важным для жителей вопросам. В Череповце на первом плане — затруднение с самой возможностью участия по причине дефицита доступной информации об общественных обсуждениях (таблица 6).

Таблица 6

Лидирующие проблемы в общественном обсуждении и реализации решений, которые отметили граждане (открытый вопрос, в % от общего числа опрошенных)

Томск		Череповец		Москва	
Варианты ответов	%	Варианты ответов	%	Варианты ответов	%
<i>власть плохо реагирует: невнимание к предложениям, власть не слушает пожелания жителей; администрация района плохо реагирует, перекалывают ответственность; не выполняют обещания; не принимают меры, только обсуждают; решения только «для галочки»; от властей чего-то добиться трудно</i>	6,8	<i>мало доступной информации: нет (мало) информации, в т.ч. не знаем о событиях, о проведении обсуждений; все в Интернете, соцсетях, а я ими не пользуюсь; редко встречается такая информация</i>	1,6	<i>разногласия: много мнений, разногласий, расхождений в обсуждении – сложно договориться; все только за свои проблемы и взгляды</i>	1,6

<p><i>не решаются конкретные проблемы:</i> плохое озеленение, тополя не убирают; горячая вода с перебоями, плохо ремонтируют дороги, мало спортивных сооружений, площадок; медицинское обслуживание не упорядочено; строили поликлинику – не построили и др.</p>	5,8	<p><i>не решаются конкретные проблемы:</i> дороги, малые поселения, мосты, озеленение, благоустройство, не решаются, пока не случается ЧП</p>	1,3	<p><i>власть не реагирует:</i> власти мало что слушают; выслушивают мнение людей, но не принимают во внимание</p>	1,2
<p><i>решаются отдельные проблемы:</i> больше проектов только по благоустройству, не учитывают проблемы жителей</p>	2,8	<p><i>проблемы в ходе обсуждений:</i> много желающих высказаться, не всегда хватает времени; отсутствие диалога, разговор в одностороннем формате; различие мнений и столкновение взглядов между старшим и младшим поколением</p>	0,8	<p><i>решения и действия не соответствуют друг другу:</i> голосуют за одно, делают другое; не всегда принятые решения исполняются как задуманы; обещания не всегда совпадают с реальностью</p>	1,2

Коммуникативные проблемы также отмечают жители провинциальных городов: недостаточная информированность («говорят не всё»), отсутствие возможностей контакта с представителями администрации и депутатами; критический, а не конструктивный настрой граждан; «упёртость» людей на своем мнении, разногласия, в т.ч. между старшим и молодым поколением; большое число желающих высказаться, на что не всегда хватает времени; отсутствие диалога, директивный стиль со стороны органов власти, трудности с вовлечением граждан. Однако значимость этих проблем пока ниже по сравнению с затрудненностью самого участия и отсутствием как таковых фактов решения.

Граждане высказали свои ожидания относительно общественного обсуждения городских решений. Во всех городах ожидания связаны, прежде всего, с форматом обсуждения: предпочтительны как онлайн взаимодействия, так и массовые встречи (таблица 7). Следует заметить, что потребность граждан встречаться «глаза в глаза» лишь немногим уступает желанию дистанционного общения. Горожане выступают за прозрачность процедур и максимальную информированность, понятность сообщений, предоставление возможности участия для каждого в отдельности и для групп граждан, результативность принятых решений. Обращает на себя внимание большая активность жителей провинциаль-

ных городов в формулировании своих ожиданий и большая доля требующих результативности решений. Эти наблюдения вполне коррелируют с определением проблем, которые сформулировали жители данных городов, и высокой потребностью видеть результат социального участия.

Таблица 7

Предложения, высказанные гражданами при ответе на вопрос
«Как должно проходить общественное обсуждение городских
решений, чтобы оно Вас вполне устраивало?»
(открытый вопрос, в % от общего числа опрошенных)

Томск		Череповец		Москва	
Варианты ответов	%	Варианты ответов	%	Варианты ответов	%
<i>онлайн</i> : информацию распространять онлайн, опросы проводить, голосование онлайн; нужны специальные площадки и порталы, в т. ч. от Думы города, на госуслугах воздать сайт «Наш город»; в соцсетях должна быть информация	32,2	<i>онлайн</i> : в интернете всё освещать и обсуждать, голосовать, на официальных сайтах; во вк, в соцсетях обсуждать, голосовать и привлекать население, предоставлять там же отчёты; проводить онлайн-трансляции, онлайн-конференции, онлайн-дискуссии, в онлайн-формате с возможностью выбрать интересующий вариант и предложить свои; посмотреть видео с предложениями, потом проголосовать онлайн	14	<i>онлайн</i> : в виде электронного голосования, голосования на сайтах, в т.ч. сайтах города, соцсетях; онлайн конференции, встречи, обсуждения нужно проводить; онлайн-опросы, онлайн-тестирование	5,6
<i>проводить личные встречи на местах</i> : в живую нужно встречаться – на улицах, во дворах; проводить встречи депутатов, представителей администрации с жителями, собрания нужны, глаза должны быть напротив, администрация должна чаще бывать в городе, а не заниматься бумагами	23,1	<i>проводить личные встречи</i> : беседовать с горожанами, вживую с гражданами, встречаться и обсуждать, встречи в микрорайонах, власти чаще общаться с народом, в парке на большой площадке, коллективно всё проводить, общие собрания проводить, публично	6,7	<i>проводить собрания</i> : коллективно, массово всё должно быть; проводить общественные собрания, собрания граждан, общие собрания жильцов; семинары с жильцами; собрания с обсуждениями	4,9

<i>информация должна быть везде и много:</i> СМИ, ТВ, радио, газеты, буклеты, листовки, информация должна быть обширная, информировать людей обо всём, больше давать информации, чаще заслушивать администрацию, отчеты по ТВ	9,8	<i>чтобы мог участвовать каждый:</i> всеобщее голосование, открытое, чтобы каждый житель города мог поучаствовать	6,2	<i>доступно, понятно:</i> чтобы было всем доступно, легко для понимания простым людям; кратко и информативно	1,4
<i>результативно:</i> нужно, чтобы жители слышали и выполняли обещания	2,0	<i>больше информации:</i> проводить агитацию, все должны знать об обсуждениях; информация на информационных досках в подъездах, всё должно быть открыто в доступной форме	4,6	<i>прозрачно:</i> честно и прозрачно всё должно быть; открыто, чтобы была осведомлённость обо всём происходящем; информировать через СМИ	1,2
проводить митинги с предварительной повесткой, форумы, референдумы	1,8	<i>обсуждать по ТВ:</i> в открытом эфире по ТВ, в прямых эфирах	1,6	проводить встречи с управой	0,7
нужно, чтобы жители были активнее	0,5	<i>создавать инициативные группы:</i> в форме инициативных групп по разным городским проблемам, создавать в микрорайоне инициативные группы жильцов и работать с ними	0,5	проводить публичные слушания и круглые столы	0,4
прямая линия по ТВ и обратные звонки чаще	0,3	проводить анкетирование	0,5	<i>результативно:</i> сбор мнений жителей и воплощение максимально точно пожеланий людей	0,2

Жители городов предложили закрепить нормативно следующие права и процедуры:

— право каждого гражданина участвовать в принятии городских решений по широкому спектру вопросов (за счет своего голоса или подачи предложения);

— соответствующую обязанность органов городского управления вовлекать жителей (в т.ч. путем создания инициативных групп) в принятие решений;

— обязательное и оперативное исполнение партисипативных решений органами власти с введением ответственности за неисполнение;

- обеспечение прозрачности принятия и реализации решений с использованием всех каналов массовой коммуникации, многоканальной оперативной связи с жителями;
- проведение собраний;
- установление подотчетности городской власти гражданам и введение общественного контроля за исполнением принятых решений;
- использование различных методов мотивации жителей к социальному участию (таблица 8).

Заметим, что при схожести предложений в городах рейтинг значимости тех или иных процедур различается. Так, жители провинциальных городов настаивают прежде всего на закреплении принятия решений именно как партисипативной процедуры. В Москве, где органы городского управления активно привлекают жителей, более значимо само исполнение партисипативных решений.

Таблица 8

Предложения, высказанные гражданами при ответе на вопрос «Какие права, процедуры нужно закрепить для граждан, чтобы Вы охотнее участвовали в принятии городских решений?»
(открытый вопрос, в % от общего числа опрошенных)

Томск		Череповец		Москва	
Варианты ответов	%	Варианты ответов	%	Варианты ответов	%
<i>принимать решения с гражданами: нас нужно привлекать, без нас ничего не решать, нас нужно слушать и спрашивать, проводить опросы, вовлекать массы, право граждан участвовать в обсуждении должно быть реализовано, соблюдать закрепленные права граждан, права должны быть закреплены на бумаге; консолидация жителей и администрации</i>	12,6	<i>право каждого участвовать в принятии решений: право участия в решениях, каждый голос и мнение должны учитываться в принятии решений, учет всех голосов</i>	2,7	<i>выполнять решения: власти должны прислушиваться к мнению горожан; выполнение решений, принятых в ходе голосования; главная процедура – это выполнение решений; признание результатов работы граждан; регламентировать строгое исполнение принятых решений; чтобы принятые решения были реализованы в том виде, как задумывались</i>	1,6

<i>власти должны реагировать, выполнять решения:</i> власти должны оперативно реагировать, будут видны решения – интерес появится у людей, штрафовать за невыполнение; если за полгода ничего не сделали – убирать, это закрепить в документе; не делать только «для галочки», отсутствие фальсификации	8,1	фиксировать и учитывать предложения граждан	1,1	<i>принимать решения с гражданами:</i> демократичный, современный подход; коллективное принятие городских решений	0,5
<i>мотивировать граждан:</i> чем-то заинтересовать; бесплатные сладости организовать; дополнительные выходные давать; показать, в чем будет польза жителям; активистам и участникам давать грамоты, поощрение, проводить всё празднично, весело, с конкурсами; оплата волонтерам; награждать значком «Активный томич»	7,3	<i>создавать инициативные группы:</i> в форме инициативных групп по разным городским проблемам; создавать в микрорайоне инициативные группы жильцов и работать с ними, создать рабочие группы из населения	0,8	<i>с развлекательной программой:</i> после работы мозга нужна программа для отдыха; по окончании собраний с обсуждениями – развлекательная программа для всех возрастов	0,5
<i>прозрачность в интернете:</i> чтобы всё было в интернете, сайт создать, всё выкладывать на сайт: проблемы и решения, люди должны видеть положительные изменения, нужен единый сайт для голосования и информации о проделанной работе; отчёты и реклама в соцсетях	6,3	<i>прозрачность:</i> ничего не скрывать, поэтапно информировать, прозрачные как стекло голосования, без «мёртвых душ» и «закрытых глаз»	0,8	проводить опросы	0,2
<i>прозрачность в СМИ:</i> итоги и отчёты обнародовать по ТВ, все проблемы в СМИ освещать, отчитываться	4,0	<i>поощрения:</i> награждения, грамоты, дипломы, подарки, льготы	0,8	ввести поощрения, льготы	0,2

<i>подотчетность и общественный контроль</i> : ежеквартальный отчёт администрации о выполнении, после решения проблемы – отчёт; отчёты о работе, о потраченных средствах, отчёты депутатов; выбрать представителей из общественности для проверки проделанной работы; выбрать ответственных за контроль решения проблемы	2,5	<i>проведение собраний</i> : общаться лично надо, проводить собрания, общественные слушания	0,5
<i>быстрая и многоканальная связь</i> : обратная связь через смс, единый телефон обращения во власть, чтобы было быстрое реагирование; горячая линия	2,1	право выдвинуть предложение либо проект решения какой-либо проблемы	0,3
<i>проведение встреч и собраний</i> : встречи с депутатами и администрацией, в массы, близкое общение руководства и граждан	2,0	<i>многоканальная связь</i> : телефон «горячей линии», онлайн-обращения	0,3
рассматривать проблемы, важные для жителей	2,0	обсуждать насущные вопросы	0,3

Предпочтительными каналами информации об общественных обсуждениях во всех исследованных городах выступают интернет и ТВ. Существенный приоритет электронного информирования выявлен в Томске (таблица 9).

Таблица 9

Распределение ответов на вопрос «Как Вы хотели бы получать информацию об общественных обсуждениях и результатах принятых решений?» (возможно несколько вариантов ответа, в % от общего числа опрошенных)

Варианты ответов	Томск	Череповец	Москва
Онлайн, в том числе на сайтах, в соцсетях, по электронной почте	91,7	53,1	49,6
По ТВ	47,5	61,2	40,9
Из личных встреч с представителями власти	31,7	32,9	12,6
Из газет	7,0	27,0	12,0
Из листовок, плакатов	6,0	16,7	2,6
По радио	5,8	10,0	18,8
По смс, телефону, рассылка на WhatsApp	5,5	-	-

Результаты исследования позволяют сформировать «портрет» активного горожанина и с точки зрения половозрастных характеристик. Так, наиболее активны в отстаивании права жителей участвовать в принятии решений женщины (таблица 10).

Таблица 10

Распределение ответов на вопрос «Должны ли жители города иметь возможность участвовать в принятии решений?» (в % от числа опрошенных в группах по полу)

Варианты ответов	Томск		Череповец		Москва	
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.
Да	87,6	91,5	73,6	84,6	67,4	73,8
Нет, пусть этим занимается власть	7,0	5,2	9,0	2,2	19,0	13,3
Затрудняюсь ответить	5,4	3,3	17,4	13,2	13,6	12,9

В группах по возрасту не наблюдается одной тенденции. В разных городах наибольшую уверенность в том, что граждане должны иметь такую возможность, выражают как лица среднего, так и молодого, и старшего возраста (таблица 11).

Таблица 11

Распределение ответов на вопрос «Должны ли жители города иметь возможность участвовать в принятии решений?»
(в % от числа опрошенных в группах по возрасту)

Варианты ответов	Томск			Череповец			Москва		
	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет
Да	85,6	95,1	86,7	91,3	77,2	66,2	79,2	61,8	78,1
Нет, пусть этим занимается власть	7,2	3,1	9,7	2,9	6,8	4,2	7,6	22,5	12,5
Затрудняюсь ответить	7,2	1,8	3,6	5,8	16,0	29,6	13,2	15,7	9,4

Готовность принимать участие в подготовке городских решений: участвовать в опросах, голосованиях, общественных обсуждениях, выдвигать инициативы, — в провинциальных городах продемонстрировали в большей степени женщины, в Москве — мужчины (таблица 12).

Таблица 12

Распределение ответов на вопрос «Готовы ли Вы сами принимать какое-либо участие в подготовке городских решений: участвовать в опросах, голосованиях, общественных обсуждениях, выдвигать инициативы?» (в % от числа опрошенных в группах по полу)

Варианты ответов	Томск		Череповец		Москва	
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.
Да	54,3	66,5	63,2	74,0	52,7	48,5
Нет	32,8	23,1	7,6	4,0	13,6	12,9
Затрудняюсь ответить	12,9	10,4	29,2	22,0	33,7	38,6

Среди представителей разных возрастов вновь не наблюдается общей тенденции. Наиболее активными с этой точки зрения себя проявляют как лица среднего возраста, так и молодого, и старшего (таблица 13).

Таблица 13

Распределение ответов на вопрос
«Готовы ли Вы сами принимать какое-либо участие в подготовке городских решений: участвовать в опросах, голосованиях, общественных обсуждениях, выдвигать инициативы?»
(в % от числа опрошенных в группах по возрасту)

Варианты ответов	Томск			Череповец			Москва		
	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет
Да	56,2	66,7	57,8	76,8	70,3	54,9	41,5	47,6	61,7
Нет	28,1	22,8	36,2	5,8	6,2	2,8	13,2	14,7	10,9
Затрудняюсь ответить	15,7	10,5	6,0	17,4	23,5	42,3	45,3	37,7	27,4

Опыт социального участия в большей степени во всех городах имеют женщины (правда, в Череповце этот перевес находится в пределах погрешности, таблица 14).

Таблица 14

Распределение ответов на вопрос
«Вам уже приходилось участвовать подобным образом в принятии решений, касающихся жизни города, муниципальных услуг?»
(в % от числа опрошенных в группах по полу)

Варианты ответов	Томск		Череповец		Москва	
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.
Да	44,1	52,8	25,7	26,9	22,8	37,3
Нет	51,6	45,3	41,7	45,8	48,4	54,8
Затрудняюсь ответить / не помню	4,3	1,9	32,6	27,3	28,8	7,9

О существенном реальном опыте участия в со-управлении в разных городах говорят представители разных возрастных групп, общей тенденции в этом отношении не наблюдается (таблица 15).

Таблица 15

Распределение ответов на вопрос
«Вам уже приходилось участвовать подобным образом в принятии
решений, касающихся жизни города, муниципальных услуг?»
(в % от числа опрошенных в группах по возрасту)

Варианты ответов	Томск			Череповец			Москва		
	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет	18-34 лет	35-59 лет	от 60 лет
Да	46,4	53,7	43,4	29,0	28,3	16,9	31,2	32,5	28,9
Нет	52,3	40,7	55,4	58,7	37,7	31,0	52,8	47,6	57,8
Затрудняюсь ответить / не помню	1,3	5,6	1,2	12,3	34,0	52,1	16,0	19,9	13,3

Основные выводы приведенного исследования можно сформулировать следующим образом:

— глобальный тренд на партисипативность принятия городских решений вполне согласуется с ожиданиями жителей России, которые настаивают на праве участвовать в управлении и уже имеют опыт такого участия. Потенциал для более широкого вовлечения общества существует: пока в процессы социального участия включены не все граждане, кто готов к такому взаимодействию;

— наиболее активны жители постиндустриальных городов, которые благодаря интеллектуальному потенциалу ощущают себя к тому же компетентными в обсуждаемых вопросах;

— для расширения партисипативных практик органы городского управления должны прикладывать усилия по вовлечению граждан и реализации принятых решений (что демонстрирует зарубежная прак-

тика), устраняя барьеры к социальному участию и преодолевая скепсис жителей в отношении того, что их мнение будет учтено;

— проблемы в общественном обсуждении связаны с отсутствием самих действий по реализации решений, а также недостатком информирования и контактов (в т.ч. с представителями органов управления), затруднениями с выработкой согласия;

— ожидания, связанные с обсуждением, касаются возможностей взаимодействия онлайн и на массовых встречах, обеспечения прозрачности процедур, максимальной и понятной информированности, результативности принятых решений;

— потребность граждан в правовом сопровождении партисипативных практик выражается в следующем: нормативное закрепление права граждан участвовать в принятии городских решений по широкому спектру вопросов, соответствующая обязанность органов городского управления вовлекать жителей в принятие решений; обязательное и оперативное исполнение партисипативных решений органами власти с введением ответственности за неисполнение, обеспечение прозрачности принятия и реализации решений с использованием всех каналов массовой и личной коммуникации, установление подотчетности городской власти гражданам и введение общественного контроля за исполнением принятых решений, использование различных методов мотивации жителей к социальному участию;

— жители провинциальных городов более активно стремятся к партисипативному участию, демонстрируют высокую потребность видеть результат коллективного решения;

— готовность к социальному участию в разных городах демонстрируют разные половозрастные группы, общей тенденции здесь не прослеживается. Однако на всех территориях признание значимости партисипативных практик демонстрируют в большей степени женщины, они же имеют и больший реальный опыт социального участия.

6.3. Городской социум: локальные детерминанты

Другое, практически противоположное, направление, начатое исследователями, изучающими постколониальные страны, возникло как критика концепции глобальных городов. Ученые этого направления

ставят под сомнение абсолютизирующую роль мировой экономики и полагают, что развитие городов происходит также под влиянием исторических, социальных, культурных и политических факторов, обуславливающих местные особенности⁵⁹⁹. J. Robinson⁶⁰⁰ предложил переориентировать исследования из глобальных городов в «обычные города», которые не являются крупными финансовыми центрами, но тем не менее заслуживают изучения для понимания неравномерного развития.

Ярким примером, подтверждающим справедливость тезиса о местных особенностях, можно считать тот факт, что вожди сообществ в Гане не только не теряют своего статуса в новых кварталах быстро растущих городов, но и получают прочные позиции в городском управлении. Объяснением является непреходящая социальная, культурная и политическая значимость вождей для их этнических общин. Исторически вожди выполняли ключевые роли в качестве доверенных лиц колониальных правительств, поскольку обладали авторитетом, данным традицией. Вождям было поручено управление населением и добыча ресурсов. В настоящее время вожди — это общественные лидеры, которые дают указания своим людям, выступают в роли хранителей земли, являются влиятельными посредниками между официальными властями и местным населением. Государственные органы власти, как правило, опираются в управлении новыми городскими районами на такого местного представителя⁶⁰¹.

Представляется, что к корпусу исследований, подчеркивающих своеобразие городов, а не глобальные тренды в их развитии, можно отнести работы, посвященные городским брендам. Речь идет о «фактическом возрождении локальной специфики культуры вопреки глобализационным процессам»⁶⁰². На примере Бамберга (Германия) показана эмоционально прочувствованная городская среда, обобщенно именуемая «атмосферой», или «духом» города, который складывается из материального пространства («узкие улочки», «маленькие лавочки и

⁵⁹⁹ Xuefei Ren. Указ. соч. P. 502–503.

⁶⁰⁰ Robinson J. *Ordinary Cities: Between Modernity and Development*. – New York: Routledge. 2006.

⁶⁰¹ Tieleman J., Uitermark J. *Chiefs in the City: Traditional Authority in the Modern State* // *Sociology*. 2019. Vol. 53, issue 4. P. 707–723.

⁶⁰² Бучатская Ю.В. «Город мечты»: культура и атмосфера как ресурсы формирования имиджа городов (на примере южнонемецкого города Бамберг) // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2018. Т. 21. № 4. С. 131.

магазинчики») и социальных взаимодействий («часто видишься с друзьями», «маленькая деревня»). Именно это сочетание исследователи определяют как наиболее существенный фактор идентификации Бамберга его жителями как идеального места. Исторически особенностью Бамберга было его существование как среднего города, сравнимого с общиной, где межличностные и соседские связи регулируют жизнь общины и обеспечивают необходимые привязанности и стабильность⁶⁰³.

Исторический облик городов приветствуется и жителями России. Исследование, проведенное в Перми, показало, что горожанам нравится сохранившийся дух прошлого, множество памятников, парков, а сходство образа отдельных районов с деревней вызывает ностальгию по теплу человеческих отношений. Даже молодые люди хотели бы проводить досуг не в современных развлекательных центрах, а культурно-исторических памятниках и парках⁶⁰⁴. Жители Тамбова отмечают неповторимость архитектурного облика города. Горожане хотели бы, чтобы их дети остались в городе, несмотря на материальные интересы, которые мог бы удовлетворить мегаполис⁶⁰⁵. Уникальное своеобразие в истории и культурной жизни страны признается конкурентным преимуществом города в привлечении молодежи, по мнению студентов Екатеринбурга. Так, они приветствовали наличие памятников архитектуры, исторических мест и зданий, культурно-образовательного пространства «Ельцин-центр», который стал своеобразным символом 1990-х годов⁶⁰⁶.

Можно выделить корпус социологических исследований, посвященных социальным процессам и отношениям в городе, которые имеют частный характер и потому напрямую не связываются учеными с глобализацией. Эти исследования рассматривают влияние на социальные отношения и социальное самочувствие человека пространственных перемещений в течение дня, состава соседства, состояния окружающей среды и многих других факторов. Авторы обзоров городской социологии отмечают также распространенность эмпирических иссле-

⁶⁰³ Там же. С. 147.

⁶⁰⁴ *Шутова И.Е.* Отношение современной молодежи к проблемам города (на примере микрорайона «Разгуляй» города Перми) // Города и местные сообщества. 2017. Т. 2. С. 264.

⁶⁰⁵ *Черемисин В.В., Томилин В.Ф.* Мнения тамбовчан о городе Тамбове и о провинциальных городах // Социально-экономические явления и процессы. 2018. Т. 13. № 2. С. 20.

⁶⁰⁶ *Абрамова С.Б., Антонова Н.Л., Пименова О.И.* Привлекательность города как фактор территориальной мобильности в оценках студентов (на примере города Екатеринбурга) // Образование и наука. 2019. Т. 21. № 1. С. 106–107.

ований сообществ, публичных пространств, городской повседневности, семантики, городского искусства и т.д.⁶⁰⁷

Выявлено, что роль общих пространственных контекстов для развития социальных отношений и социальных сетей является значимой⁶⁰⁸. Совместные области деятельности могут быть источником соседской социальной организации, доверия и социального капитала. В таких районах отмечается даже более низкий уровень насильственных преступлений⁶⁰⁹.

Исследования перемещений горожан за пределы своих жилых кварталов для повседневной деятельности и социального общения показали влияние этой мобильности не только на социальное участие, но и на здоровье, экономические достижения⁶¹⁰. Например, обнаружено, что люди, живущие в более благополучных жилых районах, сообщают об ухудшении здоровья, когда их деятельность подразумевает перемещения в неблагополучные районы⁶¹¹.

Другие авторы рассматривают влияние пространственных и социальных условий на комфортное и активное старение, самочувствие людей с ограниченными возможностями. К таким условиям относят пешеходную доступность основных объектов инфраструктуры и услуг, безопасность, наличие постоянной среды и мест общения. Выявлено также, что дизайн городской среды способен содействовать толерантности и развивать культуру добрососедства, в частности, в отношении людей с ограниченными физическими возможностями⁶¹². Появилось понятие «урбанистического благополучия инвалидности», которое отражает влияние городского пространства на совокупную удовлетворенность человека с инвалидностью своим здоровьем, характером,

⁶⁰⁷ Николаев В.Г., Евсеева Я.В. Социология города и городские исследования: введение к тематическому разделу // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 11: социология. Реферативный журнал. 2019. № 1. С. 8.

⁶⁰⁸ Small M.L., Adler L. The role of space in the formation of social ties // Annu. Rev. Sociol. 2019. № 45. P. 111–32.

⁶⁰⁹ Browning C.R., Calder C.A., Boettner B.B., Smith A. Ecological networks and urban crime: the structure of shared routine activity locations and neighborhood-level informal control capacity // Criminology. 2017. № 55(4). P. 754–78.

⁶¹⁰ Cagney Kathleen A., Cornwell Erin York, Goldman Alyssa W., Cai Liang. Urban Mobility and Activity Space // Annual Review of Sociology. 2020. 46:9. 1–9.26.

⁶¹¹ Sharp G., Denney J.T., Kimbro R.T. Multiple contexts of exposure: activity spaces, residential neighborhoods, and self-rated health // Soc. Sci. Med. 2015. 146:204–13.

⁶¹² Николаев В.Г., Евсеева Я.В. Указ. соч. С. 10.

пониманием происходящего вокруг, самореализацией, материальным положением, профессией, степенью свободы, социальным окружением и пространственной мобильностью⁶¹³.

Отдельное внимание уделяется пространственной планировке арктических городов. Так, выявлено, что для поддержания социальных связей и комфортного пребывания в арктическом городе оптимальным размером района, отдельного «подкупольного» модуля является жилая среда, рассчитанная на группу людей от 100 до 230 человек. При этом если город рассчитан на 5 000 жителей, то необходимо сформировать не менее 36 блоков по 138 человек. Подобная схема деления жилой среды представлена в канадском проекте «Фробишер Бей» (36 двенадцатиэтажных жилых башен вокруг административно, общественного центрального купола)⁶¹⁴.

Влияние пространства на ощущения человека выявляется социологами и в связи с планировкой отдельного помещения. Так, приводится много доказательств того, что, например, в эффективности медицинского ухода велика роли проектируемой среды: уровня шума, достаточности освещения, наличия отдельных комнат, вентиляции, доступа к «зеленой» среде и проч. Кроме того, пространство здания влияет на межличностные взаимодействия в медицинском учреждении⁶¹⁵.

Рассмотрение города как плотной сенсорной среды обуславливает внимание исследователей к разнообразным проявлениям окружения, вызывающим телесные чувства: виды на море, звуковые ландшафты, запахи, вкусовые ощущения и др. Эти наблюдения позволяют выяснить, как отдельные лица и группы используют свои чувства, чтобы понять город⁶¹⁶. «Свободные социологические прогулки» выступают методом исследования современного городского пространства и социальных проблем, сочетающее визуальные методы, наблюдение и кейс-стади.

⁶¹³ Райдугин Д.С., Воеводина Е.В. Концептуализация понятия урбанистического благополучия в проблемном поле социологии инвалидности // Человек. Общество. Инклюзия. 2018. № 2 (34). С. 27–28.

⁶¹⁴ Зайцев Н.Е. Некоторые проблемы социальной экологии и социологии в архитектуре арктических «городов под куполом» // Вестник евразийской науки. 2018. Т. 10. № 6. С. 12.

⁶¹⁵ Martin D., Nettleton S., Buse C., Prior L., Twigg J. Architecture and health care: a place for sociology // *Sociology of Health & Illness*. 2015. Vol. 37, No. 7. P. 1007–1022.

⁶¹⁶ Borer M.I. Being in the City: The Sociology of Urban Experiences // *Sociology Compass*. 2013. Vol. 7, Issue 11. P. 965–983.

Например, в Афинах наблюдения торгового и бизнес-центра, посещение сервисов социальной помощи, анализ звуковых ландшафтов города и т.д. позволяют выявить новые проявления городской жизни⁶¹⁷.

Социолингвистические исследования, также раскрывающие ассоциативное поле города, посвящены, в частности, концептам родного города в разных национальных культурах. Авторы таких исследований отмечают, что, например, в сознании носителей немецкой, русской и вьетнамской культуры родной город ассоциируется с людьми, семьей и родными (в немецкой и русской чаще, во вьетнамской — реже), особенностями пейзажа, культурной спецификой, кухней. У носителей немецкой культуры ассоциации возникают также особыми праздниками, музыкой, возможностями для самореализации и учебы. Носители русской культуры отмечают, кроме того, ассоциации с домом, животными, социальными проблемами⁶¹⁸. В отношении российских городов другие социологические исследования подтверждают ценность города как сообщества с тесными связями, но кроме того, как среды возможностей для работы и отдыха⁶¹⁹.

Ряд социологических исследований посвящен выявлению оценок удовлетворенности жизнью в городе и проявлению активности граждан в решении общих проблем. Заметное число таких исследований проведено в малых и средних городах России. В частности, жители Кургана, Салехарда, Ханты-Мансийска в большей степени не удовлетворены жизнью в городе, чем горожане в Екатеринбурге, Тюмени. Неудовлетворенность вызывает система здравоохранения, возможности трудоустройства, безопасность жизни в городе, уровень цен. В результате жители средних и малых городов хотели бы переехать, в то время как граждане в больших городах не испытывают такого желания⁶²⁰.

⁶¹⁷ Богомякова Е.С., Дудина В.И. Настоящее и будущее европейской социологии (обзор 13-й конференции Европейской социологической ассоциации) // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21. № 1. С. 212.

⁶¹⁸ Мырина Д.Ф., Абдрашитова М.О. Концепт «родной город» в русской, немецкой и вьетнамской культурах (опыт экспериментального изучения) // Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2015. № 3-3 (45). С. 139.

⁶¹⁹ Штомпель Л.А., Штомпель О.М. Аудиовизуальная среда городов Южного федерального округа как пространство репрезентации смыслов культуры // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. 2020. Т. 45. № 1. С. 72.

⁶²⁰ Мельник К.С., Пить В.В. Образ идеального города и современные представления жителей о городах Уральского федерального округа // Вестник Челябинского государственного университета. 2018. № 8 (418). С. 57.

В отношении готовности участвовать в непосредственном решении проблем результаты исследований показывают, что, например, в Тамбове более половины опрошенных «готовы принять участие в общественных работах по поддержанию порядка в городе»⁶²¹. Среди жителей Когалыма почти пятая часть опрошенных заявили о своей готовности участвовать в общественной работе, например, в волонтерском, экологическом, спортивном движениях⁶²². Распространенность форм добровольческого участия среди молодежи отмечается и в результатах исследования, проведенного в Волгодонске⁶²³.

Таким образом, с позиций новых социальных отношений и проявлений самоощущения горожан можно сформулировать следующие выводы:

В городах мира увеличивается разрыв между высокооплачиваемым профессиональным классом и классом работников низкооплачиваемого, неформального труда. Перестройка городских пространств, присоединение сельхозземель и, соответственно, перемещение сообществ приводят к углублению и воспроизводству социального неравенства, ослаблению социальных связей. Усиливается сегрегация мигрантов и снижаются их жизненные шансы. Гендерное ущемление приобретает разнообразные формы: уменьшение пособий для женщин, домашнее насилие, чрезмерная эксплуатация и др.

Отражение признаков глобализации становится привлекательным фактором в конкурентной борьбе городов за интеллектуальную молодежь. Урбанизация усиливает социальную мобильность: как восходящую, так и нисходящую.

Изменяются властно-административные отношения. Это проявляется главным образом в развитии партисипативности городского управления, что соответствует ожиданиям современных граждан. Партисипативность становится главным принципом в создании «умных»

⁶²¹ Черемисин В.В., Томилин В.Ф. Мнения тамбовчан о городе Тамбове и о провинциальных городах // Социально-экономические явления и процессы. 2018. Т. 13. № 2. С. 20.

⁶²² Мархинин В.В. Общественные организации в жизни провинциального города (по материалам социологического исследования в городе Когалыме) // Вестник Сургутского государственного университета. 2015. № 2 (8). С. 121–122.

⁶²³ Лабунская В.И., Волгина С.В. Социальная активность молодежи как детерминанта социально-экономического развития среднего города (на примере города Волгодонска) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 3 (20). С. 153

городов и реализуется, в т.ч. с использованием информационно-коммуникационных технологий. Распространение социальных технологий, способствующих расширению участия населения в городском управлении, понимается как потенциал устойчивого развития городов по всему миру.

Политические отношения изменяются таким образом, что политические объединения становятся коллективными коалициями со множественными точками зрения и идентичностями. Исчезает фиксированная идеологическая и организационная платформа, которая была свойственна партиям прежнего типа.

В отличие от глобальных и глобализирующихся городов мира, где определяющую роль играют экономические факторы, столицы городов постсоветского пространства, в частности, в Средней Азии развиваются в социокультурных трендах. Это проявляется в идентификации с «русскими» городами, несмотря на отсутствие русских.

Развитие городов происходит также под влиянием исторических, социальных, культурных и политических факторов, обуславливающих местные особенности. Несмотря на глобализацию, эти факторы могут не только не ослабевать, но даже усиливаться.

Историческое и культурное своеобразие городов приветствуется их жителями и признается конкурентным преимуществом города в привлечении молодежи. В то же время такое своеобразие в малых и средних городах не компенсирует более низкого качества жизни и не повышает удовлетворенности жизнью в городе. Общим в разных культурах является то, что родной город ассоциируется с сообществами людей. В малых и средних городах, в частности, в России, жители готовы к участию в волонтерском, экологическом, спортивном и др. движениях.

Роль общих пространственных контекстов, в т.ч. сенсорной среды, становится значимой и влияет на развитие социальных отношений, толерантность, социальное участие, удовлетворенность жизнью, здоровье, экономические достижения, более низкий уровень насильственных преступлений.

Такие наблюдения позволяют сформулировать задачи правового регулирования, соответствующего современным социальным трансформациям. Эти задачи можно проследить на разных уровнях — мировом, страновом, городском, учрежденческом.

Развитие правовых норм актуально в области защиты прав низкооплачиваемых работников, мигрантов, женщин, переселенцев из села, а также местных сообществ, которые вытесняются на неблагоприятные территории. Система правосудия должна быть скорректирована таким образом, чтобы она не выступала источником воспроизводства социального неравенства.

В этом отношении показательна глобальная кампания ООН по обеспечению правовых гарантий владения жильем, содействующая правам и интересам бедного населения, которая нуждается в широком распространении.

В контексте развития партисипативности городского управления задачей выступает создание нормативной базы, закрепляющей права граждан на участие в принятии широкого спектра решений; обязанности органов власти вовлекать жителей в со-управление, оперативно исполнять партисипативные решения и нести ответственность за неисполнение, обеспечивать прозрачность принятия и реализации решений с использованием всех каналов массовой и личной коммуникации; установление подотчетности городской власти гражданам и введение общественного контроля.

Законы о политических партиях, партийные документы, в первую очередь, уставы, должны отражать новые идеологические и организационные основания для формирования таких объединений, основанные на множественности субъектов, точек зрения и горизонтальных связях.

Историческое и культурное своеобразие городов обуславливает целесообразность закрепления этой специфики в городских уставах, структурах управления, документах, регулирующих отношения коалиций, взаимосвязи с другими городами и государствами.

Особого внимания заслуживают малые и средние города в аспекте установления норм, способствующих повышению качества жизни. В частности, нормы, создающие благоприятные условия для развития волонтерского, экологического и других форм социального участия, могут также благоприятно повлиять на качество жизни.

Градостроительные и архитектурные нормы должны разрабатываться с учетом влияния пространственных контекстов на благополучие человека и развитие общественных связей.

ГЛАВА 7. СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКОГО СООБЩЕСТВА

7.1. Город и городские сообщества: юридико-урбанонологический подход

Общегородской сверхколлектив и локальные городские сообщества как элементы социальной основы города

Город — уникальное явление, являющееся одновременно порождением и, в значительной степени, формой существования человеческой цивилизации. При этом есть разные подходы к определению того, что есть город⁶²⁴. Так, например, Е.А. Сухова и М.А. Алькова, в развитие известного определения экологических систем, данного Н.Ф. Реймерсом⁶²⁵, отмечают, что город представляет собой гетеротрофную экосистему, то есть такое сообщество живых организмов и среды обитания, которое объединено в единое функциональное целое, возникающее на основе взаимозависимости и причинно-следственных связей, существующих между отдельными экологическими компонентами, которое не вырабатывает самостоятельно, а получает энергию, пищу, воду и другие вещества с площадей, находящихся за его пределами⁶²⁶.

При этом как сложное социально-пространственное явление, с географической точки зрения город также является конгломератом отдельных территорий, в разной степени заселенных и инфраструктурно развитых, а с *социетальной*⁶²⁷ — объединением различных групп (сообществ), связанных коммуникацией, взаимодействием и управлением. Наличие этих связей и делает город единым целым, географический же фактор, хотя и является существенным, но не всегда может объяснить существование города в заданных границах.

⁶²⁴ Подробнее: *Таболин В.В.* Правовая теория современного российского города: монография / изд. 2-е переаб. и доп. — М.: Юрайт, 2019.

⁶²⁵ *Реймерс Н.Ф.* Природопользование. Словарь-справочник. — М., 1990. С. 599.

⁶²⁶ *Сухова Е.А., Алькова М.А.* Организационно-правовое обеспечение экологической безопасности городского развития: международный опыт // Российская юстиция. 2020. №5. С. 18–21.

⁶²⁷ Термин употребляется в контексте описания организационных аспектов социальной жизни. См.: *Tenney A.A.* Societal Evolution: A Study of the Evolutionary Basis of the Science of Society // Science. 1915. Vol. 42, Issue 1084. P. 498–499.

Какими бы не были определения города — их объединяет одно — города представляют собой совокупность территорий, живых организмов (людей), социальных групп, и соотношение отдельных его элементов строятся как соотношение целого и части.

Если рассматривать в качестве социального базиса города совокупность его жителей, то можно говорить об общегородском территориальном публичном коллективе, или общегородском сообществе, которое в юридико-урбано-логическом ключе и с точки зрения теории местного самоуправления является не только объектом, но и субъектом управления городским пространством, представляя собой также его социетальную основу. Надо отметить, в российском праве нет легального определения территориального публичного коллектива (ТПК), и помимо отсылок к совокупности местных граждан как источнику права на местное самоуправление ни в законодательной базе, ни в муниципально-правовой доктрине нет четкого понимания ни природы, ни структуры соответствующих коллективов.

Было бы бесосновательно полагать, что границы функционирования ТПК определяются лишь административно-территориальным делением, определяемым сверху, поскольку коллектив граждан как и любая другая социальная формация определяется наличием прямых межличностных связей. Генезис местного сообщества обусловлен территориальными, экономическими и инфраструктурными факторами, однако исследования в области социологии и социальной географии показывают⁶²⁸, что связующие население социальные связи коррелируют с выше обозначенными факторами, но не находятся в прямой зависимости от них. В случае ТПК эти связи обусловлены также интересами в самоуправлении территорией, и в ситуации города, в особенности крупного, не растут с изменением масштаба территории, но наоборот, неизбежно ослабляются. Как отмечает Н.С. Тимофеев, взаимодействие граждан наиболее функционально может быть достигнуто в условиях общинности, где община проявляется не как источник государственного закрепления и поглощения индивидуальности, а как

⁶²⁸ Подробнее: *Лазарев В.Н.* Социальные основы местного самоуправления: монография. – Белгород, 2004; *Безвиконная Е.В.* Категория «местное сообщество» в структуре процессов самоорганизации: историко-концептуальный анализ // *Общество: политика, экономика, право.* 2018. № 7. С. 10–16.

обязательное условие индивидуального развития личности в условиях социального единства⁶²⁹.

Н.С. Тимофеев вынужден заключить, что «совместное проживание в городах массы людей в огромных домах формально делает их соседями, а то даже этого не делает, и они не знают друг друга; ни в какое «сообщество» люди не превращаются, самоорганизацией своей жизни не занимаются, по укоренившейся традиции исходя из того, что ими руководят сверху, со стороны — ранее домоуправления, теперь управляющие компании»⁶³⁰.

На кажущуюся неизбежность административно-командных форм управления крупными сообществами, включая городские, указывали и зарубежные специалисты. Так, американские исследователи П. Кати и Т. Купер отмечают, что в аналитической литературе XX в. долго господствовала идея о необходимости сохранения приоритета профессиональной бюрократии в управлении предоставлением публичных услуг, поскольку общественная воля туманна, либо может быть захвачена отдельными группами интересов⁶³¹, что может нанести ущерб качеству и системности в решении важнейших вопросов жизнеобеспечения. Такой подход, описанный еще в 1940-х гг., можно охарактеризовать как *administrative state*⁶³².

Однако, начиная с 1990-х гг. достаточно широкое распространение начали получать идеи о формировании на локальном уровне новых институциональных механизмов, которые позволили бы, с одной стороны, более активно привлечь местных граждан к участию в решении местных вопросов, а с другой — содействовали бы работе самой муниципальной бюрократии, которая вместо противопоставления себя местному сообществу получала бы возможность обрести союзника и помощника в реализации муниципальных задач.

⁶²⁹ Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52–63.

⁶³⁰ Там же.

⁶³¹ Kathi, P.C., Cooper T.L. Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies // Public Administration Review. Vol. 65. No. 5. 2005. P. 559–567.

⁶³² Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. – New York: Ronald Press Co., 1948.

Такие механизмы, получившие к концу XX в. распространение во многих городах Северной Америки, неслучайно получили наименование *neighborhood councils* — соседские советы. Само название отражает учет и применение при их создании важного для обеспечения эффективной партисипации принципа малых территориальных масштабов гражданского участия.

Соответствующие процессы характерны и для целого ряда европейских государств, например, Германии. Так, Положение об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия⁶³³ предусматривает, что «города вне районов», то есть «городские округа» (нем.: *kreisfreie Städte*), обязаны создавать внутригородские (микро-) районы (§ 35), а общины, входящие в состав районов, вправе создавать внутренние «округа» на своей территории (§ 39). В известной мере можно говорить о том, что законодатель стремится таким образом создать условия для сохранения идентичности, особенностей той или иной внутригородской территории. При этом соответствующие советы жителей микрорайонов уведомляются о планируемых важных решениях и им предоставляется право высказываться по существу вопроса (§ 23). Кроме того, данное Положение предусматривает жалобы и обращения жителей, правотворческие инициативы жителей, создание и деятельность советов по интеграции иностранцев, представительство интересов отдельных групп — пожилых лиц, молодёжи, лиц с ограниченной мобильностью и других, почётное исполнение обязанностей в интересах общины (§ 24-28)⁶³⁴, которое может осуществляться, в том числе через советы микрорайонов.

В этих юридических мерах по институционализации внутригородских сообществ, появляющихся в законодательстве целого ряда государств заложен глубокий смысл, рациональный подход к оптимизации функционирования городского сообщества.

Децентрализация и локализация в целях эффективного решения местных вопросов в городе и нормального функционирования самоуправленческих механизмов необходима в силу самой природы территориального городского коллектива, который следует называть *сверхколлективом*, поскольку в нем, с ростом населения и территориальных

⁶³³ Gemeindeordnung für das Land // Nordrhein-Westfalen. Juli 1994. Vol. 14.

⁶³⁴ Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общепубличной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 80–81.

масштабов функционирования ухудшается репрезентация интересов населения в общегородских органах управления, истончаются и те социальные связи, которые лежат в основе, являются «склеивающим» элементом ТПК.

Мировая практика показывает, что для обеспечения формирования жизнеспособных территориальных коллективов в городах, особенно крупных, следует развивать самоуправление на основе локальных групп внутригородского уровня, и выстраивать города как федерацию локальных сообществ (но не внутригородских муниципалитетов, обремененных бюрократией и обросших аппаратом обязательных к созданию муниципальных органов), обеспечивая их соотношение с общегородским сверхколлективом как соотношение целого и части. Такие локальные группы могут как самостоятельно решать отдельные вопросы местного значения малого масштаба (благоустройство территорий, социальное волонтерство и соседская взаимопомощь), так и обеспечивать в пределах границ локальной территории должный гражданский контроль над решением органами муниципальной власти более сложных и масштабных местных вопросов (ремонт и развитие инфраструктуры, вывоз ТБО и др.).

Проблемы территориально-пространственной структуры современного города в контексте формирования локальных городских сообществ

Однако на пути к реализации такого городского единства, состоящего из социально активных его частей, лежит ряд проблем, среди которых одной из главных является сама территориально-пространственная структура современного города. Исторически многие крупные города в разных частях мира застраивались хаотично, отсутствовало четкое зонирование и разделение городских территорий на жилые, промышленные, коммерческие сектора. Это, однако, не влияло на социально-инфраструктурную базу формирования внутригородских сообществ, наоборот, во многом способствовало соответствующим процессам. В средневековой Европе, например, многие города были территориально поделены между гильдиями, членство ремесленника либо торговца в которой предопределяло одновременно его место жительства и работы. Неслучайно, вопросы самоуправления и управления были привязаны к вопросам организации торговых и ремесленных

гильдий. Как отмечал английский автор Дж. Томпсон, «до настоящего времени, память о существовании данных институтов сохраняется в наименовании места собраний городского совета, который обычно именуется «зал гильдии»⁶³⁵.

Совпадение локуса жизни и трудовой функции для ремесленников и рабочих было чертой и более позднего времени, включая эпоху индустриальной революции. Однако развитие промышленности, сконцентрированное преимущественно в городах, обострило проблемы, связанные с неблагоприятными и некомфортными условиями существования, как для задействованного в функционировании предприятий населения, так и городского сообщества в целом. Ответом на эти вызовы стало достаточно радикальное изменение подходов к управлению городами и их развитием, и в конце XIX — начале XX в., среди других мер, направленных на улучшение городской среды⁶³⁶, вылилось в ведущих государствах мира в борьбу с конвергенцией рабочих и жилых пространств. Городское планирование в России, выведенное на государственный уровень еще при Екатерине II, в XX в., на фоне революционных социальных и экономических преобразований, также впитывало в себя новые мировые тенденции.

Следствием повсеместного зонирования городских территорий, их разделения на жилые, коммерческие и промышленные сектора, с одной стороны стало решение целого ряда проблем экологии жизненного пространства. Упорядоченное планирование и зонирование позволяло также более эффективно решать вопросы территориального развития городов, определять эволюцию урбосреды и *урбосферы*⁶³⁷ в целом. Однако у такого подхода есть и свои минусы. Во-первых, догматическое применение функционального зонирования территории города породило феномен спальных районов и вымирающие в вечернее и ночное время суток промышленные зоны. При этом наблюдается негативное отношение жителей обособленных микрорайонов к замкнутости жилых массивов,

⁶³⁵ Thompson J. An Essay on English Municipal History. – London, 1867. P. IX. Ibid. P. X.

⁶³⁶ Напр.: Weaver J.C. Tomorrow's Metropolis Revisited: A Critical Assessment of Urban Reform in Canada, 1890–1920 // The Canadian City: Essays in Urban History / G.A. Stelter, A.F. Artibise, eds. Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1977; Weaver J.C. Shaping the Canadian City: Essays on Urban Politics and Policy, 1890–1920 (Monographs on Canadian Urban Government. № 1). Toronto: Inst. of Public Administration of Canada, 1977.

⁶³⁷ Город в теории и практике: правовые и урбано­логические аспекты: монография / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020. С.17.

их оторванности от иных интенсивно функционирующих локаций города. Второй проблемой, вытекающей из первой, является необходимость усиленного развития системы транспорта, для обеспечения транзита городского населения от места жительства к месту работы и обратно. Не все крупные города мира эффективно справляются с этой задачей, само же по себе развитие транспортной инфраструктуры, в особенности связанной сети городских магистралей, губительно сказывается на экологии города и комфортности городской среды.

Надо отметить, что в XXI в. в городском планировании наметились некоторые изменения, связанные в том числе с процессами перехода к постиндустриальной экономике. Это повлекло за собой как увеличение занятости жителей в сферах управления и обслуживания, которые по расположению более тяготеют к жилым зонам, нежели чем к промышленным, так и к деградации, а где-то перепрофилированию промышленных секторов под жилую и коммерческую инфраструктуру.

Соответственно становится все труднее локализовать участки концентрации рабочих мест в какой-то определенной зоне города. Она охватывает и промышленные территории, и общегородской центр, и жилые районы города. Жилые кварталы быстро охватываются сетью учреждений обслуживания, объекты коммерческой инфраструктуры постепенно внедряются состав жилой застройки.

Вместе с тем транзитное состояние, в котором находятся многие из городских территорий (нежилая зона — жилая зона) влекут за собой определенные сложности в формировании и устойчивом функционировании внутригородских локальных сообществ. Как отмечал в свое время известный французский урбанист, создатель категории «право на город» А. Лефевр⁶³⁸, в силу пространственных практик (повседневная жизнь, передвижения и пр.) на некий набор физических объектов наслаивается наше восприятие того, что мы обжили и к чему привязаны (площадка у дома, школа, местный парк, церковь и пр.). Их состав непостоянен и меняется вслед за восприятием. Это — эмоция, которая интериоризируется, т.е. вращивается во внутренние структуры психики в качестве жизненного опыта⁶³⁹.

⁶³⁸ *Lefebvre H. Writings on cities // Henry Lefebvre: selected, translated, and introduced by E. Kofman and E. Lebas. – Malden, Blackwell Publishing, 1996. P. 103–109.*

⁶³⁹ *Медведев И.П. Право на город // Закон. 2015. № 6. С. 181–195.*

Как отмечает И.Р. Медведев, отсюда Лефевр выводит и определение городской среды: «мой» дом, двор, район, наконец, город, на которые я имею право, не физический объект или совокупность таковых. Это — проецирование меня на земную поверхность; то, что ощущается как свое в результате использования и взаимодействия с другими. Право на город в данном контексте равно праву на «городскую жизнь»: на социальную составляющую нахождения в пространстве; право изменять реальность, преобразовывая город; «на моменты и места», т.е. на полноценное использование своего времени в городских зонах; право вмешиваться и требовать. Оно поощряет жителей собираться для обсуждений, чтобы влиять на политику, оспаривать решения о судьбе территорий и самим их принимать⁶⁴⁰.

Таким образом, важным аспектом формирования жизнеспособного локального сообщества является психологическая привязка человека к локусу. Неслучайно, английские авторы Д.Т. Герберт и Дж. Рейн, анализирувавшие базовые подходы (методы) к выделению локальных сообществ на городских территориях⁶⁴¹, относят к наиболее перспективным подход, предполагающий выделение так называемых «воспринимаемых» (*perceived*) сообществ. Подход основан на социологических опросах, в рамках которых местным жителям предлагают соотнести расположенные на карте объекты примерной зоны их проживания и работы с некой ментальной картой собственного восприятия данного района и его границ. Такие индивидуальные карты выявляют весьма специфические ареалы коммуникаций отдельного человека, однако в больших социологических масштабах, в сведенном и усредненном значении позволяют определить границы интересов местных жителей, которые могут не совпадать ни с определяемыми «сверху» пространственными пределами городских районов. При этом ментальная карта, отражающая реальные данные о социальной активности местных жителей, позволяет учесть как социально-географические, так и функциональные факторы формирования локальных сообществ⁶⁴².

⁶⁴⁰ Там же.

⁶⁴¹ Herbert D.T., Raine J.W. Defining Communities within Urban Areas: An Analysis of Alternative // The Town Planning Review. 1976. Vol. 47. No. 4. P. 328–333.

⁶⁴² Ларичев А.А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85–97.

Слабой стороной такого подхода вместе с тем является предположение в отношении того, что привязка к локусу (связь с территорией) может быть у граждан достаточной лишь в жилых зонах, поскольку на них приходится значительная доля концентрации социальных интересов, формирующихся у индивида и функций, осуществляемых жителями сообщества (прогулка с детьми, занятия спортом, покупка товаров повседневного спроса и т.д.). В промышленных же, либо коммерческих зонах, такая связь может отсутствовать, либо существенно ослабляться. Таким образом, в условиях, когда постиндустриальные процессы де-зонирования городов еще далеки от своего завершения, в мозаике локальных сообществ города кварталы преимущественно промышленной либо коммерческой застройки будут выделяться как «белые пятна», локальным самоуправлением фактически не охваченные.

Место работы как локус формирования городского локального сообщества

Представляется, однако, что моноцентричное представление о территориальной концентрации интересов городского жителя на основе лишь места его проживания является слишком упрощенным. Потенциальной базой формирования сообществ на основе привязки к локусу может рассматриваться также место работы человека, которое в современных городских условиях крайне редко совпадает с местом жительства.

В крупных городах маятниковая миграция горожан, детерминированная реализацией рабочих функций, может достигать значительных масштабов. Так, например, обобщение исследований, выполненных в Московском регионе, показывает, что в настоящее время центростремительный поток людей в столицу оценивается в 0,8–1,2 млн человек в сутки, а центробежный поток составляет от 0,2 до 0,5 млн человек⁶⁴³. Это лишь данные о пересечении административных границ г. Москвы, без учета перемещений жителей внутри города, которое, если принимать во внимание данные о загрузке основных транспортных систем, включая метрополитен (до 9,4 млн пассажиров в сутки)⁶⁴⁴, может составлять до 60 % от работоспособного населения.

⁶⁴³ Махрова А.Г., Бочкарев А.Н. Маятниковая миграция в Московском регионе: новые данные // Демоскоп Weekly. 2017. № 727–728.

⁶⁴⁴ Официальный портал Московского метрополитена. – URL: <https://www.mosmetro.ru/press/digits/>

Таким образом, большой процент населения крупных городов, в особенности агломераций, проводит свое рабочее время в месте, которое с учетом больших территориальных масштабов может находиться далеко от локаций проживания. Необходимость тратить время на сам «коммьютинг» к месту работы и обратно приводит к тому, что на рабочей неделе городской житель может появляться дома поздно вечером, а уезжать рано утром. В месте же работы гражданин не только осуществляет трудовые функции, но также отдыхает, проводит обеденное время, пользуется различными видами услуг (банковское обслуживание, почта, транспорт и т.д.). При этом комфортность не только рабочего места непосредственно на предприятии, но и степень удобства и развитости окружающей его инфраструктуры влияют на психоэмоциональное восприятие гражданином городской среды, могут вызывать желание улучшить ее. Этот фактор, а также сопутствующее ему наличие социальных связей и интересов у граждан, работающих на предприятиях в коммерческих и промышленных зонах могут, соответственно, являться основой для формирования *локальных сообществ работников*, которые могли бы заполнить «белые пятна» на карте городских сообществ.

Такие сообщества, будучи сформированными институционально, могут оказывать влияние на общегородскую политику, связанную с развитием системы транспорта, благоустройством, обеспечением безопасности как конкретных рабочих зон, так и соответствующих территорий города в целом. Сообщества работников могут также выполнять контрольные функции в отношении деятельности муниципальных структур, обеспечивающих решение вопросов местного значения на соответствующих территориях.

Вместе с тем институционализация подобных территориальных коллективов является более сложной задачей, нежели чем создание локальных сообществ на базе мест жительства граждан. Прежде всего необходимо определить конкретные пространственные и социальные критерии, на основе которых такие сообщества могут создаваться. По всей видимости, значительно проще сформировать локальные сообщества работников на базе крупных промышленных предприятий, где очевидно наличие социальной базы граждан, уже объединенных совместной работой и компактным территориальным ареалом ин-

тересов, нередко совпадающим с территорией самого предприятия и прилегающими зонами транспортного и социального обслуживания. Другое дело, если речь идет о коммерческом секторе либо конгломерате небольших промышленных предприятий, где нет четкости в определении как границ, так и социальной базы, на основе которой будет сформировано сообщество.

Здесь, безусловно, также как и в случае с жилыми зонами возможно применение методики «ментальных карт», для выявления пространственных границ интересов граждан, трудящихся в пределах соответствующих коммерческих либо промышленных районов. Однако потенциал самостоятельной инициативы в формировании такого территориального коллектива может быть много слабее, а это, в свою очередь, потребует вертикальной институционализации и дополнительной работы со стороны общегородских органов управления над территориально-социальным инжинирингом и запуском сообщества в эффективно функционирующем виде.

В любом случае, как показывает в том числе и зарубежная практика, институционализация локальных сообществ в городах невозможна без наличия воли общегородских властей, а быть может и воли более высокого управленческого уровня.

Как отмечалось выше, с социетальной точки зрения город является объединением различных групп (сообществ), связанных коммуникацией, взаимодействием и управлением. Наличие соответствующих тесных социальных связей делает город единым целым. Однако слияние и поглощение муниципальных образований, формирование крупных городских округов и агломерирование приводят к ослаблению социальных связей в городских сверхколлективах, и, как следствие, разрушению самоуправленческих механизмов, их выхолащиванию и замене на административно-командные формы управления. При этом страдает не только сам механизм самоуправления, но и его источник — горожане, право которых на благоприятную городскую среду, управление ее развитием, ущемляется. Опыт ведущих зарубежных государств показывает, что ответом на возникающие сложности становится институционализация локальных городских сообществ как территориально-социальной базы обеспечения эффективного самоуправления, участия населения в решении местных задач. Это само по себе не отрицает су-

ществования общегородского публичного коллектива *per se*, наоборот, он получает поддержку и подпитку на локальном уровне в виде сети формирований граждан, вовлекающихся через участие в локальном самоуправлении к решению общегородских вопросов.

Применительно к России такая институционализация требует четкой формализации института городских локальных сообществ в праве. Этот вопрос давно назрел и требует решения, в том числе на фоне усиливающихся процессов территориальной консолидации, в особенности на урбанизированных территориях. Вместе с тем на пути развития соответствующих механизмов есть немало препятствий, среди которых и сама специфика территориально-пространственной структуры современного города, предполагающая зонирование городских территорий. Решение связанных проблем требует инновационных мер и идей, включая разработку новых инструментов создания территориальных сообществ в промышленных и коммерческих зонах городов.

Таким образом, крайне актуальными представляются теоретические и практические разработки по изучению социетальных аспектов соотношения территориальных публичных коллективов как целого и части в городе, с выходом на юридико-урбано-логические решения ассоциированных вопросов.

7.2. Добрососедство как деятельность локальных сообществ жителей городов

Понятие добрососедства

Миллионам людей приходится жить в многоквартирных домах, и они вынуждены соотносить, «согласовывать» свое жизненное пространство с пространством своих соседей. Мы живем под одной крышей с десятками, а иногда и тысячами людей, и часто оказываемся очень зависимыми от их воспитания, культуры, достатка и просто умения «жить с соседями».

Говоря о *добрососедстве*, мы понимаем, что в нашей культуре накоплены давние традиции уважения к соседям и к добрососедству. За этим стоит, с одной стороны, некоторый добрый, уважительный, в известной мере традиционный для нашей многонациональной страны

образ жизни, уходящий своими корнями в общинный уклад, а с другой — с толерантностью и пониманием необходимости коллективной соседской взаимопомощи «всем миром», с все более возрастающей плотностью населения и «принуждающей» взаимозависимости пользования общей собственностью и несогласие с социальной дезинтеграцией.

Принципы «добрососедства» становятся ключевыми при их использовании в технологиях работы органов власти с населением по месту жительства. Естественно, они опираются на изучение вопросов собственно «соседства», соседских отношений, соседских практик и соседских конфликтов, что в свою очередь заставляет нас обратиться к понятию «сообщества» и «соседского сообщества».

Сообщество (англ. — community) — весьма модная тема в современной социологии, психологии, да и других социальных (и не только) науках. Детальный разбор этого понятия был сделан в ряде исследований, в том числе в работах И.Е. Кокарева⁶⁴⁵, Е.С. Шоминой⁶⁴⁶, В.В. Комаровой и А.А. Ларичева⁶⁴⁷ и др. Большой обзор подходов к понятию «сообщество» был сделан Международной ассоциацией развития местных сообществ в 2018 г.⁶⁴⁸ В настоящее время существует более 90 определенных понятия «сообщество», которые во многих случаях сходятся в том, что «сообщества объединяют людей», что в основе сообщества лежит «общение» и (или) совместное использование каких-либо ресурсов. Современные подходы к понятию сообщества чрезвычайно широки (например, Европейское сообщество), и оно успешно используется при исследовании также и бизнес-сообществ, где результат деятельности сообщества чаще всего измеряется прибылью⁶⁴⁹.

В нашем подходе к пониманию сообщества будем исходить из «некоммерческих» и «неприбыльных» отношений, в которых имеется

⁶⁴⁵ Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. — М.: Прометей, 2001.

⁶⁴⁶ Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне / Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством. — М.: НИУ-ВШЭ, 2008.

⁶⁴⁷ Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты / под общ. ред. В.В. Таболина. — М.: Юстицинформ, 2020.

⁶⁴⁸ На пути к общим международным стандартам практики развития сообществ / Материал IACD – Глазго, 2018. — URL: <http://www.iacdgloba.org/wp-content/uploads/2018/08/IACD-Standards-Guidance-2018-in-Russian.pdf>

⁶⁴⁹ Титов В. Комьюнити-менеджмент. Стратегия и тактика выращивания лояльных сообществ. — М.: Аст, 2019.

большая волонтерская составляющая, морально-нравственная и социально-психологическая основа сотрудничества и взаимопомощи между людьми.

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

Толковый словарь дает нам вполне понятное, очевидное значение термина «добрососедство» — дружественные отношения с соседями⁶⁵⁰. «Добрососедство» — сложное понятие, которое само состоит из двух понятий — собственно «добро» и «соседство». «Добро» — ключевое философское понятие, одна из основных категорий этики, (обычно рассматриваемый в паре с понятием «зла»), и обозначающее, с одной стороны, то, чего субъект стремится достичь (благо), а с другой — правильность (должный характер) того или иного действия либо направления воли⁶⁵¹. Доброта многолика — это и сострадание, и забота, и равнодушие, и поддержка, и бескорыстие, и принятие людей со всеми их недостатками⁶⁵². Доброта — это осознанное желание помогать, подкрепленное силой и действиями.

Понятие «соседство» трактуется как близость, смежность с кем-либо, с чем-либо по месту жительства или по месту расположения. Синонимы к этому слову: сходство, смежность, сопредельность, соприкосновение, приближение и др.⁶⁵³ раскрывают диапазон использования этого термина в разных науках для определения контактов и воздействия различного рода. Мы можем говорить про соседние страны, регионы и города, но в повседневной жизни термин «соседи» и «соседский» все-таки относится к людям, живущим рядом друг с другом,

⁶⁵⁰ Толковый словарь. — URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/efremova/158812>

⁶⁵¹ Большая советская энциклопедия. — URL: <https://bigenc.ru/philosophy/text/2629575>

⁶⁵² Уроки доброты для наших детей. — URL: https://zen.yandex.ru/media/ya_roditel/uroki-dobrotы-dlia-nashih-detei-5dce812a2978bf375cfa93df

⁶⁵³ Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой // Институт лингвист. исслед. РАН — 4-е изд. — М.: Полиграфресурсы, 1999.

находящимся на близком расстоянии, в пределах *возможного регулярно-го общения* и взаимодействия⁶⁵⁴, а происхождение этого слова дает нам отсылку к со-седу — тому, кто сидит рядом⁶⁵⁵. «*Соседиться*» — значит дружить, помогать друг другу, охранять, выручать, поддерживать, сопереживать, сорадоваться⁶⁵⁶. Под «соседством» понимают и «опору», и «быструю помощь», но и «социальный контроль» («жизнь на виду»), «настроение — хорошее или плохое», часто определяемое взаимодействием с соседями. Соседи формируют наше «соседское сообщество». Под «соседским сообществом» мы понимаем более узкую часть местного сообщества⁶⁵⁷.

Соседское сообщество — это не только собственно, люди, которые общаются, и их отношения, это еще и пространство, в котором происходит соседское взаимодействие. Это весьма важная характеристика соседства, но она не имеет жестко определенных границ.

Вопросы «соседства» в городских сообществах анализируются социологами и психологами, политологами, культурологами и антропологами. Это особое поле исследований для специалистов по урбанистике и урбанологии, городской экологии, развитию городской среды и общественных пространств, архитекторов и планировщиков. Примером могут служить известные работы В.В. Вагина⁶⁵⁸, Л.Б. Когана⁶⁵⁹, Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкина⁶⁶⁰, В.Л. Глазычева⁶⁶¹. Характеристикам жилой среды как важного условия стимулирующего или препятствующего взаимодействию и общению соседей посвящена работа М. Раудсепп⁶⁶². С. Мерцер исследует значимость соседства и соседских

⁶⁵⁴ Такое определение дают практически все словари.

⁶⁵⁵ Этимологические онлайн-словари русского языка. – URL: <https://lexicography.online/etymology/c/сосед>

⁶⁵⁶ Безрукова В.С. Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога). – Екатеринбург, 2000.

⁶⁵⁷ Кузнецов С.А., Шомина Е.С. Сообщество – соседство – добрососедство: теория и практика реализации концепции // Градостроительство и право. 2020. № 2. С. 44.

⁶⁵⁸ Вагин В.В. Городская социология. – М.: МОНФ, 2000.

⁶⁵⁹ Коган Л.Б. Урбанизация – общение – микрорайон // Архитектура СССР. 1967. № 4. С. 39–42.

⁶⁶⁰ Социально обоснованное градоустройство / отв. ред. Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкин. – М., 2005.

⁶⁶¹ Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. Городская среда. Технологии развития. – М.: Изд-во «Ладья», 1995.

⁶⁶² Раудсепп М. Жилая среда и взаимоотношения между соседями // Средовые условия групповой деятельности / под ред. Х. Миккина. – Таллин, 1988. С. 93–130.

контактов, а также роль физической среды в человеческих взаимоотношениях⁶⁶³.

Ученые выделяют определенные группы жителей, объективно более зависимые от непосредственной жилой среды и использующие ее как важный ресурс (пожилые, инвалиды, семьи с детьми и неполные семьи, мигранты в стадии адаптации, социально изолированные и т.п.), которые либо имеют меньшую средовую компетентность, недостаточно социальной поддержки и иных ресурсов, либо являются более чувствительными к особенностям жилой среды. Специфические потребности к соседству имеют и люди, работающие дома, которых в последние годы становится все больше. Изучение личных проблем жителей, вытекающих из-за ограниченности или специфичности соседских связей, уязвимость соседских контактов давно стали предметом поисков социальных и пространственно-архитектурных решений.

Большое статистическое исследование вопросов социальной дистанции провел Левада-Центр⁶⁶⁴. В исследованиях городских сообществ интересна позиция культурологов В. Куренного, Е. Шульман, А. Новикова и др.⁶⁶⁵, руководителя Школы добрососедских отношений Д. Зайца⁶⁶⁶, Д. Санжиева⁶⁶⁷. Весьма показателен в этом плане большой исследовательский проект «Слоеный пирог соседства»⁶⁶⁸. Интересные исследования влияния пандемии на соседство провели также несколько крупных исследовательских центров, в том числе ЦСП «Платформа» и ОМИ⁶⁶⁹ и Центр исследований гражданского общества НИУ ВШЭ⁶⁷⁰. Все подчеркивают важность именно добрососедских отношений, ко-

⁶⁶³ Mercer C. Living in Cities: Psychology and the Urban Environment. Harmondsworth: Penguin, 1975.

⁶⁶⁴ Социальная дистанция / Левада Центр. – URL: <https://www.levada.ru/2019/05/22/sotsialnaya-distantsiya/print/>

⁶⁶⁵ Куренной В., Шульман Е., Новиков А. и др. Горожанин: что знаем о жителе большого города? – М.: Strelka Press, 2017.

⁶⁶⁶ Школа добрососедских отношений «Сообща». – URL: <https://www.soobscha.org>

⁶⁶⁷ Санжиев Д. Местное самоуправление начинается с добрососедских отношений // Экономика и жизнь. .2017. № 37.

⁶⁶⁸ Проект «Соседство». – URL: <https://privetsosed.org/team>

⁶⁶⁹ Исследование социальных эффектов пандемии COVID-19. – URL: <https://drive.google.com/file/d/1dTtWryoejVytR55cwBXfRLpfnIn0Llfn/view>

⁶⁷⁰ Сайт НИУ ВШЭ. – URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/399724982.html>

торые в период пандемии стали восприниматься как важнейшая характеристика взаимодействия соседей.

Жестких, определённых размеров «соседства», конечно, нет, но часто возникает вопрос — какой размер «соседства» (например, многоквартирного дома, соседского коллектива) оправдан с точки зрения его полезности и эффективности? На какой территории добрые отношения возможны, а где — нет? Социолог и архитектор, специалист по соседским отношениям Б. Кранц полагает, что идеальное число квартир в многоквартирном доме должно быть от 50 до 80. Если квартир больше, то трудно организовать взаимодействие и управление, трудно поддерживать добрососедские отношения. Если меньше — возрастает нагрузка, связанная с содержанием и обслуживанием такого дома, появление и сохранение добрососедских отношений становится менее реальным⁶⁷¹.

Именно соединение такого вполне земного понятия «соседства» с таким философским понятием как «добро» даёт нам новое понятие «добрососедство», которое в свою очередь сначала ведёт нас в сферу религии, философии и культуры, а затем — в сферу очень практических шагов и проектов «по месту жительства», которые имеют социальное, экономическое, управленческое измерение и содержание. Добрососедство мы рассматриваем, в первую очередь, на локальном уровне — начиная от подъезда, дома и двора до муниципалитета. Речь идёт именно о взаимоотношении жителей — соседей друг с другом, а также с локальными организациями, расположенными на «соседской» территории, влияющими на формирование добрососедского климата и развития территории.

Добрососедство как международное сотрудничество

Обращение к международным терминологическим источникам даёт однозначный ответ: добрососедство — это принцип отношений между странами. Возможно, корни такого толкования добрососедства лежат в 1933 году, когда президент США Франклин Рузвельт провозгласил политику «доброго соседа» (*Good Neighbor policy*) в отношении стран

⁶⁷¹ Krantz, B. The significance of the built environment: How to develop new construction designs that could play a part in creating a more caring society. In J. A. Yoder et al. (Eds.), *Support Networks in a Caring Society*. Dordrecht: Nijhoff, 1985. P. 91–102.

Латинской Америки и обозначил принцип добрососедства: «сосед, который полностью уважает себя, уважает и права других»⁶⁷². Многие годы речь шла только о международном сотрудничестве и международной помощи⁶⁷³. В этом же ключе работали и несколько международных программ, в частности, «Добрососедство», которая была задумана как составная часть широкого комплекса мер по формированию добрососедских отношений между народами стран постсоветского пространства⁶⁷⁴. Создана и Международная Лига неправительственных организаций «Добрососедство»⁶⁷⁵. Все эти проекты, программы и организации работали именно на национальном и международном уровне, укрепляя межгосударственные отношения.

В исследуемом нами локальном поле также возникают добрососедские отношения не только на государственном или международном уровне, но и как взаимодействие и сотрудничество локальных общин и локальных организаций. В данном случае речь идет об отношениях и проектах «Народной (или общественной) дипломатии» на уровне соседских сообществ, которые были совсем недавно инициированы Фондом «Вятская соборность»⁶⁷⁶. Фонд выступил инициатором большого проекта сотрудничества соседских общин из России, Литвы, Беларуси и Польши «Общественная дипломатия — дипломатия добрососедства». Миссия общин в современном мире очень ответственна и глобальна. Низовая дипломатия через общины помогает широкому кругу людей ближе узнать друг друга и укрепить добрососедские связи. Общественная дипломатия очень непростой инструмент добрососедских отношений, но очень важный в современных условиях. Главная миссия общин в современном мире: от мира в своей семье, своем дворе, своем городе, своей стране до мира во всем мире.

⁶⁷² Добрососедство и Европейская политика соседства – в чем различие? – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dobrososedstvo-i-evropeyskaya-politika-sosedstva-v-chem-razlichie>

⁶⁷³ Бартенев Т., Комиссаров Ю. Тридцать лет добрососедства. – М.: Международные отношения, 1976.

⁶⁷⁴ Международная неправительственная программа. – URL: <http://www.dobrososedstvo.ru/dobro/ru>

⁶⁷⁵ Там же. – URL: http://www.dobro-sosedstvo.ru/dobro/ru/liga/o_10345

⁶⁷⁶ Фонд поддержки местных инициатив «Вятская соборность». – URL: <https://вятская-соборность.рф/projects/diplomatia/>

Добрососедство — сфера межличностных отношений в городах

Добрососедство рассматривается как инфраструктура для доверия — остро необходимого нам фактора, на котором должна строиться долгосрочная стратегия развития городов. *Добрососедские* отношения обладают большим нравственным потенциалом, поскольку содействуют не только развитию взаимопомощи, но и социального контроля, а также создают условия для сокращения общих расходов бюджета.

Добрососедство и площадки пересечения жителей-соседей

Многие исследователи отмечают зависимость формирования добрососедских отношений от качества городской среды и качества «общественных пространств», которые становятся местами пересечения жителей-соседей. Мы можем проследить эту зависимость, если обратимся к различным *моделям соседского взаимодействия* и вспомним разные соседские объединения и соседские организации, которые многие десятилетия существовали в наших многоквартирных домах, и чья деятельность была направлена на организацию «соседской» жизни, которая строилась на определенных правилах проживания. Эти правила определяли культурные, воспитательные и организационные рамки соседских взаимоотношений. Здесь мы имеем в виду домкомы, которые появились в России в 1917–1919 гг., чьи функции изначально носили характер соседской взаимопомощи (например, справедливого распределения хлебных карточек), а в середине 30-х годов прошлого века брали на себя важнейшие просветительские и воспитательные функции, которые были необходимы в период индустриализации и урбанизации, массовой миграции жителей деревень в города и их адаптации к городскому образу жизни. Эти же функции были присущи домкомам и в послевоенные годы, в т.ч. в 1960–1980 гг. — периода массового панельного домостроения и расселения коммуналок.

Принципы добрососедства использовались и в создании жилищных товариществ и домов ЖСК, а также домов-коммун, которые как большой социальный эксперимент возникли в России в 20-е годы прошлого века, и именно они, российские дома-коммуны и дома коллективного быта, дали толчок появлению коллективных домов в Швеции. Именно добрососедство было ключевой характеристикой образа жизни в коллективных домах, что достигалось сочетанием детально

прописанных правил проживания (с позициями ответственности, обязанности, распределением посильной работы по регулярному приготовлению (2–3 раза в неделю) коллективной еды, уходу за домом и территорией), наличием у каждого жителя дома достойного и достаточного изолированного личного пространства (отдельной квартиры чуть меньшего размера, чем в других муниципальных домах), наличием больших «общественных пространств», комфортно обустроенных для соседского взаимодействия — общей кухни-столовой, комнат для рукоделия, нескольких мастерских с разнообразными инструментами, спортивного зала и музыкальной гостиной, нескольких комнат для гостей (которые на несколько дней для своих гостей мог забронировать любой житель дома), зимним садом, небольшой своей «зеленой зоной» вокруг дома⁶⁷⁷.

Добрососедство — основанное на совместном проживании и совместном (часто кооперативном — как большая соседская складчина) владении своим домом, было присуще и пришедшим к нам из скандинавских стран кооперативным домам (с 1924 по 1937 г.), и тем более появившимся в 1976 г. молодежным жилищным комплексам (МЖК).

Напомним, именно инициаторы МЖК сформулировали и озвучили запрос на «домашние», соседские, общинные клубные пространства. МЖКовцы не просто строили просторные новые дома для своих семей, но создавали, воспитывали, внедряли прекрасные примеры соседства, соучастия, сотрудничества, сопереживания и содействия. Именно под крышами молодежных жилых комплексов появились те самые *пространства соседского взаимодействия*, которые они считали совершенно необходимыми для добрососедских отношений, что считали важнейшей ценностью проживания в МЖК. Мы можем говорить, что в МЖК была создана специфическая социокультурная общность по месту жительства благодаря достижению более комфортных условий жизни и позитивно эмоционально окрашенного социально-психологического фона соседского взаимодействия. Это, по-видимому, и было главным результатом социального эксперимента, та цель, которую удалось достичь⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ Сайт коллективного дома в Швеции. — URL: <http://fardknappen.se/детальное>

⁶⁷⁸ Горлов В.Н., Левчик Д.А. Жилищное движение и жилищное самоуправление в СССР и России: от писем в ЦК до баррикад в Бутово. — М, 2006.

Сейчас в современных многоквартирных домах, в которых созданы товарищества собственников жилья (ТСЖ), Товарищества собственников недвижимости (ТСН) или Совет многоквартирного дома (СМКД) добрососедство не «обязательная» характеристика соседского сообщества, уже хотя бы потому, что зачастую нет и самого соседского сообщества, и не везде есть понимание его необходимости. Однако именно эти современные организации жителей соседей становятся «целевой группой» и «целевой площадкой» для специалистов по добрососедским технологиям, которые сейчас быстро развиваются и используются в городах.

Существует много ситуаций, в которых мы можем оказаться зависимыми от соседей сегодня, в условиях современного темпа жизни и огромных многоквартирных домов. Поэтому в соседских объединениях и добрососедстве есть, прежде всего, житейская необходимость. С определенной долей условности соседские отношения могут быть описаны в двух измерениях: личные отношения соседей друг с другом и формирование коллективного соседского климата в подъезде жилого дома.

Где и как могут помочь добрососедские отношения соседей друг с другом

а) *борьба с разобщенностью и одиночеством* — одна из важнейших задач, решаемых через добрососедство.

б) *забота о безопасности* — чем больше соседей вы знаете, тем быстрее обратите внимание на «чужого» человека, тем внимательнее отнесетесь к тем, с кем вы входите в лифт.

в) *соседская взаимопомощь и поддержка* — одно из важнейших и очевидных добрососедских направлений. Добрососедство проявляется через самые разные соседские действия, которые могут быть сгруппированы в 2 больших блока: помощь соседей друг-другу (личные, индивидуальные связи, персональное взаимодействие) и коллективные действия — на пользу всем соседям;

г) *соседский контроль, воспитательные функции* — эти вопросы теснейшим образом связаны, и без добрососедских отношений практически не могут быть решены;

д) *поддержка добрососедского климата* в подъезде и доме включает, в первую очередь, разработку, создание и поддержку добрососедских

правил проживания, добрососедских принципов, добрососедских традиций. Правила проживания обычно включают: режим тишины, чистоту, вежливость, доброжелательность, взаимопомощь во взаимоотношениях.

Безусловно, некоторые из соседских действий сейчас теряют свою актуальность. Однако, они сохраняются и даже развиваются через новые механизмы соседского взаимодействия, например, через *соседские чаты*, в том числе такие, как чаты молодых мам, чаты автомобилистов, любителей животных. В некоторых больших многоэтажных комплексах бывает 6–10 таких соседских чатов, которые сами становятся важными инструментами укрепления сообщества — прошивая его насквозь, объединяя соседей и соседские группы. То есть меняются технологии взаимодействия, но не исчезает соседская взаимопомощь, ее необходимость и востребованность.

Коллективные действия жителей включают как конструктивные, так и протестные акции, однако для их успешной реализации безусловно нужно активное взаимодействие соседей, и это взаимодействие опять-таки эффективнее, если за ним — добрососедские отношения и добрососедское поведение.

К коллективным действиям отнесем следующие:

- коллективное участие в общих собраниях и принятие коллективных решений на собраниях (обязательное, прописанное в Жилищном кодексе РФ, совместное действие соседей-собственников недвижимости);
- лоббирование коллективных интересов соседей (подготовка писем, запросов, участие в различных мероприятиях, на которых обсуждаются важные для многих жителей вопросы);
- участие в коллективных проектах, а том числе и проекте обустройства домов и дворов, которые сегодня реализуются по всей России и являются составной частью общероссийских проектов благоустройства городской среды;
- любые коллективные действия, направленные на решение общественных инициатив жителей (субботники, дежурства, охрана общих пространств, информирование, досуг и проч.);
- сбор финансовых (денежных) средств для реализации проектов инициативного бюджетирования или сбор вещей (продуктов) как

коллективная форма помощи своим малоимущим (попавшим в трудную ситуацию) соседям;

- коллективные действия протестного характера могут включать, например, забастовки жителей (как коллективная задержка квартплаты или коммунальных платежей (запрещены законом в ряде стран мира, в которых используют технологии коллективных переговоров)), перекрытие дорог или въездов на стройплощадки.

Можно говорить о культуре добрососедства, добрососедских отношениях и традициях, но в России нет закона о добрососедстве, который бы позволял и помогал развиваться тому процессу. Однако соседские отношения регулируются достаточно большим блоком уже принятых норм права, которые действуют в сфере правил проживания, правил использования общего имущества, земельного законодательства и других, выполнение которых в известной мере дисциплинирует, «воспитывает» и зачастую становится инструментом снижения и предупреждения жилищных конфликтов — то есть работает на улучшение среды проживания и создание добрососедского климата.

Можно говорить и о существовании определенных законодательных рамок, которые помогают соблюдать добрососедские принципы. К ним можно отнести несколько положений Конституции РФ (например, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии...), Гражданского кодекса и Жилищного кодекса, которые предписывают «не нарушать права других проживающих (соседей); соблюдать требования противопожарной безопасности; санитарные нормы⁶⁷⁹, ряд Федеральных законов РФ⁶⁸⁰, постановлений Правительства⁶⁸¹ и законов отдельных субъектов РФ.

В 2020 году появились материалы о новых законодательных инициативах, которые в многочисленных публицистических материалах называют «Законами о соседстве»⁶⁸², где перечисляются новые стороны

⁶⁷⁹ Статья 17 Жилищного Кодекса РФ. «Назначение жилого помещения и пределы его использования. Пользование жилым помещением».

⁶⁸⁰ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁶⁸¹ Постановление Правительства РФ № 25 от 21.01.2006 «Об утверждении правил пользования жилыми помещениями» // СЗ РФ. 2006 г. № 5. Ст. 546.

⁶⁸² Закон соседства или чего нельзя делать, живя в многоэтажке. – URL: <https://hochudom.info/zakon-sosedstva-ili-chto-nelzya-delat-zhivya-v-mnogoetazhke/>

соседской жизни (звуки, запахи), которые будут регулироваться законодательно, новые запреты и ограничения ряда соседских действий (курение), а также прописана возможность решать соседские конфликты с использованием договоренностей и добрососедских технологий⁶⁸³.

Помимо этих государственных ограничений, свои правила и свои традиции разрабатывают, воспитывают и активно используют сами организации жителей, заботящиеся о своем добрососедском климате. Здесь уместно говорить о *принципах добрососедства*, которые не являются обязательными, более того, они используются и транслируются, если создаются самими жителями. Не всегда закрепленные на бумаге, они могут иметь разные названия, например «Положение о «Сообществе жителей Подъезда»⁶⁸⁴, «Кодекс хорошего соседа»⁶⁸⁵, который включает несколько базовых блоков «Вежливость», «Соблюдение личных границ», «Соблюдение общепринятых правил проживания», что предполагает следующее: соседи здороваются, поздравляют друг друга с праздниками, не уезжают на лифте перед носом соседа, придерживают входную дверь, соблюдают границы (и с точки зрения пространства, и с точки зрения времени), и руководствуются некоторыми принципами здравого смысла, воспитанности и деликатности. Безусловно, продвижение этих материалов является частью процесса воспитания добрососедской культуры как важного направления жилищной культуры и культуры в целом.

Добрососедство — это еще и важнейшая сторона (характеристика) межнациональных и межэтнических отношений, а значит, становится важнейшей задачей не только локального и городского, но и государственного уровня. Именно на локальном уровне проявляются и самые острые межнациональные соседские конфликты и лучшие примеры добрососедских межэтнических отношений. Сошлемся на пример Кировской области, где межнациональные отношения чаще называют добрососедскими, регулярно проводятся фестивали национальных культур, школьники изучают языки соседних республик и т.п.

⁶⁸³ Российская газета. – URL: <https://rg.ru/2019/12/08/popravki-v-grazhdanskij-kodeks-rf-detalno-propishut-sosedskie-prava.html>

⁶⁸⁴ Шомина Е.С. Мой Дом, моя улица. – Пермь, 2010. С. 95–99.

⁶⁸⁵ URL: <http://cgazeta.ru/2014/12/1293-kodeks-horoshego-soseda.html>

Инфраструктура добрососедства представляет собой комплекс мер, способствующих возникновению добрососедских отношений, их «закреплению», развитию и распространению.

1. Она включает организации — от международных и федеральных до локальных, от государственных до муниципальных, общественных и частных, многие из которых имеют свои порталы и сайты, на которых выкладывают информацию, что в свою очередь помогает поддерживать и продвигать добрососедские идеи.

2. Отдельные порталы, продвигающие идеи добрососедства.

3. Средства массовой информации, которые чаще других работают с тематикой добрососедства.

В конце 2017 г. в Общественной палате РФ прошел Общероссийский конгресс по развитию добрососедских отношений. В его резолюции сказано, что добрососедство является не только массовой и эффективной формой участия населения в местном самоуправлении, но и механизмом формирования гражданского общества на местном уровне, позволяющим развивать чувство ответственности в гражданах, вовлекать жителей в решение местных проблем, в том числе путем привлечения внебюджетных ресурсов к решению вопросов местного значения; добрососедство является связующим звеном между населением и органами власти и способствует формированию общественного доверия власти и населения, формированию социального человеческого капитала; развитие добрососедства должно стать одним из приоритетных направлений развития гражданского общества и местного самоуправления для повышения эффективности работы органов местного самоуправления, повышения гражданской самостоятельности, готовности жителей участвовать в улучшении своего жизненного пространства⁶⁸⁶.

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

В качестве общего вывода, можно сказать, что добрососедство это не форма досуга жителей одного подъезда или дома, а перспектива для повышения уровня социальной коммуникабельности людей, возврата

⁶⁸⁶ Санжиев Д. Местное самоуправление начинается с добрососедских отношений // Экономика и жизнь. 2017. № 37 (9703).

к высокой гражданской позиции каждого россиянина, осознающего себя ответственным за будущее своих детей и своей страны, способ социальной ориентированности архитекторов и градостроителей на повышение качества жизни людей.

7.3. Дети в городе: постановка проблемы в контексте юридической урбано­логии

Комплексный характер юридической урбано­логии заключается не только в том, что она интегрирует в себе знания, относящиеся к изучению нормативных правовых актов различных отраслей российского права, регулирующих общественные отношения, возникающие в самых разных городских процессах жизнедеятельности населения⁶⁸⁷. Он также подразумевает универсальность подхода к анализу этих отношений применительно к различным субъектам права — сочетание базовой парадигмы восприятия специфики существования города как особого места обитания человека с особенностями индивидуального правового статуса конкретного лица, вытекающими из его относимости к той или иной социальной группе и опосредованными закономерным влиянием на него самого факта проживания в различного уровня урбанизированных поселениях.

В этом контексте чрезвычайно важным представляется развитие данной отрасли правовой науки одновременно в двух взаимодополняющих друг друга направлениях. С одной стороны, необходимо сформировать прочные и непротиворечивые основы понимания ее предмета и методологии, системы и источников, тем самым обеспечив создание фундамента для дальнейших более узконаправленных исследований. С другой стороны, следует наметить возможные направления ее дальнейшего развития — формы и средства преломления общезначимой тематики в условиях анализа широкого спектра дезаг­регированных проблем, явственно отличающихся друг от друга особенностями правового регулирования.

Одним из возможных примеров подобного разукрупнения предмета исследования может служить выделение и рассмотрение правовых

⁶⁸⁷ Таболин В.В. Основы юридической урбано­логии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 65.

аспектов существования в городе такого особого субъекта права как несовершеннолетний (в дальнейшем применительно к нему будут также использоваться термины «ребенок» и «дети» как эквивалентные в одном из семантических значений).

Начать такого рода исследование целесообразно с выделения факторов, оказывающих непосредственное влияние на правовое бытие ребенка в условиях города. Как правильно указывает С.С. Касаткина, сама урбосфера, будучи специфической средой жизнедеятельности человека, включает в себе характерные исключительно для нее черты и свойства, детерминирующие концептуальную основу реализации гуманистических потребностей с заложенными в них особенностями существования городской среды⁶⁸⁸. Различные глобальные проявления урбанизированной жизни, в свою очередь, опосредуют концепт городского существования в особенностях действия нормативных положений, регулирующих юридические основы существования конкретной личности в ее месте проживания (работы, учебы). Применительно к детям эти особенности связаны прежде всего с их социальными возможностями и вытекающей из них необходимостью индивидуальной реализации сопутствующих элементов правового статуса.

Особенности существования ребенка в условиях города являются предметом научного интереса прежде всего для педагогов, психологов и социологов. Теоретическое осмысление урбанизированной повседневной жизни несовершеннолетнего зачастую приводит исследователей к выводам о высокой скорости жизненных ритмов в городских агломерациях, неустойчивом и транзитивном состоянии традиционных институтов первичной социализации, призванных обеспечить самоидентификацию личности ребенка⁶⁸⁹, а также о повышенной стрессогенности мегаполисов и высоком уровне зависимости социально-психологического благополучия детей от условий проживания и психологического климата в семье, во многом обусловленного напряженным графиком работы родителей, сферой их занятости и материальным благососто-

⁶⁸⁸ Касаткина С.С. Город в социально-философском значении урбосферы // Градостроительное право. 2019. № 2. С. 20–23.

⁶⁸⁹ Напр.: Добрынин В.В., Добрынина В.И. Детство в обществе риска: междисциплинарный подход // Сервис в России и за рубежом. 2012. № 4. С. 32–33.

янием, которые объективно не зависят от самого несовершеннолетнего⁶⁹⁰.

Современное положение ребенка в урбосфере описывается большинством исследователей с ярко выраженной негативной коннотацией. Участники ежегодной конференции «Ребенок в современном мире», проводимой РГПУ им. А.И. Герцена, начиная с 1993 года, традиционно констатируют «катастрофическую» ситуацию с детством в России и раз за разом высказывают требования о насущной потребности немедленных и решительных действий со стороны государства с целью снятия хотя бы самых острых вопросов, связанных с этой проблематикой⁶⁹¹. Е.Ю. Макулина озвучивает распространенную в среде социологов точку зрения о том, что российской нации не следует связывать свое «географическое» будущее с городами, поскольку характерные для такого рода поселения депопуляция и деиндустриализация ведут исключительно к негативным последствиям для семьи и детства, включая деградацию молодежи (в т.ч. профессиональную) и «обесценивание тысячелетнего культурного и духовного опыта народа»⁶⁹². А.А. Бесчасная и Ф.С. Файзуллин справедливо отмечают, что такое направление науки, как социология детства в принципе сформировалось под влиянием оценки и изучения проблемных аспектов жизни детей в городских условиях⁶⁹³.

В то же время нельзя не заметить, что подобный одновекторный подход к оценке особенностей существования ребенка в городе не может быть взят за основу в качестве универсального, поскольку ориентируется по большей части на проблемные моменты и затрагивающие сферы морали дилеммы, которые в настоящее время объективно не имеют адекватного нормативного разрешения (либо имеют, но не

⁶⁹⁰ Напр.: Дробышева Т.В., Войтенко М.Ю. Ребенок в мегаполисе: особенности проживания в городской среде и проблема благополучия личности // *Семья, брак и родительство в современной России* / отв. ред. Т.В. Пушкарева, М.Н. Швецова, К.Б. Зуев. – М.: Когито-Центр, 2014. С. 75–78.

⁶⁹¹ Подробнее: Султанов К.В. Ребенок в современном мире (Обзор конференции) // *Известия РГПУ им. А.И. Герцена*. 2002. № 2. С. 235–239.

⁶⁹² Макулина Е.Ю. Город, семья, дети. Многоэтажная ловушка // *Медицина и гуманитарные знания: области соприкосновения: материалы межвуз. науч. студенч. конф.* – Архангельск, 2014. Вып. III. С. 74–77.

⁶⁹³ Бесчасная А.А., Файзуллин Ф.С. Социальные проблемы городских детей как фактор становления и развития социологии детства // *Общество. Среда. Развитие*. 2016. № 4. С. 72–76.

в том объеме и значении, на какой сформирован запрос со стороны социума). Исключительно критическое отношение к правовому регулированию данной сферы способно в некотором смысле обогатить науку и дать представление о потенциальных направлениях развития действующего законодательства, однако должно пониматься как отчасти предвзятое и однобокое, а следовательно, не способное выйти на тот уровень научного обобщения, какого заслуживает столь значимый предмет исследования. Полноценный анализ специфики воздействия городской среды на поведение ребенка должен строиться с учетом не только неблагоприятно влияющих на субъекта факторов, но также городских детерминант его преимуществ.

К числу таковых следует отнести прежде всего *расширение круга социальных возможностей*. Данный фактор следует понимать в максимально широком смысле — как характерное для урбосферы «единство разного»⁶⁹⁴, совокупность всех потенциальных вероятностей вступить в разного рода социальные и правовые отношения, которые объективно недоступны либо труднодоступны несовершеннолетнему, проживающему за пределами города. Синкретизм города обуславливает нарастающий процесс усложнения имеющих в нем место отношений, что, в свою очередь, детерминирует особенность правовых конструкций, применимых к их участникам. При этом сам факт вступления несовершеннолетнего в конкретные правоотношения может быть опосредован как его собственным желанием, так и требованиями со стороны родителей либо лиц, их заменяющих, например, в случае, когда семья сознательно и целенаправленно стремится заложить в ребенке повышенный базис человеческого капитала в условиях возрастания требований общества к своим гражданам и направляет его на дополнительное обучение в целях повышения его конкурентоспособности в сравнении со сверстниками.

В целом город подразумевает более высокий уровень повседневной и выходной мобильности, которая далеко не всегда связана со структурированной активностью. Помимо организованного досуга и перемещений между главными точками осуществления будничной деятельности (дом — образовательное учреждение — дом), урбосфера также

⁶⁹⁴ Подробнее: Таболин В.В. Синкретизм города: правовые аспекты различных научных теорий города // Lex Russica. 2020. Т. 73. № 8. С. 11.

предлагает естественное пространство публичности, способное за счет краткосрочных социальных связей и различного рода впечатлений значимым образом повлиять на когнитивно-эмоциональную сферу детей и их поведение. При этом, по данным исследования, проведенного Е.В. Сивак и К.П. Глазковым, структура мобильности зависит прежде всего от возраста ребенка и его школьной успеваемости⁶⁹⁵. Менее успешные в учебе школьники проводят на улице больше времени, иначе взаимодействуют с окружающим городским пространством и, как следствие, получают иного рода опыт его освоения — более насыщенный, но реже коррелирующий с организованным развитием в позитивном смысле этого слова.

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

1. Вовлечение в большее число групп социальной коммуникации

Круг общения негородского ребенка существенно уже сферы возможных взаимодействий его городского сверстника. В мелких поселениях из-за ограниченности досуга, сравнительно небольшого числа жителей и компактного проживания референтивные связи несовершеннолетнего предельно упрощены и сводятся к таким относительно предсказуемым социальным нишам, как семья и незначительное число ровесников. Едва ли не единственным способом расширения контактов служит Интернет, посредством которого ребенок может общаться с людьми, живущими за пределами его места жительства.

В городе существует масса иных возможностей самореализации, помимо Интернета. Большая часть городских детей заведомо обречена на вовлеченность в гораздо большее число социальных групп. Различные аспекты их воспитания и образования предопределяют их включение одновременно в несколько групп сверстников и взрослых, которые могут совершенно не пересекаться между собой. В то время как у негородского ребенка среда формирования коммуникативных связей ограничивается школой, соседями и семьей, урбосфера предоставляет несовершеннолетнему немало иных альтернатив в виде различного рода организаций дополнительного образования, творческих

⁶⁹⁵ Подробнее: Сивак Е.В., Глазков К.П. Жизнь вне класса: повседневная мобильность школьников // Вопросы образования. 2017. № 2. С. 113–133.

студий, спортивных секций, волонтерских корпусов, неформальных сообществ и прочего.

Повышение вовлеченности в различные формы коммуникации на уровне разнообразных социальных институтов обуславливает пропорциональный рост числа элементов правового статуса ребенка, получающих возможность фактической реализации. Например, можно уверенно констатировать увеличение количества способов исполнения конституционной обязанности получить образование (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ) — не только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, но также в форме обучения в частных школах, обращения к репетиторам, надомного, дистанционного или семейного образования (подобные возможности предусмотрены в Федеральном законе «Об образовании»⁶⁹⁶ применительно ко всем обучающимся, но на практике реализуются главным образом городскими жителями). Схожим образом обстоит дело с правом на получение дополнительного образования — город предоставляет несравнимо больше возможностей для удовлетворения индивидуальных потребностей в развитии творческих способностей и достижении спортивных результатов. И хотя 2020 год, с его пандемическими реалиями, в силу вынужденного прорыва в освоении цифровых технологий обучения и коммуникации может со временем стать отправной точкой выравнивания положения города и села в вопросах доступа к качественным альтернативам традиционному образованию, этот факт не отменит главного различия — любой уровень очного образования заведомо связан с куда большим числом ограничений и обязанностей, которые не применяются или сознательно отменяются при взаимодействии с педагогом исключительно посредством Сети.

2. Доступ к большому числу товаров и услуг

Синкретизм и многофункциональность городской среды обуславливают существование в ней большого количества условных «мест притяжения» и средств удовлетворения потребительского спроса. Применительно к ребенку это означает расширение способов проведения досуга и потенциальный доступ к различным товарам, не все из кото-

⁶⁹⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «Об образовании в РФ» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

рых подходят ему по возрасту. Данное обстоятельство предопределяет рост уровня востребованности сопутствующих этим товарам и услуг ограничений, каковые за пределами городской среды могут оставаться совершенно не задействованными в силу объективной невозможности или затруднительности вступления ребенка в подобного рода правоотношения. Кроме того, это также означает постоянное присутствие в пределах видимости предпринимателя контролирующих служб, призванных следить за соблюдением установленных ограничений. В сельской местности деятельность надзорных органов на данном направлении, как правило, существенно ослаблена либо практически сведена к нулю, что зачастую объясняется объективным отсутствием необходимости в ней (понятно, что нет смысла контролировать деятельность кальянных, если таких заведений в негородском поселении просто нет). Некоторое значение имеет и централизация проверяющих в городах: в муниципальных образованиях низшего (поселкового и районного) уровня власть чаще всего представлена председателем сельсовета и участковым, который в силу большой загруженности, вынуждающей его работать одновременно на несколько сельских поселений, физически не в силах контролировать соблюдение «комендантского часа» подведомственными ему несовершеннолетними.

Среди наиболее характерных для урбосферы ограничений, связанных с потенциальным доступом ребенка к большому количеству товаров и услуг, можно назвать следующие:

— ограничение свободы распоряжения имуществом, находящее правовое выражение в форме запретов на продажу несовершеннолетним отдельных видов товаров — может быть предусмотрено на федеральном уровне (в частности, действует в отношении алкогольной⁶⁹⁷ и табачной продукции⁶⁹⁸, лотерейных билетов⁶⁹⁹), а также на уровне отдельного региона (к примеру, в Пензенской области дети не могут

⁶⁹⁷ Подп. 11 п. 2 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «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.

⁶⁹⁸ Ст. 20 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

⁶⁹⁹ Ч. 5 ст. 6.1 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» // СЗ РФ. 2003. № 46 (ч. 1). Ст. 4434.

приобрести в магазине электронные сигареты (т.н. вейпы)⁷⁰⁰ и безалкогольные тонизирующие напитки (т.н. энергетики)⁷⁰¹;

— ограничение свободы передвижения в форме установления запрета находиться в общественных местах в ночное время суток без сопровождения взрослых (мера, получившая на бытовательском уровне название «комендантский час», реализуется в каждом регионе самостоятельно, в соответствии с пунктами 3-8 статьи 14.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ»⁷⁰²: в частности, Закон Пензенской области⁷⁰³ 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).

Также обращает на себя внимание тенденция постепенного расширения перечня ограничений в форме запретов на использование отдельных товаров, которые взрослые могут купить детям в подарок. Особенно ярко это проявляется в отношении средств передвижения. После того как в 2013 году мопеды и скутеры были отнесены к числу механических транспортных средств, на право управления которыми необходимо получать водительское удостоверение (была введена новая категория «М», сдать экзамен на которую можно только по достижении 16 лет⁷⁰⁴), в российских городах резко снизилось число несовершеннолетних, пользующихся этим видом транспорта. По состоянию на осень 2020 года ГИБДД и Минтранс России подготовили проект

⁷⁰⁰ 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».

⁷⁰¹ Закон Пензенской области от 4 марта 2015 г. № 2690-ЗПО (ред. от 4 апреля 2017 г.) «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи безалкогольных и слабоалкогольных тонизирующих напитков на территории Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2015. № 12.

⁷⁰² Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

⁷⁰³ 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» // Пензенские губернские ведомости. 2009. № 46.

⁷⁰⁴ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс РФ об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2319.

поправок к Правилам дорожного движения, согласно которому планируется отдельно урегулировать порядок пользования средствами индивидуальной мобильности (далее — СИМ)⁷⁰⁵. К таковым, согласно законопроекту, отнесены не только потенциально высокоскоростные электросамокаты, моноколеса и сегвеи, но также коньки, скейтборды и роликовые коньки. Объем ограничений поставлен в зависимость от возраста субъекта: ребенок до 7 лет сможет кататься на СИМ только в сопровождении взрослых и по исключительно безопасным зонам — в пределах пешеходных зон, по пешеходным дорожкам и тротуарам. Малолетние в возрасте от 7 до 14 лет получают право пользоваться СИМ без надзора взрослых, но только в пределах тех же выделенных зон. Несовершеннолетние старше 14 лет дополнительно получают в свое распоряжение велосипедные зоны и велополосы, а при их отсутствии смогут выезжать на правый край проезжей части или на обочину улицы при условии, что у СИМ есть фонарь, тормоза и катафоты. Всем категориям лиц, управляющих СИМ, при их совместном движении с пешеходами планируется запретить превышать установленную максимальную скорость (20 км/ч), а также находиться в момент управления СИМ в нетрезвом состоянии.

С высокой долей вероятности можно предположить, что подобные правила, в случае их принятия, затронут главным образом детей, проживающих в пределах городских поселений. Жители иных муниципальных образований хотя и могут получить средства индивидуальной мобильности во владение и пользование (например, при заказе через Интернет или в результате покупки в магазине), вряд ли имеют полноценную возможность катания на них вследствие плохого качества дорог в сельской местности, отсутствия оборудованных мест для катания на роликах и скейтбордах и прочих факторов, заведомо снижающих удовольствие от пользования такого рода предметами и, как следствие, значительно уменьшающих привлекательность самого факта обладания ими.

Как видим, подавляющее большинство ограничений, связанных с обусловленным городской средой свободным доступом ко всякого рода продукции и услугам, связано с задачей обеспечения безопасности ре-

⁷⁰⁵ Проект «О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=96588>

бенка — будь то защита от травматичности тех или иных развлечений, риск причинения вреда здоровью либо ограждение нравственности несовершеннолетнего. В этом же контексте должно рассматриваться второе направление характерного воздействия городской среды на поведение детей, которое можно условно обозначить как *рост социальной опасности*.

Как правильно отмечают по этому поводу Е.А. Колосова и А.С.В. Коняшкина, повседневный риск, связанный с усилением интенсивности и повышением разнообразия рискогенных обстоятельств, со временем превратился практически в норму современного существования, возлагающую многообразно деструктивную нагрузку на городское сообщество⁷⁰⁶.

Сужение пространства детства в урбосфере закономерно. В то же время следует согласиться с суждением Ю.Ю. Антроповой, которая указывает на двойственный характер взаимодействия ребенка с городской средой⁷⁰⁷. С одной стороны, не вызывает сомнений потенциальная пагубность влияния отдельных тенденций развития современных городов на личность ребенка. С другой стороны, максимальное ограничение возможностей самостоятельного территориального передвижения детей приводит не только к позитивному результату снижения рисков, но и к негативным последствиям в форме уменьшения объема социальных контактов и снижения интенсивности разного рода взаимодействий в обществе, что со временем может сказаться на уровне социализации ребенка.

Повсеместно распространившаяся в городах утрированная тенденция тотальной защиты детей от всех и вся обусловлена, как представляется, в первую очередь происходящим в современном мире демографическим переходом. В среде социологов распространено мнение, что старение населения и уменьшение общего количества детей в планетарном масштабе существенно повышает ценность каждого ребенка как «индивидуально-личностного олицетворения челове-

⁷⁰⁶ Колосова Е.А., Коняшкина А.С.В. Стратегии воспитания безопасности детей в городском пространстве: социологический анализ родительских практик поведения // Комплексные исследования детства. 2019. № 3. С. 212–219.

⁷⁰⁷ Антропова Ю.Ю., Калинин И.А. Современный городской социум и пространство детства: проблемы сопряженного развития // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. 2016. Т. 16. № 2. С. 153–161.

ского капитала»⁷⁰⁸. Вследствие этого, а также по причине отсутствия у несовершеннолетних достаточной степени готовности к безопасному поведению и реализации повседневных самосохранительных тактик, общество и государство компенсируют этот недостаток избыточным контролем. Стратегия родителей сводится к максимальному ужесточению надзора за собственным ребенком (в т.ч. с использованием различных технологических средств). Политика государства заключается в активном использовании запретительных практик. И то, и другое способно отчасти помешать нормальному развитию ребенка и активному познанию им окружающего мира, однако во многом оправдано фактором повышенной социальной опасности урбосферы.

Последний обусловлен прежде всего таким качеством города как неизбежность скопления людей, их скученное существование, которое, с одной стороны, постоянно сталкивает незнакомцев в самых разных ситуациях, а с другой — отдаляет людей друг от друга в связи с невозможностью близкого взаимодействия с настолько большим количеством индивидуумов. Возникающие в результате риски можно с уверенностью отнести к числу многофакторных, поскольку они включают в себя широкий спектр возможных опасностей, способных существенно затронуть права, свободы и безопасность ребенка. В городе у детей выше риск стать жертвой преступления. Здесь также существенно больше источников повышенной опасности — от автомобилей и иных транспортных средств до различного рода строительной и другой специальной техники и оборудования, способных нанести несовершеннолетнему вред в отсутствие умысла их владельца. Более значительной представляется в городе и террористическая угроза: негородские поселения представляют для подобных преступников несравнимо меньший интерес в силу значительного снижения уровня устрашающего воздействия на население по причине заведомо меньшего масштаба события.

Воздействие данной детерминанты на реализацию правового статуса проживающих в городе детей проявляется прежде всего в требовании соблюдать специфические ограничения, которые неактуальны либо сложновыполнимы в сельских поселениях по целому ряду причин, от отсутствия реальной потребности в них до низкого уровня фи-

⁷⁰⁸ Добрынина В.И., Колодина А.А., Ляховец А.С. Детство в современной России: теоретическое осмысление повседневной жизни // Вестник МГУКИ. 2013. № 1. С. 54–55.

нансирования, объективно не позволяющего в полной мере выполнять все требования законодательства. К примеру, условия урбанистического существования определяют применение в отношении несовершеннолетних, как и в отношении взрослых граждан, видеонаблюдения в общественных местах. Кроме того, поскольку дети в российском государстве поставлены под особую защиту со стороны публичных органов власти и уполномоченных лиц, на них также распространяются дополнительные правила об организации пропускного режима в образовательных учреждениях.

Действующая в стране система профилактики терроризма построена на дифференцированном подходе — требования к различным объектам различаются в зависимости от категории, в которую они попадают, исходя из их реальных свойств и характеристик. Правила категорирования, относящиеся к школам, колледжам, вузам и другим организациям сферы образования⁷⁰⁹, учитывают прогнозируемое количество пострадавших и размер материального ущерба в результате потенциального теракта. Это предсказуемо обуславливает отнесение объектов, расположенных в пределах городских поселений, к категории более высокого уровня опасности. В результате образовательные учреждения в городах практически повсеместно испытали на себе давление со стороны проверяющих органов с целью побудить их перестроить собственную деятельность в соответствии с установленными правилами. К настоящему моменту требования законодательства выполнены практически повсеместно — по периметру учреждений образования установлено ограждение, а на входе организованы посты охраны с турникетами, что исключает свободный проход в школу неустановленных лиц. Все это приводит к большему числу ограничений для обучающихся и сотрудников городских учреждений образования.

⁷⁰⁹ 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.

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

В терминологии французского социолога П. Бурдьё, в контексте современной урбанистической социологии подобный подход следует отнести к «эффекту клуба»⁷¹⁰. Такого рода деление пространства подразумевает создание условно элитарных закрытых территорий, где похожие люди объединяются с целью накопления некоего социального капитала (в отличие от «эффекта гетто», отражающего противоположную тенденцию — условную «резервацию» с негативной оценкой качеств ее обитателей и влияние на них выделенной территориально среды).

В завершение приведем оценку рассмотренных факторов с точки зрения их потенциального «потребителя» — самого ребенка. Проведенный Т.В. Дробышевой и М.Ю. Войтенко в 2017 году опрос детей старшего дошкольного возраста показал, что самые юные жители мегаполиса в целом позитивно оценивают городскую среду и, как правило, затрудняются с определением негативных характеристик образа жизни города⁷¹¹. Тем не менее даже они способны выделить опасные объекты предметно-пространственной среды урбосферы (например, «много машин») и проблемы, проявляющиеся в социальных отношениях (нарушение норм поведения знакомыми и незнакомыми людьми).

Схожим образом мыслят и дети школьного возраста. Описывая свое место жительства, они неизменно оценивают его в целом положительно, а их субъективная связь с ним усиливается пропорционально

⁷¹⁰ Бурдьё П. Социология социального пространства / пер. с франц. – М.-СПб., Институт экспериментальной социологии, Изд. «Алетейя», 2007. С. 61.

⁷¹¹ Дробышева Т.В., Войтенко М.Ю. Факторы социально-психологического благополучия личности в мегаполисе: представления детей о городе проживания // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. 2017. Т. 2. № 1. С. 169–189.

длительности проживания на данной территории⁷¹². Маркерами безопасности конкретного городского пространства, в понимании детей, служат прежде всего закрытость территории и ограниченность доступа к ней, наличие ответственных взрослых, а также защищенность передвижений ребенка между точками его социальной активности⁷¹³.

Весьма показательным является отношение к городской среде несовершеннолетних, проживающих за ее пределами. Так, Н.А. Нартова и Я.Н. Крупец на примере суждений жителей различных поселений Ленинградской области сделали вывод о социальной укорененности сельской молодежи, которая хотя и воспринимает отсутствие возможностей для разнообразного досуга как признак «деревенской унылости», тем не менее успешно компенсирует эти ограничения вовлечением в соцсети⁷¹⁴. Последнее создает предпосылки для интересной инверсии: скука нередко переопределяется как безопасность, своеобразная гарантия защиты от рисков урбосферы.

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что главной закономерностью существования городской среды, находящей отражение в элементах правового положения проживающего в ней ребенка, является повышение уровня социальной опасности. Именно такой точки зрения придерживаются как взрослые (причем, и обыватели, и исследователи), так и сами дети. В то же время не следует забывать о том, что спектр урбанистических факторов, влияющих на ребенка, гораздо шире и не исчерпывается исключительно негативным воздействием. Вовлеченность несовершеннолетнего в большее число социальных взаимодействий можно и нужно оценивать с различных позиций, не исключая и положительную, каковая, впрочем, также способна проявляться не только в увеличении числа способов использования прав (как в случае с получением образования), но и в дополнительных ограничениях (например, запрет доступа к неподходящим по возрасту товарам и услугам).

⁷¹² *Зубова О.Г.* Городское и сельское пространства в представлении детей: по материалам географических сочинений // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2020. № 3. С. 48–57.

⁷¹³ *Филипова А.Г.* Социальное пространство детства: принципы маркирования территорий // Журнал исследований социальной политики. 2012. Т. 10. № 1. С. 79–94.

⁷¹⁴ *Нартова Н.А., Крупец Я.Н.* «Мне довольно-таки тяжело жить в городе»: локальные идентичности и сопричастность месту молодых сельских россиян // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 1. С. 342–361.

ГЛАВА 8.

ГОРОД В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И УРБАНИСТИЧЕСКОЙ ТЕОРИЯХ

8.1. Город как историко-экономическая категория и основа урбанизма

Становление современной цивилизации было определено двумя глобальными изменениями в жизни человека:

неолитическая революция обеспечила переход от присваивающего хозяйства собирателей и охотников к производящему хозяйству земледельцев;

процессы урбанизации привели к возникновению и непрерывному росту городов, в которых сейчас проживает уже больше половины человечества⁷¹⁵.

Автор этой общепринятой в настоящее время парадигмы развития человечества английский историк и археолог Гордон Вир Чайлд⁷¹⁶ выделил десять археологических критериев проявления процесса урбанизации в архаических цивилизациях:

- появление городских центров;
- формирование социальных групп, живущих в городах и не занятых производством пищи (ремесленники, торговцы, жрецы, чиновники и др.);
- рост социальной стратификации и как следствие обособление правящих групп;
- производство достаточно значительного прибавочного продукта, который мог присваиваться элитой;
- строительство монументальных культовых, дворцовых и общественных сооружений;
- появление письменности и зачатков математики;
- развитие высокого (*изысканного*) художественного стиля;

⁷¹⁵ Подробнее: *Швилковский Д.О.* От мегалита до мегаполиса: очерки истории архитектуры и градостроительства. – М.: Кучково поле, ABCdesign, 2018; *Мочалов М.Ю.* Ассирийская держава. От города-государства – к империи. – М.: Вече, 2020; *Хьюз Б.* Стамбул. Сказка о трех городах. – М.: Эксмо, 2019.

⁷¹⁶ *Чайлд Г.* У истоков европейской цивилизации / пер. с англ., под ред. Т.С. Пассек. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1952.

- развитие торговли на дальние расстояния;
- взимание налогов или дани;
- образование государства⁷¹⁷.

Город в разных европейских языках — *Urbs*, *Burg*, *Wick* или *Weich*, *Stadt*, *City*, *Cité* — термин, который с древних времен обозначал огороженное каменной или деревянной стеной поселение; выкопанные рвы и насыпанные валы за стенами помогали дополнительно защищаться от неприятеля.

Длительное время только такие укрепления и отличали города от деревень, которые их окружали. Занятия у горожан и сельских жителей были практически одинаковыми (хлебопашество, скотоводство, домашние ремесла), а название горожанин просто обозначало место жительства. Но постепенно желавших укрываться за стенами в период опасности становилось всё больше и когда городские поселения уже не могли их принимать, рядом с ними стали возникать новые поселения, которые получали другое название: в Германии — *Vorstädte*, *Vorburgen* или *Vogorte*; во Франции — *Forsburgs* или *Fauxburgs*, *villae*, *villes*; в России — слобода, посад. После обнесения этих поселений стенами они в свою очередь становились городом. А вокруг расширявшихся городов вырастали новые предместья.

Так, средневековый Париж сначала разделился на центральную часть, обнесенную стеной (*cité*) и предместье (*ville*). В XII в. по приказу короля Филиппа-Августа предместье окружили стеной. С этого времени Париж стал разделяться уже на три части: старый город (*cité*), новый (*ville*) и предместья (*fauxburgs*). Также и в Лондоне стали различать старый город (*city*) и новый, получивший после появления вокруг него ограды название *town*.

С XII в. европейские города стремились освободиться от королевской и иной феодальной зависимости и получить в своё распоряжение многие права, которые раньше принадлежали их сеньорам: чеканка монеты, свободная охота и рыбная ловля, сбор таможенных пошлин, исключительное право на ведение торговли и организацию ремесел с запретом заниматься этими занятиями деревенским жителям.

К XII в. в числе первых результатов городского развития, выработанных в *бюргерской* среде, то есть среди жителей бурга — города, сфор-

⁷¹⁷ *Childe V.G. The Urban Revolution // Town Planning Review. 1950, 21: 3-17.*

мировался новый культурный тип человека и общества, новый пласт культуры, специфически городской, светский и часто подчеркнута антиклерикальный. Город стал центром светского обучения в школах, а затем в университетах, где изучались логика и математика, медицина, юриспруденция и ораторское искусство. Города сосредотачивали растущее духовное богатство — в них расцветали новая философия, язык, литература, естественные и точные науки, особенно искусства, связанные с развитием города: строительство, архитектура и скульптура. На основе городской культуры проявилось стремление к новому, индивидуализированному проявлению способностей человека, которое в свою очередь обеспечило формирование культуры Ренессанса, а затем реформационных учений. Освятив частную инициативу и растущее предпринимательство, протестантизм выдвинул их на авансцену общественной жизни. В итоге город открыл Западной Европе широкие ворота в общество Нового времени.

Результатом борьбы городов и городских цехов за освобождение от феодальной зависимости стало появление городских республик в Италии: Генуи, Венеции, Милана; в Германии — вольных имперских городов Любека, Гамбурга, Бремена.

В XII—XIII вв. обозначилось новое противопоставление города и деревни — стали формироваться различные модели питания. Именно горожане начали широко потреблять белый (пшеничный) хлеб, считавшийся роскошью, недоступной большинству. Влияние городов стало распространяться на прилегающие территории, ресурсы которых должны были обеспечивать городское потребление и рынок сбыта городских фабрикатов. Для гарантированного обеспечения города продовольственными ресурсами разрабатывалась продовольственная политика, которая проводилась целенаправленными и часто жесткими методами. Законодательное регулирование городской власти охватывало все этапы производственного процесса: от обработки полей до изготовления готовой продукции. Город защищали сила закона, умелая дипломатия и вооруженный контроль, превращавшие его в остров благополучия⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Мантанари М. Голод и изобилие. История питания в Европе. — СПб.—М.: Изд-во Александрия, 2009. С. 67–71.

В XIV–XV вв. трансформация урбанизма стала очевидной и повсеместной. Внутри городов проявляются две тенденции: с одной стороны, как бы окостеневает расцветший на предыдущем этапе «старый порядок»; с другой — все более очевидно проявляются новые явления. Так, цехи «замыкаются» и проявляют жесткий консерватизм в своей регламентации, и в то же время возрастает конкуренция и неравенство между ними и внутри них; неравенство принимает социальный характер и выражается в подчинении одних цехов и каких-то мастеров внутри цеха — другим цехам или мастерам. Параллельно в цехи начинает внедряться купеческий капитал, и там, где система раздач наталкивалась на запреты, капитал выходит за пределы города, вовлекая в свой оборот жителей пригородов, городских слобод и крестьян. Складывается слой «вечных» подмастерьев, которые смыкаются с вытесняемым из деревень обезземеленным людом, образуя все более расширяющуюся категорию свободных наемных работников.

В XV в. многие из крупных и средних «старых» городов пережили упадок. Стали появляться новые города, обычно мелкие (малые), а также поселения разного вида и наименования, напоминающие города. Будучи хозяйственно слабыми, они отличались нестабильностью и обычно не обладали городскими правами, однако играли заметную роль, насыщая провинцию мелким и достаточно массовым урбанистическим элементом. Эти городки служили базой и тылом больших городов; именно в их пределах зачастую реализовывались новые тенденции, если они не находили признания в старых городах.

К XVIII–XIX вв. также изменилось российское понимание города. Теперь это: «Населенное место, признанное за город... которому правительство дало городское управление. У нас города: столичные, губернские, уездные, и безъездные или заштатные»⁷¹⁹.

Экономическая роль городов акцентируется в исследованиях последних десятилетий. Американский урбанист Р. Дикинсон⁷²⁰ исследовал города как центры экономической деятельности; французы П. Маршан и И. Самсон выделили определяющее значение крупных городов, которые являются центрами принятия экономических и

⁷¹⁹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 4. – М.: Русский язык, 1991. С. 557.

⁷²⁰ Dickinson R. The west European city. – London, 1951.

политических решений, а также главными точками роста экономики⁷²¹.

Глубокое исследование процесса урбанизации провел А. Грейф⁷²² на примере средневековой Генуи. По его мнению, политическая, экономическая и социальная история Генуи определялась институтами, которые ограничивали насилие внутри города и поддерживали политику, способствовавшую росту. Сначала консулат, а затем подестат укрепили политический порядок и способствовали экономическому подъему. В XIII в. Генуя освободилась от власти германских императоров, победила торгового конкурента в западном Средиземноморье, Пизу, боролась с другим своим конкурентом уже в восточном Средиземноморье, Венецией, и едва не победила. В 1381 г. Венеция нанесла Генуе военное поражение, но именно тогда возникли некоторые институты, которые вновь воспроизводясь в городской жизни, регулировали политическую, экономическую и социальную жизнь города.

Русские города по своему устройству и управлению были во многом сходны с Западом, но местные условия городского развития имели свои специфические особенности. Древнерусские города в первую очередь, были центрами консолидации других поселений волости. Как главный пункт расселения на данной территории города давали своё имя всей волости. Городу могли подчиняться также и другие огороженные поселения, если они были слабее и меньше размерами, но находились на территории городской волости. Такие поселения получали название — пригороды. Города заботились об укреплении пригородов на своей территории. Если же пригород успешно развивался, он мог начать соперничать со старым городом и освободиться от зависимости перед ним. Городу в таком случае приходилось принимать волеизъявление пригорода. Самый известный прецедент — отделение Псковской земли и самого Пскова, являвшихся до начала XIV в. пригородом Новгорода Великого, в самостоятельное территориально-политическое образование. Также и Новгород, как говорит само его название, был ранее пригородом другого города — Старой Ладogi.

⁷²¹ Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. 2004. № 1.

⁷²² Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли. / пер. с англ. — М.: Изд-во ВШЭ, 2013.

По мнению академика М.Н. Тихомирова⁷²³, русские города домонгольской Руси, подобно городам Западной Европы, шли по пути развития городского строя, формируя свои специфические экономические и политико-административные функции. В то время их было около 300. Но феодальные города на Руси были, в первую очередь, княжескими вотчинами, обеспечивавшими реализацию власти князя над окружающей территорией. Только в период возрождения и восстановления после татаро-монгольского нашествия города вновь становятся центрами ремесла, промышленности и торговли⁷²⁴.

Историк и социолог М.М. Ковалевский⁷²⁵ впервые определил такую особенность городского развития, как дифференциация занятий, выделив социальные группы городского населения. Историк марксистского направления Н.А. Рожков⁷²⁶ в исследованиях развития городов в XVIII в. дал характеристику основных видов деятельности населения городов.

В начале 1920-х годов исследователь городской культуры, в основном Санкт-Петербурга — Петрограда, Н.П. Анциферов выдвинул тезис о том, что город необходимо изучать как специфическую территорию, которая реализует столичную функцию в городской системе России и приспосабливается для жизни различных социальных групп⁷²⁷.

На рубеже XIX и XX вв. значительный вклад в изучение истории городов внес русский географ и климатолог А.И. Воейков⁷²⁸. В предложенной им таксономии нижшим пределом численности населения города он считал 20 тыс. жителей, а для верхнего уровня предложил выделить понятие «города-миллионера».

В период бурного развития советской индустриальной урбанистики 1920-х годов М.Г. Диканский⁷²⁹ сформулировал основы понимания города как саморазвивающейся системы.

⁷²³ Тихомиров М.Н. Указ. соч.

⁷²⁴ Там же. С. 127.

⁷²⁵ Ковалевский М.М. Экономический рост Европы до возникновения капиталистического хозяйства. — М.: Издание К.Т. Солдатенкова. Типолитография В. Рихтер, 1898–1903.

⁷²⁶ Рожков Н.А. Русская история в сравнительно-историческом освещении (основы социальной динамики) / в 12 т. — П.-Л.-М., 1918–26.

⁷²⁷ Анциферов Н. Пути изучения города как социального организма. — Л.: Сеятель, 1926.

⁷²⁸ Подробнее: Воейков А.И. Способы воздействия человека на природу // Русское обозрение. — 1892, кн. IV.; Воейков А.И. Распределение населения Земли в зависимости от природных условий и деятельности человека. — СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1906.

⁷²⁹ Диканский М.Г. Проблемы современных городов. Движение в больших городах. Кризис жилища. — М.: Вопросы труда, 1926.

Более детальное исследование роли и функций городов провели Ю.Г. Саушкин⁷³⁰ и В.Г. Давидович⁷³¹, отмечавшие, что процесс концентрации основных функций в городе ведет к его превращению в центр промышленности, торговли, культуры, принятия политических, военных, административных решений, религиозный центр.

Один из крупнейших французских историков XX в. Ф. Бродель исследовал влияние крупных городов за пределами национальных границ⁷³². Он считал города центрами притяжения инвестиций и капиталов, товаров и услуг, информации и рабочей силы. Укрупняясь в размерах и становясь агломерациями, большие города получают роль метрополиса и генератора инноваций.

В работах Ю.Л. Пивоварова⁷³³, Г.М. Лаппо⁷³⁴, Н.Ю. Власовой⁷³⁵, Е.Г. Анимиды⁷³⁶, нашла своё развитие геоурбанистика. В современных условиях она включает многообразные подходы к исследованию сущности городов различных типов, специфики функционирования их городской среды.

8.2. Концепции справедливого устройства городов: теория и практика

Города Древнего мира, прежде всего, были резиденциями правителей и существенной роли в экономике не играли. Но уже античные города-полисы становились центрами хозяйственной, прежде всего торговой, деятельности. В реальной жизни полисов было немало недостатков, что подталкивало мыслителей того времени к поиску рецептов создания совершенного политического и социального строя. Одним из первых был Платон (428—347 гг. до н.э.), который в сочинениях «Го-

⁷³⁰ Саушкин Ю.Г. Избранные труды. – Смоленск: Универсум, 2001.

⁷³¹ Давидович В.Г. Планировка городов и районов. Инженерно-экономические основы. – М.: 1964.

⁷³² Бродель Ф. Динамика капитализма. – Смоленск, Полиграмма, 1993.

⁷³³ Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: учебное пособие для студ. вузов. – М.: ВЛАДОС, 1999.

⁷³⁴ Лаппо Г.М. Указ. соч.

⁷³⁵ Власова Н.Ю. Структурная трансформация экономики крупнейших российских городов: автореф. дис. ... докт. экон. наук. – Екатеринбург, 2000.

⁷³⁶ Анимиды Е.Г. Крупнейшие города России в контексте глобальных урбанизационных процессов // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 1. С. 82–96.

сударство», «Диалоги», «Законы» представил свое видение идеального общественного устройства, базирующегося на идее справедливости. Согласно Платону, справедливость состоит в том, чтобы каждый совершенствовался в своем деле и не вмешивался в другие виды деятельности. Излагая свои представления, Платон учитывал опыт развития родного города — Афин, а также вечного её «соперника» Спарты⁷³⁷. В XVI—XVII вв. идеи Платона нашли свое продолжение в различных утопических трактатах⁷³⁸.

Томас Мор в «Утопии» спроектировал идеальный социальный порядок жизни общества, чтобы продемонстрировать здоровое общество, в котором нет частной собственности⁷³⁹.

Разработанные в сочинениях Т. Кампанеллы «Город Солнца» и Д. Вераса «История севарамбов» утопические программы также направлены на поиск гармоничного общественного устройства. Обычно утописты обнаруживали таковое на дальних островах или других планетах. В более поздних утопиях, когда география мира стала более ясной и наглядной, утопический порядок часто стали относить к далекому будущему, поскольку возможностей для изменения к лучшему положение вещей в современном им мире авторы утопий не видели.

«Новая Атлантида» Фрэнсиса Бэкона отразила начало формирования духа Нового времени и первые шаги научной революции. Главным богатством нации считаются научные и технические достижения, секреты которых тщательно охраняются. Достаточно перечислить некоторые из тех, которые прогнозировал Бэкон: опреснение воды и кондиционирование воздуха, регулирование погоды, производство синтетической пищи, управление человеческим поведением и даже секрет вечной жизни. Бэкону принадлежит самая краткая и основополагающая заповедь нового мышления: «Знание — сила». Знание, которое даёт наука, Бэкон считал наиболее мощным инструментом прогрессивных социальных изменений⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Платон. Государство. — М.: АСТ, 2017.

⁷³⁸ Мор Т., Кампанелла Т., Бекон Ф., Бержерак де С., Верас Д. Утопический роман XVI—XVII веков. — М.: Художественная литература, 1971.

⁷³⁹ Мор Томас. «Утопия»: «Книга, столь же полезная, сколь и забавная». — М.: Наука, 1978.

⁷⁴⁰ Мор Т., Кампанелла Т., Бекон Ф., Бержерак де С., Верас Д. Указ. соч.

В период зрелого Средневековья Венеция, Генуя и другие города-республики стали «правлением купцов силами купцов и для купцов»⁷⁴¹. Иначе говоря, жители этих городов предпочитали решать многие спорные вопросы путем торговли, а не войны. Несмотря на то что политическое насилие было характерно для итальянских городов зрелого Средневековья, в этот период учреждались и развивались организации, которые использовались для ограничения конкуренции, обеспечения доходов и роста прибылей, экономических инноваций (купеческие гильдии, ремесленные цехи, Ганзейский союз и др.)

В период зрелого Средневековья в Европе ещё не сформировались полноценные, эффективно действующие государства. В таких условиях распадение общественных структур родственного типа заставляло жителей городов Европы в большей степени опираться на самоуправляемые структуры общества — различные корпорации, в основе организации которых лежал социальный и экономический интерес. Этому способствовало конвенциональное мышление феодализма, в рамках которого контрактная организация (суверен — вассал) не опиралась непосредственно на конкретную территорию. В таких условиях самоуправляющиеся корпорации, имевшие властные функции, логично развивались на определённых территориях, дополняя их политически. Например, создание Ганзейского торгового союза вполне благожелательно воспринималось феодальными владыками территорий, где обосновались ганзейские города. Возросшая экономическая и военная мощь Ганзы со временем стала использоваться для сдерживания конкуренции.

Достаточно эффективно действующая английская монархия наоборот поощряла межкорпоративную экономическую конкуренцию. Другая ситуация стала складываться в Италии. Поскольку в силу различных политических причин доходы от международной экспансии начали падать, то отсутствие единого государства привело к борьбе за власть как внутри коммун, так и между ними.

Упадок городских институтов Средневековья во многом способствовал кризису XIV в., который привёл к существенным демографическим, социальным, экономическим и политическим сдвигам. Чтобы

⁷⁴¹ Lopez R.S. Settecento anni fa: il ritorno all'oro neir Occidente duecentesco // Rivista Storica Italiana. 65 (1953). Fascicoli I e II. P. 19–55, 161–198.

обеспечить нормальную регуляцию торговли, производства и стабильное политическое устройство, в Европе необходимо было создавать новые институты.

Базовой социальной единицей эффективного государства в Европе стал индивид или нуклеарная семья. В социальной жизни стали доминировать самоуправляемые экономические и политические корпорации, в которых их члены обладают влиятельным голосом (партии, профессиональные и творческие союзы и т.п.). Легитимность таких корпораций опирается на институционализированные процессы выработки правил и возможности воздействия на установление законов. Эти институциональные элементы являются центральными для действующих европейских институтов, создавая условия для безличностного обмена и мотивируя государство эффективно служить своим гражданам.

Логично, что первая попытка создать идеальный город искусственным способом с нуля на практике была предпринята в Новом свете в XIX в. Канзасская вегетарианская организация (США) в 1856 г. вблизи города Гумбольдта основала новый город Октагон, который должен был заселяться вегетарианцами. Концепция застройки опиралась на идеи известного френолога⁷⁴² О. Фаулера, а пуританин и вегетарианец Г. Клабб разработал план города. О. Фаулер считал восьмиугольники наиболее практичной формой для получения домом максимального количества солнечного света. В городе было всего 8 дорог, сходящихся к центральной 8-угольной площади. Само поселение состояло из 4 восьмиугольных деревень, где предполагалось проживание каждой семьи в собственном доме. Главными занятиями жителей должны были стать сельское хозяйство и ремёсла, для проведения досуга и культурных мероприятий должны были сооружаться специальные общественные здания.

Но реальная жизнь Октагона сразу подверглась угрозам. Первые 60 семей переселенцев поселились в большом деревянном общественном доме. Бесснежная зима привела к засухе, и в первую же весну 1857 г. высохла река, пересохли колодцы, среди жителей стали распространяться

⁷⁴² Френология (от греческих слов: *Φρήν* – ум, рассудок и *λογος* – слово, наука) – в современном понимании одна из псевдонаук, основным положением которой является утверждение о взаимосвязи между психикой человека и строением поверхности его черепа.

болезни, вплоть до смертельных исходов. К концу 1857 г. все поселенцы, оставшиеся в живых, разъехались из поселения.

Попытки практической реализации утопических идей стимулировались в различных странах революционными потрясениями начала XX в. Самый знаменитый проект принадлежал социальному реформатору Э. Говарду. В 1902 г. вышел в свет его трактат «Сад-город будущего»⁷⁴³. Э. Говард по-новому подошел к решению социально-экономических проблем города, предложив политические и организационные решения, предполагавшие равное и свободное участие жителей в управлении его социальным организмом. Этой задаче были подчинены архитектурно-планировочные и художественно-образные проектные решения.

Э. Говард предполагал построение города без трущоб. Жители должны были пользоваться преимуществами городского проживания, не отрываясь от жизни на природе, поэтому новые города должны были быть ограничены в размерах и окружаться сельской местностью. По этому проекту город должен занимать площадь 2400 гектаров, но жилые здания на 32 тыс. человек занимали бы из них только 1 тыс. гектаров. На остальной городской территории должны размещаться общественные парки, фермы, транспортные магистрали. Э. Говард считал, что города-сады — идеальное сочетание города и природы. Эти города будут иметь значительную степень независимости и управляться его гражданами. Но экономическое управление, а также земля под строительство, должны находиться в собственности группы доверенных лиц и сдаваться гражданам в аренду.

Идея таких городов-садов была использована в дальнейшем как модель формирования многих пригородов. При жизни Э. Говарда она нашла своё частичное воплощение при проектировании и постройке в графстве Хартфордшир двух небольших городков: Welwyn Garden City и Letchworth Garden City. Хотя Э. Говарду полностью реализовать свои проекты не удалось, но его идеи легли в основу принципов обустройства жилых пригородов, которые позднее реализовались в первую очередь в США.

Свой утопический проект, в котором очень своеобразно представлено городское развитие, изложил в 1920-х годах известный русский

⁷⁴³ Говард Э. Города будущего / пер. с англ. А.Ю. Блох. – СПб.: Типография товарищества «Общественная польза», 1911.

ученый экономист-аграрник А.В. Чаянов⁷⁴⁴. Представляя развитие России через 60 лет (в 1984 г.), он также уделил много внимания формированию новых тенденций урбанизма в будущем обществе, опирающемся на принципы развития крестьянской экономики.

Города, население которых в крестьянской республике превышало 20 000 человек, по Декрету крестьянского Съезда Советов подлежали деконструкции как образования, представляющие угрозу для государственного строя, каким является крестьянское государство. Образец такой деконструкции А.В. Чаянов показывает на примере Москвы. Транспортная инфраструктура в ней вынесена далеко за пределы города, небоскрёбы уничтожены. Последующее развитие города проводится в определённом идеологическом ключе: город — это только узел социальных связей, центральная площадь уезда; место не для жизни, а для собраний, празднеств и отдельных коммуникативных связей. В застройке города доминируют гостиницы, а высокоорганизованная транспортная система компенсирует затраты времени на посещение города. Москва, как городское образование, в буквальном смысле процветает, утопая в садах. Официальное же звание города носит только территория в пределах Бульварного кольца.

Свой план идеального города в начале XX в. выдвинул французско-швейцарский архитектор Ле Корбюзье⁷⁴⁵, который считал, что архитектура нового города, должна быть простой и максимально эффективной подобно промышленным машинам. Себя же он считал отнюдь не утопистом, а в первую очередь социальным конструктором будущего.

В своей урбанистической утопии Ле Корбюзье разработал подробные планы двух городов: *Ville Radieuse* и *Ville Contemporaine*. Основой их застройки должны были стать массивные небоскребы, рассчитанные на проживание миллионов людей. Парки и зеленые зоны должны разделять массив города на промышленную и рекреационную территорию. Нижние этажи жилых зданий должны занимать предприятия общественного питания и детские сады, на крышах располагаться сады и пляжи. Сами такие здания должны были стать центрами общественной жизни. В каждом из них проживало бы 2700 человек. Работа у жи-

⁷⁴⁴ Чаянов А.В. Путешествие моего брата Алексея в страну крестьянской утопии // Венецианское зеркало. Повести. – М.: Современник, 1989.

⁷⁴⁵ Ле Корбюзье. Три формы расселения. – М.: Наука, 1976.

телей такого города должна была занимать 5 часов в день, потребности в перемещении обеспечивал развитый общественный транспорт, заменяющий личный автотранспорт.

Ле Корбюзье удалось построить основную единицу своего города-утопии — дом в Марселе. Но он стал единственным реализованным объектом из его утопических проектов.

В чем-то подробные расчеты Ле Корбюзье напоминают расчеты количества жителей идеального города у Платона, только без жесткой стратификации занятий. Практическую попытку реализации подобного подхода к проектированию и строительству жилого дома мы можем сейчас видеть на примере знаменитого дома Наркомата финансов архитектора М. Гинзбурга на Новинском бульваре в Москве. В реальности все проектные решения по организации «нового быта» в этом доме за 90 с лишним лет его существования оказались безуспешными.

Русская утопия — город-сад Барнаул, ныне административный центр Алтайского края, переживал бурный рост в начале XX в. Основу населения города составляли различные «несогласные» с порядками Российской империи: старообрядцы, ссыльные, религиозные и национальные меньшинства. Подобный состав жителей естественно способствовал распространению новых идей, в том числе утопических. Благодаря этому весной 1914 г. в Барнауле был принят Генплан развития города, один из первых в России. Планировку территории города предполагалось сделать в форме солнца, лучами которого должны быть бульвары. Производственные предприятия выносились за пределы города, а жители размещались бы в собственных домах с большими участками земли. Предусматривалось комплексное развитие городской инфраструктуры: строительство электростанций, проведение водопровода и канализации, мощение улиц, пуск трамвайных линий, удвоение числа учебных заведений. Но начало Первой мировой войны и «великий пожар Барнаула» в мае 1917 г. «заморозили» эти планы. Новая большевистская власть вернулась к реализации намеченного Генпланом строительства «города-сада» только в 1922 г. Однако в период правления И.В. Сталина городская власть отказалась финансировать новое градостроительство и проект был остановлен. По плану города-сада успели наметить только контуры улиц, которые окончательно разрушились спустя десять лет.

В попытке реализовать строительство утопического города внёс свой вклад знаменитый автопромышленник Г. Форд. В 1930 г. он купил участок земли в бразильских джунглях, начал строить город-утопию, которому дал своё имя — *Фордландия*. В качестве основной деятельности для поселенцев было определено выращивание дерева каучуконоса — гевеи и производство из него каучука. В поселение было перевезено из США около 300 рабочих, для которых устанавливались строгие порядки: запрет алкоголя, добрачного секса и т.п. Работать следовало по 9 часов 5 дней в неделю — достаточно прогрессивный для того времени график. Рабочим предоставлялось бесплатное жильё, медицинское обслуживание и досуг, однако и библиотека и кинофильмы должны были быть только «правильной направленности». Слишком строгие порядки и напряженный ритм работы в тяжёлых климатических условиях привели к восстанию поселенцев против администрации города, назначенной Г. Фордом. Главный надзиратель за нравственностью рабочих был убит. Признав неудачу, Г. Форд закрыл проект.

Развитие идей идеального города во второй половине XX в. шло очень активно. Многие были использованы при перестройке Лондона после второй мировой войны при активном участии Градостроительной Ассоциации (Town and Country Planning Association), созданной ещё Э. Говардом. Возведение городов-спутников вокруг британской столицы показало, как понятие идеального города по-английски (т.е. города-сада) эволюционировало и по-новому трактовалось на практике.

Руководителем программы строительства городов-спутников вокруг Лондона был архитектор-планировщик Л.П. Аберкромби (Leslie Patrick Abercrombie), который многое позаимствовал из идей Говарда и ранее занимался проектами по разуплотнению многих городов Англии, Шотландии и тогда еще входившей в состав Британской империи Ирландии (Дублин, Эдинбург, Плимут, Бат, Халл, Борнмут).

Впоследствии данную концепцию переняли и воплотили в других странах мира, однако массового распространения она не получила. Города-сады можно найти в России, Бельгии, Германии и Испании. Многие историки отмечают, что ко второй половине XX в. классическая концепция города-сада потеряла популярность. Успех и признание городов-садов оказались ниже ожидаемых. Многие пригородные

районы-сады превратились в спальные районы. Однако отдельные идеи, содержащиеся в теории города-сада, теперь используются современными градостроительными концепциями, например, движением нового урбанизма.

Технократическая утопия Уолта Диснея. Всемирно известный мультипликатор, ставший благодаря героям своих фильмов мультимиллионером, в середине 1960-х гг. начал активно разрабатывать экспериментальный суперсовременный город. Проект был назван У. Диснеем ЕРСОТ — Experimental Prototype Community of Tomorrow⁷⁴⁶. Сам город, размещенный под стеклянным куполом, должен быть полностью изолирован от внешнего мира, иметь климат-контроль, позволяющий управлять погодой и сменой сезонов. Он проектировался по самой популярной в утопических проектах круговой схеме, как у Платона, Э. Говарда и др. В центре размещалась 30-этажная гостиница, офисные здания, магазины, рестораны, театры и другие развлекательные заведения; из центра, как лучи, расходились улицы жилых секторов. ЕРСОТ был полностью ориентирован на пешеходов, и потому оснащался самыми современными видами транспорта — монорельсовыми дорогами и горизонтальными лентами-траволаторами.

У. Дисней хотя и не определил до конца, как должен управляться этот город, тем не менее высказался по целому ряду социальных проблем его развития. «Главной характеристикой города станет применение всего наилучшего, выпускаемого в авангарде американской промышленности. Здесь будут реализованы лучшие идеи правительства, образования. Город никогда не будет достроен окончательно. На нем постоянно будут демонстрировать, тестировать и применять новые материалы, технологии и системы. Не будет никаких землевладельцев — любую недвижимость можно будет арендовать за скромную плату. Не будет никаких отставников и безработных — каждый житель должен работать, вносить свой вклад в жизнь города. Это будет город, который угождает людям, обслуживает их»⁷⁴⁷.

Смерть У. Диснея в 1966 году прервала реализацию проекта, а строившийся город после этого превратился в парк развлечений. Хотя курс на инновационные разработки и эксперименты компа-

⁷⁴⁶ URL: <https://fofoi.ru/utopiya-uolta-disneya/>

⁷⁴⁷ Там же.

ния Disney сохранила. Её исследовательское подразделение Disney Research разрабатывает многие перспективные технологии, направленные на совершенствование общественного пространства. Среди них сенсоры, превращающие живые цветы в контроллеры для игр или музыкальные инструменты, системы передачи звука при помощи человеческого тела, интерфейсы, способные давать физическую отдачу от нажатия на тач-скрин подобно механическим кнопкам.

Развитие городских утопий, начавшись с форм чисто социального проектирования (Платон, Мор, Кампанелла), постепенно в XIX–XX вв. перешло к созданию технократических утопий, родоначальником которых по праву можно считать Ф. Бэкона. Однако все проекты Э. Говарда, Ле Корбюзье, Г. Форда и других не опирались на систему проектирования и прогнозирования социально-институциональной среды, в которой могли получить развитие города-утопии. К тому же эта среда рассматривалась с архитектурно-планировочной точки зрения, а её экономическая и социальная специфика особо не исследовалась. В результате эти проекты получили известность в основном как чисто архитектурно-планировочные проекты или неудачные (Октагон, дом Гинзбурга, Фордландия и др.) эксперименты, лишь частично реализовавшиеся в рекомендациях по совершенствованию городской застройки.

В большинстве утопических проектов базовые экономические проблемы зачастую просто не рассматриваются, и преобладает технократический оптимизм и антропологическая наивность в отношении поведения и реакций городского населения, локальных сообществ и общества в целом на тенденции развития городской среды. Принятие планировочных решений, экологическая ситуация, социальная нагрузка и индивидуальное отчуждение в условиях скопления огромных масс людей, деградация искусственно создаваемого городского ландшафта в них не получают ответа. Достижение понимания того, как развивается и какие проблемы порождает процесс урбанизации жизни всего человечества, потребовали включения экономической теории, её методов и инструментария в формирование современной урбанистики.

8.3. Экономика города как раздел современной экономической теории

Как целостная научная дисциплина, экономика города, представляющая специальный раздел современной экономической теории, сложилась достаточно поздно, только к концу XX в. В её рамках понятие города закрепилось как самостоятельная экономическая категория. Однако её значимость различные научные экономические школы оценивают по-разному.

Нобелевский лауреат 2008 года по экономике П. Кругман выделяет две группы факторов, обеспечивающих рост города:

- факторы «первого круга» — географические и природно-сырьевые;
- факторы «второй природы» создаются человеком и включают институты, инфраструктуру, человеческий капитал и эффект агломерации.

В процессе модернизации осуществляется переход от доминирования факторов «первого круга» к факторам «второй природы». Для развитых стран Евросоюза в настоящее время приоритетным является выравнивание уровня развития регионов; для государств с догоняющим типом экономики — повышение конкурентоспособности регионов, обеспечивающих экономический рост всей страны.

В 1980-е гг. получила развитие концепция *нового урбанизма*. В результате расширения городов в пригороды с низкой плотностью застройки происходила минимизация или устранение внешних эффектов, которые включали неблагоприятную экологию, транспортные пробки, нехватку парковочных пространств, рост затрат на уборку и утилизацию отходов и мусора, ухудшение общего пейзажа городов.

Для решения этих проблем применялись методы интернализации экстерналий, то есть внешние эффекты переводились во внутренние, регулирования и вмешательства административных органов для достижения равновесия расходов владельцев личного и корпоративного автомобильного транспорта и сопряженных экономических, социальных, экологических затрат общества. Основными мероприятиями при этом стали: увеличение количества парковочных мест, в том числе платных, развитие общественного транспорта, формирование пешеходных зон. Это позволило получить положительные экстерналии: улучшить

показатели здоровья населения, сократить смертность горожан, снизить преступность, повысить качество жизни, улучшить транспортную доступность рабочих мест и зон досуга.

В 1990-е гг. получила развитие концепция *устойчивого развития города* как компромисс между экономическим ростом и решением социальных проблем. В концепции не предлагались конкретные мероприятия, но основной упор делался на комплексное развитие территории города, внедрение «умного управления» на базе цифровизации.

В 2000-е гг. появилось несколько урбанистических концепций, которые можно классифицировать следующим образом:

1) *социально-экологические* — возвращение к идее города-сада Э. Говарда; концепция экополиса (вторичная переработка ресурсов, «зеленая» энергетика, пешеходная доступность важнейших для человека объектов);

2) *инновационно-технологические* — создание интеллектуальных, умных городов на основе использования интеллектуально-компьютерных технологий;

3) *креативные подходы* — развитие города за счет привлечения в него талантов и их развития (Ч. Лэндри, Р. Флорида).

В 2010-е гг. стал наблюдаться возврат к концепции развития города, исходя из интересов человека: благоустройство местных локаций, расширение парковых, зеленых зон и пешеходных территорий, формирование местных культурно-досуговых зон.

В последние годы в мире набирает популярность продолжающая эту тенденцию концепция *«Urban Health»* — создание городов, помогающих своим жителям сохранять и укреплять здоровье.

Процесс становления специфической области исследований, связанных с экономикой города, разворачивается на протяжении более чем двух столетий. Уже в трудах Адама Смита весьма детально прорабатываются базовые теоретические концепции, связанные с городами и их функциями. Были заложены исходные представления, которые в дальнейшем привели к формированию понятия локальных внешних эффектов, в частности, к фундаментальному для экономики города понятию «экономии, обусловленной агломерацией». Но данные представления выделяли только частные аспекты экономической природы города, ограничиваясь анализом пространственных форм и социаль-

но-экономических функций. При этом город оказывается лишь местом локализации событий и структурных отношений, что не позволяет показать всю глубину воздействия пространственных факторов на экономику города.

Дальнейшее развитие пространственный экономический анализ получил в Германии, где в 20-е гг. XIX в. эти проблемы исследовал Й. фон Тюнен⁷⁴⁸. В своих работах он применил микроэкономический подход к изучению пространственно распределенной хозяйственной деятельности. Многолетние теоретические и эмпирические исследования Й.Г. фон Тюнена заложили основу немецкой школы пространственного экономического анализа, создав так называемую *теорию сельскохозяйственного штандарта*.

Основное внимание в своих изысканиях Й. фон Тюнен уделил выявлению закономерностей размещения сельскохозяйственного производства по территории и его оптимизации. В его модели рассматривается экономически изолированное от остального мира государство, в пределах которого располагается центральный город, являющийся единственным рынком сбыта сельскохозяйственной продукции и одновременно источником обеспечения промышленными товарами. Цена каждого продукта в любой точке пространства отличается от его цены в городе на величину транспортных затрат, которые принимаются прямо пропорциональными весу груза и дальности перевозки.

Й.Г. фон Тюнен в своей модели выделил 6 поясов размещения сельскохозяйственной деятельности: пригородное хозяйство высокой производительности; лесное хозяйство; плодосеменное производство; выгонное хозяйство; поля трёхпольного севооборота; зона скотоводческого производства.

Оптимальность размещения аграрных отраслей производства определяется транспортными затратами. Лучшей схемой размещения является система колец разного диаметра, концентрически расположенных вокруг центрального города. Более урожайные и продуктивные отрасли должны располагаться ближе к городу, а чем дороже продукт на единицу веса, тем дальше от города его целесообразно размещать. Такие критерии формируют снижение интенсивности хозяйства по мере удаления от города.

⁷⁴⁸ Тюнен фон Й.Г. Изолированное государство. – М.: Экономическая жизнь, 1926.

Свою теорию размещения производства в условиях рыночной экономики построил А. Леш⁷⁴⁹. В отличие от Й. фон Тюнена главная роль в ней отводилась максимизации прибыли. Лёш создал собственную концепцию экономического ландшафта, в котором определяющим фактором являются сбытовые зоны предприятий разного уровня. Они образуют сеть экономических районов, центральными узлами которых являются города. В идеале такая сеть имеет форму шестиугольных сот, хотя чаще реальные ячейки имеют форму треугольников или четырехугольников.

В. Лаунхардт⁷⁵⁰ для нахождения пунктов оптимального размещения отдельных промышленных предприятий относительно источников сырья и рынков сбыта продукции разработал *метод весового локационного треугольника*. В качестве объекта размещения В. Лаунхардт выбрал металлургическое предприятие. Подобно модели Й. фон Тюнена решающим фактором при размещении производства В. Лаунхардт считал транспортные издержки, тогда как производственные затраты везде принимаются равными. Оптимальное месторасположение предприятия определяется в зависимости от соотношений веса перевозимых грузов и дальности перевозки.

В теории *промышленного штандарта* А. Вебер⁷⁵¹, младший брат знаменитого социолога и философа Макса Вебера, поставил задачу создать методику обоснования оптимального местоположения промышленного предприятия по принципу наименьших затрат. Главным фактором размещения Вебер назвал экономическую выгоду за счет сокращения издержек на производство и сбыт конкретного промышленного продукта. Её определение означает возможность изготовить данный продукт в одном каком-либо месте с меньшими издержками, чем в другом месте. После отсева элементов производственных издержек, не зависящих от местоположения производства, Вебер сохранил три фактора: 1) издержки на сырьё; 2) издержки на рабочую силу; 3) транспортные издержки. Но первый из них можно выразить в виде различий транспортных издержек, исключив, таким образом, из числа самосто-

⁷⁴⁹ Леш А. Географическое размещение хозяйства. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959.

⁷⁵⁰ Launhard W. Mathematische Begründung der Volkswirtschaftslehre. – Leipzig, 1885.

⁷⁵¹ Вебер А. О размещении промышленности: чистая теория штандарта / пер. с нем. – Л., М.: Книга, 1926.

ятельных факторов. Транспортные издержки считал Вебер, зависят от веса грузов и расстояния их перевозки. Тогда, учитывая различия в издержках на рабочую силу, определяется оптимальный рабочий пункт с наименьшими рабочими издержками.

Теория центральных мест В. Кристаллера⁷⁵² представляет собой теорию пространственного размещения населённых пунктов в условиях рынка. Центральными местами являются города, обслуживающие товарами и услугами как себя, так и население своей зоны сбыта. Тенденция развития центральных мест такова, что со временем зоны обслуживания и сбыта оформляются в правильные шестиугольники, подобные пчелиным сотам. В итоге вся территория покрывается без просвета такими шестиугольниками, образуя кристаллеровскую решётку. При этом минимизируется среднее расстояние для поездок в центры для покупок и обслуживания или сбыта продукции. Сети предприятий обслуживания располагаются иерархически и плотно прилегают друг к другу, обеспечивая оптимизацию управления, т.е. функции управления территорией. Чем выше уровень иерархии, к которому принадлежит центральное место, тем больше его зона сбыта. Кроме продукции, необходимой для зоны своего ранга (своего шестиугольника), центр производит (предоставляет) товары и услуги и для центров низших рангов. Таким образом, наряду с оптимизацией размещения предприятий и транспортной сети, оптимизируется управление территорией в целом.

Именно работы немецких ученых во многом предопределили направление развития теории экономики городов в XX в.

Неоклассические теории урбанизации развивались чикагской экономической школой. В период 1920–1940 гг. работавшие в университете Чикаго Р. Парк, Э. Берджесс и Л. Вирт развивали идеи, ставшие на длительное время основой теории и практики исследований экономики и социологии городов.

Основные концепции чикагской школы:

- экологический подход к анализу города;
- урбанизм как образ жизни.

⁷⁵² *Christaller W.* Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Vibrating und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1980 (Repr. d. Ausg. Jena 1933).

Урбанистическая экология. Развитие города, по мнению чикагской школы, соотносится с преобладающими свойствами окружающей среды. Так, большие зоны городской застройки имеют тенденцию развиваться вдоль берегов рек, на плодородных равнинах, пересечении торговых путей и железных дорог.

Р. Парк считал, что города приспособляются к окружающей «естественной среде» в процессе естественного отбора путём захвата собственной экологической ниши и закрепления в ней. Такие процессы имеют сходство с изменениями, протекающими в биологических экосистемах⁷⁵³.

Первоначально при развитии современных городов промышленность размещается в местах, которые были предпочтительнее для доставки необходимого ей сырья. По мере роста численности населения, которое группировалось вокруг промышленных зон, эти зоны трансформировались: все более привлекательными становятся зоны отдыха, за обладание ими разворачивается острая конкуренция; растут цены на землю, вслед за ними растут налоги на собственность, что затрудняет дальнейшее проживание в центре города для традиционных его обитателей; в центрах городов начинают доминировать бизнес и индустрия развлечений; наиболее состоятельные жители перемещаются во вновь формируемые пригороды. Эти процессы тесно связаны с транспортными артериями, так как они сокращают время, необходимое для различных поездок (на работу, учебу, шопинг и т.д.). Район будет развиваться медленнее, если он располагается в стороне от транспортных коммуникаций.

Городское развитие происходит путем формирования последовательных кольцевых концентрических областей, разделяющихся на сектора. В центральном — внутреннем городе — процветает большой бизнес, с которым соседствуют приходящие в упадок частные дома. Далее располагаются сформированные позднее жилые кварталы, в которых живут имеющие постоянную работу трудящиеся из низших слоев. Затем идут пригороды, населенные более состоятельными слоями населения. Отдельные сектора концентрических зон могут захватываться различными группами, которые закрепляются в своей экологической нише. Так, при эрозии отношений собственности в центральной или

⁷⁵³ Park Robert E. Human Communities: The City and Human Ecology. – New York, 1952.

примыкающих к ней частей города, в эти районы могут начать продвижение группы этнических меньшинств. По мере перемещения в соответствующий сектор таких «урбаномигрантов» все больше традиционных жителей из этой части города её покидают, ускоряя массовый переезд в другие локации.

Урбанистическая экология достаточно долго не находила признания, но актуальность ей придали публикации трудов Э. Холи⁷⁵⁴, который считал, что дифференциация, то есть специализация групп и профессиональных ролей, является основным путём приспособления человека к окружающей среде. Доминирующую роль в этом процессе будут играть группы, от которых зависят остальные, и это отражается в их центральном городском расположении.

Зональное членение городских территорий, как полагал Холи, возникает также в связи с временным фактором. Доминирование бизнеса отражают не только размеры землепользования, но и ежедневная деловая активность. Она имеет определенный ритм, о чем свидетельствуют часы пик. То есть повседневный распорядок жизни людей отражает иерархию различных частей города.

Эмпирические исследования и теоретические разработки подтвердили значимость экологического подхода. Однако в нём всё-таки недооценивалось воздействие на городскую организацию планирования и сознательного проектирования, так как развитие города рассматривалось как «естественный» процесс. Выводы, которые следовали из модели пространственной организации, разработывавшейся Р. Парком, Э. Берджессом и другими американскими исследователями, были основаны на анализе опыта развития городов США, и подходили не всем типам даже американских городов. Тем более что при этом не изучались города Европы, Японии и стран третьего мира.

Урбанизм как образ жизни. Л. Вирт выдвинул положение об урбанизме как форме социального существования и образе жизни, поэтому он в меньшей степени подвержен процессу внутренней дифференциации городов. Л. Вирт считал, что степень урбанизма определяется совокупностью факторов социальной жизни человека, а не только долей

⁷⁵⁴ Hawley A. H. Human Ecology: A Theory of Community Structure. New York, 1950; Hawley A. Human Ecology: International Encyclopedia of Social Science. Vol. 4. Glencoe, 1968.

населения городов. Помимо места проживания и работы современного человека, город является центром управления политической, экономической и культурной жизнью современного общества. Вовлекая в орбиту своего влияния удаленные сообщества, город соединяет различные территории, этносы, сферы человеческой деятельности в упорядоченную систему⁷⁵⁵. Но одновременно, несмотря на жизнь в непосредственной близости друг от друга, люди в больших городах незнакомы друг с другом. Обычно городские контакты быстротечны, носят поверхностный характер и не являются полноценными взаимоотношениями. Контакты с продавцом в магазине, операционистом в банке и т.п. направлены на непосредственное достижение конкретных целей. Так и случайные контакты с попутчиком в самолете или поезде являются преходящими и сами по себе имеют только служебное значение. Более высокая мобильность городских жителей сопровождается ослаблением связей между ними, так как жизнь в городе более динамичная, чем в сельской местности, а соперничество преобладает над сотрудничеством.

Л. Вирт отметил, что насыщенная социальная жизнь городов приводит к тому, что формируются городские районы, различающиеся по своим характеристикам, и в некоторых из них сохраняются черты малых сообществ. Например, при компактном проживании иммигрантов сохраняются традиционные семейные и личные связи. Но такие черты размываются по мере интенсивного включения этих районов в городскую жизнь. Л. Вирт разработал свою теорию, базируясь на наблюдениях за американскими городами, но перенес свои выводы на урбанизм в целом, преувеличивая процессы деиндивидуализации в современных городах.

Однако В. Касарда⁷⁵⁶ считал, что сообщества, основанные на дружбе или родстве, более устойчивы в современном городе, чем предполагал Л. Вирт. Такие сообщества повсеместно распространены в современных городах, например, американцы итальянского происхождения, проживающие в отдельном районе Бостона. Даже если такие районы, заселенные европейскими иммигрантами, теряют свое прежнее значе-

⁷⁵⁵ *Wirth L.* Urbanism as a Way of Life // *American Journal of Sociology*, 44. 1938.

⁷⁵⁶ *Kasarda D., Jani M.* Community attachment in mass society // *American Sociological Review*, 39. 1974.

ние в американских городах, то на смену им приходят другие этнические общины из новых иммигрантов из Азии и Африки.

В исследованиях К. Фишера подчеркивается, что все горожане отнюдь не растворяются в анонимной массе, поскольку развитый урбанизм, как правило, стимулирует появление новых субкультур.

Объяснение этого феномена К. Фишер видит в готовности жителей города к сотрудничеству на разной основе для целей местного развития. Поэтому они могут примыкать к различным политическим, этническим, религиозным и прочим субкультурным группам города. Подобное разнообразие субкультур в малом городе или деревне было бы просто невозможно. Члены этнических сообществ, которые оказываются рядом в городе, в стране своего происхождения обычно вообще не знали друг друга. Но оказываясь в другой стране, они вполне естественно сгруппировываются в районах проживания людей с понятным им языком и близкой культурой. Таков механизм формирования структур нового сообщества⁷⁵⁷.

В ряде исследований малых городов и деревень были выявлены такие их характеристики, которые Л. Вирт считал свойственными только большим городам. Исследования П. Манна показали, например, что жители даже небольшой сельской общины, но близко расположенной к Лондонскому мегаполису, и работающие там, намного космополитичнее большинства жителей города (г. Халдерсфильд на севере страны), который находится значительно дальше от Лондона. Космополитизм деревенских жителей объясняется расположением деревни рядом со скоростными железнодорожной и автомобильной магистралями в Лондон⁷⁵⁸. Такая деревня фактически становится частью городской культуры, личные связи между её жителями трансформируются, поскольку они всё больше ориентируются на жизнь города. Но собственное воздействие города всё больше дополняют факторы деиндивидуализации. Однако такие деперсонализированные, обезличенные социальные отношения в городских условиях становятся источником нового разнообразия.

Перелом в теоретическом осмыслении экономики города произошел на основе междисциплинарных исследований в период между

⁷⁵⁷ Fischer C.S. The Urban Experience. – New York, 1984.

⁷⁵⁸ Mann P.H. An Approach to Urban Sociology. – London, 1965.

Первой и Второй мировыми войнами. Развитие микроэкономической теории после Второй мировой войны ускорило формирование экономической теории города. Важную роль в этом процессе сыграли переводы на английский язык работ А. Лёша (1954 г.) Обострение проблем бедности и межэтнических отношений в первой половине 1960-х гг. в крупных городах развитых капиталистических стран также способствовали активизации исследований по экономике города. Таким образом, в 1960-е гг. стала формироваться самостоятельная дисциплина «экономика города», в рамках которой складывалась современная парадигма урбанологии.

В 1960–70-е гг. стал бурно развиваться теоретический анализ пространственных моделей города, опирающийся на положения микроэкономической теории. Основное внимание, в первую очередь, было сосредоточено на проблемах размещения «мест проживания» городского населения. В теоретических моделях этого периода, опирающихся на принцип максимизации полезности потребителя, исследовалась взаимозависимость спроса на жилье в основной части города и за городом⁷⁵⁹. На основе эмпирических данных о распределении величины квартирной платы в расчете на единицу жилой площади по территории города, была смоделирована функция спроса на жилье у различных социально-демографических групп городского населения. Полученные выводы дали возможность разработать методику оценки вариантов функции спроса на жилье в различных точках урбанизированной территории.

Такие исследования шли в русле развития неоклассической «*новой экономики города*» (NUE – New Urban Economics), или нового урбанизма, с конца 1970-х гг. Это ускорило выделение «экономики города» в особый раздел теоретических исследований. Данный подход интерпретирует город как пространство экономических процессов, которые описываются классической экономической теорией маршалловского типа.

Но к началу 70-х гг. XX в. формирование экономики города как науки ещё не завершилось. Разработанные концепции и модели приме-

⁷⁵⁹ Mills E.S., Hamilton B.W. Urban Economics. Glenview (Illinois) – London, Scott, Foresman and Company, 1984; Fujita M. Urban Economic Theory. Cambridge (UK) – NY, Cambridge University Press, 1990.

нялись при решении вопросов, возникающих при определении цен на землю, оценке эффективности землепользования, функционирования городского транспорта, рынка городского жилья, равновесия муниципальных финансов, предложения общественных услуг в мегаполисах и т.д. К середине 1980-х гг. потенциал дальнейшего развития теории экономики города в рамках микроэкономического подхода «новой экономики города» был исчерпан.

Неоклассические пространственные модели круглого и моноцентрического города, имеющие высокий уровень формализации и ставшие ядром современной теории экономики города, были признаны недостаточно продуктивными. Стал развиваться анализ пространственно распределенных взаимодействий, в котором город рассматривается как система взаимодействующих участков территории. Для описания города стали использоваться дискретные модели, так называемые мини-фокусы экономической активности, и модели континуального типа, ориентированные на концепцию доступности⁷⁶⁰.

Но уже в начале 1980-х гг. вектор исследовательского интереса нацелился на создание общих моделей города. В процессе теоретического синтеза частных подходов стали исследоваться сети городов, микроэкономическое моделирование равновесия домохозяйств, макропространственного прогнозирования роста городов и т.д. Дальнейшее углубление понятия «город» должно принимать во внимание социально-экономический характер взаимодействий в урбанизированной среде. Движение в этом направлении ориентирует на оптимизационные методы и динамические модели в рамках макроэкономического анализа.

Возникла необходимость в разработке моделей, учитывающих полицентричность экономического пространства города. Моноцентрические модели не объясняют, почему во многих городах всё активнее проявляется тенденция размещать большую часть жилья в пригородах, или как формируются городские пассажиропотоки.

Современные теоретические исследования экономики города рассматривают город как самостоятельного экономического агента. Внутренняя структура и функции городов описываются всё более сложными понятиями и моделями. Особое значение приобрела проблематика

⁷⁶⁰ Занадворнов В.С., Ильина И.П. Теория экономики города. – М.: ГУ ВШЭ, 1999.

«экономики развития», исследующая особую роль отдельных городов (мегаполисов), образующих высший уровень мирового каркаса городов.

В текущий период трудно выявить одну доминирующую тенденцию в теории экономики города, что свидетельствует о некотором кризисе в ее развитии в настоящее время.

Рассмотрение города как одного из фундаментальных понятий экономической теории требует выхода за пределы представлений и концепций, сложившихся к середине 1970-х гг. Сегодня необходимы исследования сферы производства и эффективности её размещения, системы формирования и распределения доходов экономических агентов, локализации богатства, потенциала инновации и динамической эффективности, отношений дополнительности и конфликтности между социальными группами города. Слабо отраженной в исследованиях является проблематика использования в городе такого фактора как земля и специфика его взаимодействия с другими факторами производства.

Современные исследователи практически не уделяют внимания важнейшей проблеме разделения интеллектуального и малоквалифицированного труда, что тесно связано с развитием противоречия между урбанизированной средой города и деревней как генераторе социальных сдвигов и экономического развития, хотя исследования в этом направлении проводились еще в середине XX в.

В теории назрела необходимость адекватно смоделировать пространственные и временные разрывы, турбулентность и неопределенность, разработать новый научный аппарат для моделирования динамики города. Расширение научного аппарата в исследованиях экономики города возможно путём привлечения методического и исследовательского аппарата теории хаоса, теории катастроф, теории нечетких множеств, что даст возможность исследовать процессы проявления неопределенности в пространственных и экономических моделях городского развития.

Связующим звеном между теорией экономики города и теорией локальных общественных финансов, так называемого финансового федрализма, в настоящее время стали теоретические исследования по экономике общественного сектора и развитие концепции локальных

общественных благ. Это позволяет придать этим разработкам территориальную конкретность. Данный синтез основывается на исследованиях, связанных с институциональной концепцией общественного выбора.

Следует подчеркнуть, что классическая экономическая теория уделяла основное внимание равновесным моделям. Но рассматривая задачи местного общественного сектора, исследователи сталкиваются с проблемами, которые можно объяснить, только используя неравновесные экономические модели. В силу этого важнейшими составляющими современного экономического анализа становятся теоретические инструменты и эмпирические исследования неравновесных ситуаций в социально-экономических процессах в странах с переходной экономикой.

Решение задач пространственного анализа изменений в урбанизированной среде в перспективе в значительной мере будет основываться на методах исследований, сформированных другими областями экономической теории, особенно на методах моделирования отраслевых рынков. Важнейшими объектами таких исследований являются рынки жилья, производственной и коммерческой недвижимости, городской земли, инфраструктура города, представленная в первую очередь пассажирским общественным транспортом, системы электро-, тепло- и газоснабжения, образовательная и медицинская инфраструктура.

В экономике отраслевых рынков большое внимание уделено исследованию асимметричности в доступе к информации, неопределенности экономического взаимодействия фирм и потребителей на рынках. Пространственная удаленность от места события удорожает информацию и снижает её достоверность. Поэтому информационная доступность и её обеспечение влияют на размещение городских объектов и специализацию их функций, регулируют эффективность функционирования различных рынков товаров и услуг, распределенных по территории города. Понятийный аппарат экономики информации даёт возможность не только использовать инструментальный анализ в рамках прикладных исследований пространственных структур территории города, но и обеспечить совершенствование взаимоотношений органов власти различных уровней.

Теоретическое исследование локальных общественных благ должно стать основой для получения объективных оценок последствий проведения в жизнь макроэкономических решений на конкретных территориальных (городских) кластерах экономического пространства государства.

Перспективным направлением развития экономики города является также привлечение концепций современной теории организации, которая описывает, например, разницу в поведении людей при поиске работы и в поведении предпринимателей, организующих системы эффективного мотивирования и стимулирования работников.

Важно использовать опыт, накопленный при создании сложных организационных схем современного производства в крупнейших фирмах, включая транснациональные компании. Перспективным направлением в этой области является адаптация моделей описания пространственного распределения заработной платы как на уровне национальных и международных сетевых структур городов, так и в рамках городского пространства.

В современных условиях повышается важность теоретического анализа финансовых рынков, адаптация моделей инвестиционных рисков и моделей производных эффектов к экономике города. Риски ценовых колебаний на различные активы с долговременным сроком службы имущества, представляющего эти активы, имеют положительную корреляцию. Следовательно, такие активы, как жилые здания, гостиницы, офисы и другие сооружения, подвержены высокому уровню риска. Но в настоящее время формализованные методы анализа рисков не учитывают их, когда изучается спрос на жилье, а также и в других видах пространственного анализа.

Для теории экономики города актуальной является разработка прикладных моделей, детализирующих взаимодействия размещения жилья и бизнеса. Данная проблема содержит принципиальные трудности для достижения приемлемых решений, о чем свидетельствует отсутствие заметного прогресса в её решении.

Принципиально важным направлением как теоретических, так и прикладных исследований, является система городского транспорта. Именно в сфере планирования работы и развития транспорта появились первые имитационные модели в теории экономики города. Они

базировались на детальном пространственном анализе всей территории города. Достижения в познании этой проблематики в значительной степени были обусловлены использованием теоретического аппарата, опирающегося на стохастический подход к полезности и спросу. Другим направлением исследований является анализ транспортной политики. В большинстве работ, изучающих этот вопрос, используется метод «издержки-выгоды», что позволяет сравнивать варианты использования различных видов транспорта на территориях с разной интенсивностью трафика.

Взаимодействие транспортной подсистемы и остальных городских подсистем в ходе развития города является фундаментальной проблемой экономики транспорта. На выбор используемых видов транспорта, а тем самым и на величину транспортного спроса, влияют динамика реальных доходов населения, изменение относительных цен на различные транспортные услуги, колебания спроса на жилье на конкретной территории.

8.4. Постиндустриальные теории города

В последнюю четверть XX в. происходит постепенное ослабление суверенитета, размывание национальных границ и снижение государственного контроля над социально-экономическими процессами. В результате экономическое могущество крупных городов стало распространяться далеко за рамки своего национального государства. Такие тенденции привели к формированию новой *теории метрополиса*.

Феномен метрополиса определяется четырьмя составляющими⁷⁶¹:

1) это центр крупномасштабного материального, в первую очередь, промышленного производства, что активизирует научные исследования, делая метрополис точкой научно-производственного роста;

2) метрополис, выполняя регулирующие функции на обширной территории (государственный или региональный уровень), выступает центром принятия решений. Здесь располагаются штаб-квартиры крупнейших компаний, действующих в различных секторах экономики;

⁷⁶¹ Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. 2004. № 1. С. 4–18.

3) метрополис — это полюс притяжения людей, информации, товаров и услуг. Обычно метрополисами являются города, население которых насчитывает миллионы человек, а иногда в современных условиях — десятки миллионов;

4) метрополис имеет свой имидж, развитую культурную составляющую, в нём созданы условия для осуществления разнообразной профессиональной деятельности, что позволяет реализовывать и развивать внеструктурное неформальное образование.

Значение метрополисов будет в дальнейшем возрастать, не только потому, что всё больше людей стремится жить в них. Как утверждает нобелевский лауреат по экономике Р. Шиллер, в XXI в. должна произойти революция, которая подорвет основы существования национальных государств, что постепенно распространится на весь мир. «Я полагаю, что следующая подобная революция, которая, видимо, произойдёт в какой-то момент уже в XXI в., будет направлена против экономических последствий существования национальных государств. Её мишенью станет несправедливость, возникающая из того факта, что некоторые люди совершенно случайно рождаются в бедных странах, а другие — в богатых. По мере того как всё больше людей начинает работать на транснациональные фирмы, а также встречаться и узнавать всё больше людей из других стран, мы острее начинаем чувствовать эту несправедливость»⁷⁶².

Преыдушие «революции справедливости», как считает Р. Шиллер, стали результатом совершенствования коммуникаций. Угнетение процветает на расстоянии, когда нет реальных встреч и контактов с угнетаемыми. И хотя, следующая революция не сможет ещё полностью устранить все последствия, вытекающие из факта рождения в том или ином месте, однако привилегии гражданства будут ограничены. «Рост анти-иммигрантских настроений во всём мире сегодня, как кажется, указывает на движение в противоположном направлении, однако по мере дальнейшего развития коммуникаций ощущение несправедливости будет усиливаться. В конечном итоге, признание того, что это неправильно, приведёт к большим переменам»⁷⁶³.

⁷⁶² Сайт экономической информации. — URL: <https://ktovkurse.com/mirovaya-ekonomika/nobelevskij-laureat-blizitsya-smert-natsionalnyh-gosudarstv>

⁷⁶³ Там же.

В последнее десятилетие города переживают глобальную трансформацию. Дальнейшее их развитие требует создания инфраструктуры, основанной на интеллектуальных сетях. Технологии должны стать базой для новых городов и органично интегрироваться в существующие. Решить эти задачи призвана концепция комплексного подхода «умный город».

Умный город (Smart City) — концепция интеграции информационных и коммуникационных технологий для оптимизации жизни города и управления городским имуществом. Новые технологии призваны повысить уровень комфорта и безопасности жизни людей, качество и эффективность обслуживания, снизить расходы и потребление ресурсов.

Фундаментальным принципом «умного города» является внедрение информационных технологий в городскую среду, что позволит усовершенствовать систему управления и взаимодействия управленческих структур города с обществом, повысить качество и эффективность работы городских служб и изменить жизнь населения в лучшую сторону. Главным ресурсом города будут являться люди, процессы и технологии.

Создание умного города — долгий и трудоемкий процесс, затрагивающий все элементы инфраструктуры. Базовые параметры «Умного города» — технологичность, интеллектуализация, качество жизни. Интеллектуальный город должен быть экологичным, безопасным, энергоэффективным, открывающим широкие возможности и обеспечивающим максимально комфортную жизнедеятельность. Можно сказать, что в какой-то степени, идею Smart City начинает реализовать утопический технократический проект У. Диснея 1960-х гг. Но в современных условиях это уже ясно видимая и проектируемая идея на основе совершенно новых технологических решений и реального развития информационно-коммуникационных технологий.

К компонентам системы интеллектуальных городов относятся: видеонаблюдение и фотофиксация; интеллектуальные транспортные системы (ИТС); единая система экстренного вызова чрезвычайных служб (например, «Служба 112» в России); единая диспетчерская служба и ситуационные центры; Интернет вещей (IoT); пятое поколение мобильной связи (5G).

Эти инструменты сбора и анализа информации используются для улучшения функционирования общественного транспорта, медицины, промышленности и других сфер, формирующих модель цифрового города.

В умном городе формируется благоприятная среда для инновационной деятельности, в том числе для развития информационно-коммуникационных технологий.

Умное управление городом обеспечивает четко отлаженное функционирование системы коммуникации между жителями города и представителями исполнительной власти, информационную открытость городской администрации, активное участие граждан в управлении городом, актуальность документации стратегического планирования, высокий уровень посещаемости официальных сайтов городской администрации.

Умный город в области финансов — это доступность банковских услуг в режиме онлайн, прозрачность государственных тендеров и системы государственных закупок, оплата проезда по безналичному расчету и т.д.

Важнейший пункт концепции умного города — забота об экологии, поэтому во всех проектах уделяется внимание альтернативным способам добычи электроэнергии. Эффективным компактным решением считаются городские и частные солнечные батареи. Например, в умном городе Фудзисава (Fujisawa Sustainable Smart Town) такие панели установлены на каждом доме.

Умная инфраструктура — это отлаженная работа интернет-сервисов для вызова и оплаты такси, возможность мониторинга дорожного трафика в режиме онлайн, наличие сети заправочных станций для электромобилей, сервис по предоставлению услуг каршеринга. Функционирование умной инфраструктуры невозможно без умных технологий: наличия бесплатных точек wi-fi, в т.ч. в общественном транспорте, функционирования сетей мобильного широкополосного доступа к Интернету. Новые технологии, в свою очередь, служат горожанам: растет активность и количество пользователей всемирной сети, электронных карт учащихся, банковских карт, возрастает доступность информации. Компании Tesla, Uber и Google уже готовы использовать свои технологии на дорогах, а беспилотные автомобили, считываю-

щие дорожную разметку, в будущем вытеснят управляемые вручную средства передвижения. Но в умном городе всё может работать иначе: беспилотники будут объединены в одну сеть и при планировании маршрута станут исходить из взаимного месторасположения, что повысит безопасность на дорогах. Беспилотные автомобили смогут заранее получать информацию об авариях на дороге и свободных местах на парковках.

Города «умнеют» постепенно по причине того, что в мире не существует единой системы для сбора и анализа данных. Собираемую разнородными приборами информацию сложно применить и синхронизировать в рамках работы с одной платформой. Единая база данных поможет соотносить и использовать разную информацию, когда это понадобится. Например, при звонке по номеру 112 служба спасения может получать данные о местонахождении потерпевшего, а больница при госпитализации — его медицинскую карту. Если на улице раздаются оружейные выстрелы, то информация об этом автоматически может поступать к полицейским вместе с изображением подозреваемого с камеры, установленной в данном месте.

Вторая причина — ограниченность финансовых ресурсов. Развитие умных городов требует немалых затрат и применения современного оборудования, а для хранения больших данных нужны новейшие, более мощные, серверы.

Подводя итог нашим исследованиям, необходимо отметить, что теоретические экономико-урбано­логические исследования становятся все масштабнее и глубже, затрагивая практически весь спектр городских общественных отношений и сфер жизнедеятельности.

ГЛАВА 9. ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

9.1. Современные политологические концепции и теории города

Историко-политическое значение города как административно-го центра определенной территории, места размещения резиденции правителя и главных органов государства сегодня ни у кого из ученых не вызывает возражений. Более того, новейшие археологические открытия подтверждают важнейшую роль городов в формировании общемировой цивилизации, как форму государственного устройства общественной жизни человечества.

Политическое значение городов в настоящее время продолжает (с разной степенью интенсивности) расти не только в рамках отдельных государств, но и в мире. Это связано, с одной стороны, с ростом городского населения как политически более активного и целеустремленного, а с другой стороны, развитие научно-технического прогресса уже формирует актуальные идеи нового политического мироустройства, в основу которого предлагается заложить систему «глобальных, мировых» городов.

Сущность политического значения городов (прежде всего больших) еще в начале XX в. подчеркивал немецкий социолог Д. Шефер, утверждавший, что оно определяется их положением, как главных городов, столиц и особое значение имеют их функции для больших областей, как центры управления и администрации и что количество народонаселения стоит на втором месте. Автор подчеркивает и другую особенность: «Политическое значение больших городов прежде всего — результат хода из развития. Как государство стоит в центре всякой истории человеческого развития, так и вопрос о положении больших городов в государственной жизни является громадной исторической задачей»⁷⁶⁴.

⁷⁶⁴ Шефер Д. Политическое и стратегическое значение больших городов / в сборнике статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение. – СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905. С. 160–161.

В военно-политико-историческом аспекте необходимо отметить исключительную роль столичных городов как наиболее принципиального фактора победы в войне — захват столицы в подавляющем количестве войн приводил к захвату всей территории или полной и безоговорочной капитуляции противника. Если обратиться к истории недавних локальных военных конфликтов, то и сегодня мы увидим, что основными стратегическими оборонительными пунктами и целями наступательных операций остаются города. Например, война в Сирии показала, что на основе ряда крупных городов можно сформировать не только оборону больших территорий, но и такую политическую абсурдность как террористическое исламское псевдогосударство, уничтожение которого потребовало длительных интенсивных военных действий.

Рассмотрим некоторые политологические теории используемые для исследований городских властей и органов управления. Одной из наиболее известных в западных странах является *теория городских политических режимов* (urban regime theory), основоположником которой считается К. Стоун⁷⁶⁵. По мнению В.Г. Ледяева, теория политических режимов заметно изменила ракурс изучения власти в городских и территориальных общностях по сравнению с предшествующими подходами. К. Стоун и его последователи расширили пространство политической власти в городе, фокусируя внимание не столько на «социальном контроле» («власти над»), сколько на «социальном производстве» («власти для»), где политический режим — это коалиция акторов, обладающих доступом к институциональным ресурсам и осуществляющих управление общностью⁷⁶⁶.

Другой подобной теорией стала концепция представления города как *механизма (машины) роста*, которая была предложена Д. Логаном и Х. Молочем⁷⁶⁷. Основная идея говорит о том, что экономический рост городов отнюдь не всегда тождественен увеличению общественных благ, «машина роста» — это не город как таковой, а коалиция элит, нацеленная на получение прибыли от использования городского про-

⁷⁶⁵ Stone C.N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946–1988. – Lawrence, 1989.

⁷⁶⁶ Ледяев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования // Политическая наука. 2008. № 3. С. 32–60.

⁷⁶⁷ Logan J., Molotch H. The city as a machine // Urban fortune. The political economy of space. – Berkley: University of California press, 1988.

странства. Эта теория постепенно трансформировалась в режимы роста (развития), которые различаются в зависимости от соотношения влияния политических и экономических акторов, роли федеральной составляющей в городской политике, мотивации политической элиты и т.д. Плюралистический режим в городах предполагает относительную независимость в путях развития города политико-административной элиты от собственников земли. Федералистские режимы связаны с ростом числа федеральных программ развития городов, которые могли способствовать снятию социальной и политической напряженности, связанной с программами развития. Предпринимательские режимы предполагают доминирование сильного бизнеса, ставящего экономическое развитие города над всеми остальными аспектами городской политики⁷⁶⁸.

В силу принципиального отличия политико-правовой действительности в советское и постсоветское время в России данные научные теории пока не нашли широкого применения в исследованиях города⁷⁶⁹. Хотя в последние годы элементы федералистского режима стали применяться в федеральных программах развития городов: «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», «Социальная поддержка граждан», «Содействие занятости населения» и др.⁷⁷⁰

По мнению Р.А. Ромашова, в политико-административном смысле городом может считаться обособленная организация городской власти, обладающая легитимным правом самостоятельного локального управления. Он предлагает две модели управления городом: *патримониальной систему*, в которой управление носит централизованный характер и замыкается на фигуре правителя, а также *федералистскую модель*, предполагающую сочетание централизма и децентрализма и формирование в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц «вольных» городов, в основу организации и функционирования которых положен принцип самоуправления городской общины⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ Ледяев В.Г. Указ. соч.

⁷⁶⁹ Безбородова К.С. Современные города России в свете теории городских политических режимов // Огарёв-Online. 2014. № 7 (21). С. 1–5.

⁷⁷⁰ Официальный портал госпрограмм. – URL: <https://programs.gov.ru/>

⁷⁷¹ Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 53–68.

Интересным направлением в политологической науке является исследование города как политического пространства. М. Фуко рассматривает пространство города с точки зрения его политических и социально-воспитательных аспектов, при этом обнаруживается глубинная связь его внутренних процессов с психическими и духовными процессами личности и общества. Другими словами, реорганизация городских пространств — не вопрос стиля, моды, гигиены или эстетики, она тактически мощный диффузный политический процесс с далеко идущими планами и высокотехнологичной системой защиты от обнаружения⁷⁷². Таким образом город «настраивает» электорат на определенные предпочтения и взгляды, повышая или снижая социально-политическую активность.

В последнее десятилетие политологи отмечают становление новых форм пространственной организации социальных, политических и экономических процессов, альтернативных по своему характеру суверенным национальным государствам. В частности, В.С. Мартьянов считает, что одной из наиболее важных тенденций является формирование сети глобальных городов, которая становится важнейшим структурным элементом в новой организации мирового экономического и политического пространства надгосударственного уровня. Одновременно элементы этой сети традиционно рассматриваются как локальный уровень в системах государственного управления. По его мнению, это позволяет современным мегаполисам выполнять ряд инновационных социально-экономических и политических функций, служить узлами, аккумулирующими ресурсные потоки мирового уровня, закреплять и обеспечивать к ним доступ национальных экономик и социальных общностей. Глобальные города представляют своего рода образы будущего для остального человечества. В них формируется новая социальность, ценности и общественные нормы, которые затем становятся всеобщими⁷⁷³.

⁷⁷² Рахманинова М.Д. Город как политическое пространство: этимология, проблемы, перспективы / Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики // Грамота. 2013. № 3 (29). Ч. I. С. 135–139.

⁷⁷³ Мартьянов В.С. Дискурс будущего уральских мегаполисов: к стратегии глобального города // Дискурс-Пи. 2013. С. 15–22.

С такой позицией согласны А.П. Кошкин и С.А. Мельков, считающие, что с возникновением больших городов, а в последующем мегаполисов (особенно в XX и XXI столетиях) приоритеты в организации реальной политики и политическая субъектность латентно смещаются в сторону крупных городов. Ученые отмечают несколько причин такого положения:

1. Урбанизация во многих регионах и странах мира не завершена, рост городов продолжается и приводит к изменению роли горожан в политической жизни общества, так как именно в городах продуцируются и аккумулируются оригинальные политические идеи и формируются новые концепции жизнедеятельности.

2. Самый высокий уровень культуры населения и безопасности его жизнедеятельности пока обеспечены в крупных городах. Современный уровень обеспечения безопасности в большом городе невозможен без бурного роста коммуникации, которые занимают достойное место и в политической жизни.

3. В каждом крупном городе уже сформировались свои социально-политические практики и конкурентное отношение к другим крупным центрам. Национальный принцип «свое всегда лучше», по сути, серьезно влияет на местную социально-политическую практику. В свою очередь конкурентная среда приводит к зарождению социально-политических инноваций в городах.

4. Некоторые крупные города и городские агломерации показывают взрывные темпы научно-технического роста (например, Сингапур). Если ранее крупный город возникал как транспортный узел и/или рядом с крупным месторождением полезных ископаемых, то сегодня ситуация изменилась. Способность к инновациям того или иного поселения (например, Сколково) притягивает все необходимые для его развития ресурсы. В ближайшее время эта тенденция будет доминирующей в развитии всех стран мира. Инновации в научно-технической сфере в значительной мере способствуют либерализации и демократизации⁷⁷⁴ массового сознания горожан, что активизирует трансформацию политической сферы в регионах.

⁷⁷⁴ Авторы излагают свою позицию в 2015 году – период расцвета либеральных идей в нашей политической среде, однако в настоящее время мы видим существенное обесценивание либеральных взглядов в виду их очевидного несоответствия реальным жизненным ситуациям и практическим целям.

5. Крупные города успешнее борются за ресурсы. Такая бурная концентрация ресурсов активно способствует появлению новых политических партий и общественно-политических движений, которые впоследствии вынуждены развивать свою инфраструктуру в российских регионах.

6. Мегалополисы зачастую создают собственные, весьма оригинальные конструкции власти на местном уровне. В реальной политике в городах давно возникла необходимость в эффективном согласовании интересов различных социальных групп и слоев. В такой социально-политической ситуации возрастает интерес различных политических сил к новым формам управления — политическому менеджменту, аутсорсингу и краудсорсингу, открытому правительству, электронной демократии и т.п.

7. В больших городах создана иная, отличная от небольших поселений коммуникативная среда. Социальные сети и мобильная связь формируют более мобильную коммуникативную среду, где люди общаются иначе, чем в небольших городских и сельских поселениях. Не случайно, полагаем, сегодня большие города считаются источниками «оранжевых», «цветочных» и иных революций (впрочем, обычные революции всегда тоже созревали в крупных городах)⁷⁷⁵.

Необходимо согласиться с тем, что будущее городов взаимосвязано с будущим всего человечества и современную цивилизацию можно назвать городской. В следующих параграфах мы остановимся подробнее на двух важнейших политико-правовых аспектах: роли города как государствообразующей категории и рассмотрим особенности городов-столиц.

9.2. Город как государствообразующая политико-правовая категория

Для того чтобы рассматривать город как государствообразующую категорию, мы должны выделить и сравнить совокупность характеристик органической связи города и государства. О каких характеристиках может идти речь? Во-первых, историко-правовые, связанные

⁷⁷⁵ Кошкин А.П., Мельков С.А. Политическая урбанистика: проблемы и перспективы // Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2015. № 1 (79). С. 144–152.

с возникновением и развитием города и государства; во-вторых, их правовая сущность — единство истоков городского и государственно-го права; в-третьих, функциональную связанность города и государства; в-четвертых, правовые характеристики реализации достижений научно-технического прогресса в городе и государстве.

В качестве постановки проблемы можно высказать некоторые дискуссионные положения. Государство — это что, кто и где? К сожалению, теория государства не дает конкретных ответов. Более того, известный ученый-правовед В.В. Лазарев, задавая подобные вопросы себе и нам, приходит к выводу, что в каждом конкретном случае государство представляет конкретный орган. Для решения вопроса в общем правиле поведения — правотворческую инстанцию. Для обеспечения безопасности — орган безопасности. Для возложения ответственности — суд и т.д. Однако его определение государства в качестве исторически преходящей, официально признаваемой в данном обществе, освященной (закрепленной) правом национально-территориальной системы власти, обеспечивающей в пределах компетенции ее законодательных, исполнительных и судебных органов взаимную позитивную и негативную ответственность граждан (подданных) в интересах их коммуникации, благополучия и права⁷⁷⁶ вызывает весьма определенный интерес, о котором речь пойдет ниже.

Историко-правовые характеристики представляют собой условия возникновения городов, как «зародышей» государства. Ученые практически всех гуманитарных направлений науки признают главенствующую роль городов-государств в возникновении государства вообще. Так, еще в самом начале XX в. немецкий социолог К. Бюхер писал, что если мы обратимся теперь к народам классической древности, к грекам и римлянам, то окажется, что вся их история есть собственно история городов, что их государства — городские государства, их управление — городское управление, и культура — городская культура⁷⁷⁷.

⁷⁷⁶ Лазарев В.В. Поиск государства (научно-публицистическое эссе) // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 2 (20). С. 153–167.

⁷⁷⁷ Бюхер К. Больше города в их прошлом и настоящем/ в сборнике статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение. — СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905. С. 9.

Развитие (расширение) государства непосредственно связано с системой городов. Они являлись средством овладения территорией, ее закрепления и хозяйственного освоения. Трансформация состава и сети городов в разные периоды времени представляла собой соединение двух противоположных процессов: образования новых городов и выпадение из числа городов тех, которые при изменении условий ситуации утрачивали свое значение⁷⁷⁸.

Исторической особенностью возникновения древних российских городов в отличие от западноевропейских («выраставших» из сел) является «несельская» форма возникновения — города возникали, в своем большинстве, как городские («огороженные») оборонительные, торговые и ремесленные сооружения, которые уже позже «обрастали» посадами (пригородами) и селами — производителями продуктов. Города возникали на торговых путях (часто на реках) для защиты купцов, взимания дани и торговли. В степных районах — города-крепости защищали границы княжеских вотчин от набегов и определяли границы государства. Князья, а потом и цари, своими указами закладывали новые города и определяли их основные функции для укрепления и приращения новых земель, освоения природных богатств.

Другую важную историческую характеристику отмечает Г.М. Лаппо. Известный географ обращает внимание на то, что молодость преобладающей части городов России очень сильно отличает их от городов западноевропейских стран, где молодые города — исключение, поэтому следует весьма осторожно сопоставлять российские города с зарубежными, у которых иной возраст, иная история⁷⁷⁹. Эта молодость, по мнению автора, связана еще и со многочисленными бедами, выпавшими на долю нашего народа и государства.

Однако нельзя сбрасывать со счетов и такой географический фактор как большое количество лесов на территории Древней Руси, а это значит, что в отличие от Западной Европы, строившей свои города из камня⁷⁸⁰, основным строительным материалом для русских городов

⁷⁷⁸ Лаппо Г.М. Формирование сети городов на территории России / Проблемы урбанизации на рубеже веков / отв. ред. А.Г. Махрова – Смоленск: Ойкумена, 2002. С. 19–34.

⁷⁷⁹ Там же.

⁷⁸⁰ Подробнее: Редькова И.С. Город глазами средневекового монаха (по экзегетическим текстам первой половины XII в.). М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, Петроглиф, 2020; Эрс Ж. Город в западной Европе в средние века: ландшафты, власть и конфликты. СПб.: Евразия, 2019.

было дерево. И как считают археологи, средний срок существования древнего русского города составлял всего 10–15 лет — в связи с высокой плотностью застройки и использованием в быту открытого огня (очаги, лучины, свечи) часто возникали пожары, которые в большинстве случаев приводили к полному уничтожению города⁷⁸¹. Такая же проблема возникала и при осаде города неприятелем. Отсюда можно сделать вывод, что молодость наших городов не факт того, что они были основаны позже европейских.

Особым государственно-правовым статусом обладали племенные и вотчинные центры — «стольные (старшие) города», которые осуществляли политико-административно-правовые функции княжеской власти. Т.О. Санникова отмечает, что появление государственных образований, начиная с истории древнего мира, если это не были города-государства, означало формирование центра — столицы, и окружающей территории, занимавшей подчиненное положение. При этом чем более имперский характер носило государственное образование, тем более моноцентричным становилось государственное пространство — у столицы не могло быть соперников ни в каком плане⁷⁸².

Рассмотрим два определения понятия «город», которые, по нашему мнению, характеризуют период становления российской государственности и современные его историко-правовые особенности. Первое принадлежит известному советскому историку Б.А. Рыбакову, который определил *древнерусский город* как центр ремесла и торговли, но одновременно — это и административно-хозяйственный центр большой сельской округи (волости), ее военно-политический центр, очаг культурного развития и идеологического господства. В отличие от деревни город — многофункциональное поселение, отвечавшее различным потребностям феодального общества⁷⁸³. Другой российский ученый-историк В.Р. Крогиус ввел в научный оборот понятие *исторического города* как возникшее (или основанное) в достаточно

⁷⁸¹ Подробнее: Мильчик М.И. Путешествие по древним крепостям новгородских земель. — СПб.: Лики России, 2015; Мильчик М.И. Как строили города на Руси. — СПб.: Касцели, 2017.

⁷⁸² Санникова Т.О. Традиции и новации в процессах взаимодействия столицы и провинции // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований 2012. № 3. С. 74–83.

⁷⁸³ Рыбаков Б.А. Русский город (проблемы градообразования). Вып. 3. — М., 1980.

отдаленный период времени и продолжающее функционировать городское поселение, игравшее значительную роль и являющееся характерным продуктом истории данной страны, местом высокой концентрации материальных и духовных свидетельств прошлого — самых различных по виду и характеру, но взаимосвязанных друг с другом недвижимых элементов культурного наследия, характерных черт исторически сложившейся городской среды, традиционного образа жизни населения, которые в совокупности (и в связи с природно-ландшафтными характеристиками города и его ближайшего окружения) представляют единый территориальный комплекс культурного и природного наследия, требований к градорегулированию и режиму жизнедеятельности этого города, вплоть до установления его особого правового статуса⁷⁸⁴.

Из первого определения ясно видна государствообразующая и государство-обеспечивающая роль древнего города, без которого существование любой формы государства немислимо, поскольку он фактически реализует все основные функции государства. Вторая дефиниция подчеркивает сохраняющуюся историко-правовую, духовно-патриотическую, этно-историческую и эколого-антропологическую роль городского культурного наследия в рамках реализации культурно-воспитательной, образовательной, социальной и других функций государства.

Единство истоков городского и государственного права прямо связано с древнейшими цивилизациями и городами-государствами. Рассмотрим взгляды некоторых ученых на процесс формирования государственного права и сравним его с городским.

Ж.-Ж. Руссо, по нашему мнению, весьма образно высказал квинтэссенцию правового процесса возникновения города и государства: «Первый, кто огородив участок земли, придумал заявить: «это мое!» и нашел людей достаточно простодушных, чтобы тому поверить, был подлинным основателем гражданского общества. От скольких преступлений, войн, убийств, несчастий и ужасов уберег бы род человеческий тот, кто, выдернув колья или засыпав ров, крикнул бы себе подобным: «Остерегитесь слушать этого обманщика; вы погибли, если

⁷⁸⁴ Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия. — М.: Прогресс-Традиция, 2009.

забудете, что плоды земли — для всех, а сама она — ничья!»⁷⁸⁵. В данном случае «огороженный участок» и «ров» можно прямо рассматривать как прообраз города. И все беды, о которых пишет великий мыслитель, — это результат присвоения общей собственности, в том числе и государством.

Важнейшим условием существования формального государственного права является письменность — без материальной фиксации тех или иных правил, условий, процедур и т.п. не могло бы его существовать. Говоря о древней русской письменности (разных вариантах глаголицы, рунах и др. знаках) ученые отмечают, что исследованы сотни образцов раннесредневековой письменности народов России, которые встречаются на археологических находках, относящихся к периодам со времен античности до VIII–IX вв. Однако, многие памятники глаголицы во время тотального иконоборчества этих веков были полностью уничтожены ортодоксами новых вер как «богомерзкие»⁷⁸⁶. Этот факт существенно обеднил российскую историю государства и права, лишив ее достоверных источников гораздо более поздних периодов, чем официально признанные VIII–IX вв.

Нельзя не согласиться с С. Сассен, которая считает, что уставы древних городов-государств и главных (старших) городов — это собственно были первые конституции, заложившие основы народовластия (вече), прав и обязанностей гражданина (горожанина), устройства органов самоуправления и централизованного управления (их функции и соотношение), городского и пригородного территориального устройства, порядка экономической деятельности (хозяйствования, ремесла и торговли), условия и порядок внешних отношений и др.⁷⁸⁷ Примерами подобных источников могут служить такие древнейшие документы как Кодекс Ур-Намму⁷⁸⁸, законы Хаммурапи⁷⁸⁹,

⁷⁸⁵ Радько Т.Н. Хрестоматия по теории государства и права / под общ. ред. И.И. Лизиковой. — 2-е изд. — М.: Проспект, 2014. С. 34–35.

⁷⁸⁶ Золин П. Культура и образование наших пращуров. (От античности к средневековью) // Высшее образование в России. 2001. № 5. С. 125–138

⁷⁸⁷ Сассен С. Город как призма для социальной теории: новые исследовательские перспективы // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2013. Т. 13. № 4. С. 74–100.

⁷⁸⁸ Антология мировой правовой мысли. / В пяти томах. Т. 1. — М.: Мысль, 1999. С. 46.

⁷⁸⁹ Там же. С. 51.

Новгородская и Псковская судные грамоты, Русская правда⁷⁹⁰ и др.

Исследуя антологию государственного права в России, Т.В. Кашанина выделяет ряд этапов его возникновения и становления⁷⁹¹, рассмотрим их с точки зрения городского права:

— *архаичное право* (племенное, народное, обычное, варварское, примитивное, вульгарное) — нормы человеческого общежития имеют локальный, местный характер и основаны на обычаях и традициях, регулирующих родоплеменные или протогосударственные отношения. Вот на эти отношения мы и обратим внимание, т.к. они являются «отправной точкой» формирования предмета правового регулирования и городского, и государственного права того периода. Естественно, это были отношения связанные с конкретными формами жизнедеятельности населения города: административные, хозяйственные, торговые, ремесленные, вечевые, религиозные, военные, семейные и т.п.

Города-государства славянских племен (вятичей, кривичей, древлян, полян и др.) начала новой эры становятся впоследствии «стольными и вотчинными центрами» первых русских государств, перенеся свое племенное право в основы государственного. Таким образом, мы можем сказать, что архаичное право — это первая форма городского права, поскольку «деревенские» обычаи и традиции не получили дальнейшего развития в качестве государственно-правовых, ввиду отсутствия княжеской поддержки, т.к. только города были опорой племенной княжеской власти.

Однако трудно согласиться с Т.В. Кашаниной по поводу использования термина «протогосударства» — в настоящее время многими археологами проведены исследования древнейших цивилизаций, которые показывают их весьма высокий уровень развития и главенствующую роль города в этом процессе⁷⁹², это касается и территории Восточной Европы. Также само правовое содержание этого понятия

⁷⁹⁰ Грибовский В.М. Древнерусское право. Выпуск 1. Древнейший земско-княжеский период. — Петроград: Тип. «Двигатель», 1915. С. 28–35.

⁷⁹¹ Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. — М.: Высшая школа, 2004. С. 192–194.

⁷⁹² Подробнее: Историческая урбанистика: прошлое и настоящее города / Сборник научных статей Всероссийской конференции с международным участием — Курган: ООО «Курганский Дом печати», 2015; Раднер К. Представляем Ассирию (англ.). — Оксфорд Юниверсити Пресс, 2012. С. 1; Подани А. Аккадская Империя 2334–2193 до н.э. (англ.). — Оксфорд Юниверсити Пресс, 2012. С. 40.

носит весьма дискуссионный характер, поэтому использование данного термина вряд ли оправдано с точки зрения «незрелости» тогдашней государственности;

— *сословное или корпоративное право* — результат постепенного развития экономики, специализации общественного труда и дифференциации общества на основе выполнения определенных профессиональных или социальных функций. Никакая другая среда так не дифференцирует население по разным признакам, как это происходит в городской среде. Более того, в отличие от сельской среды, в городе постоянно возникают и развиваются новые виды профессиональной и социальной деятельности, т.к. город является местом появления новых идей и приложения результатов научно-технического процесса;

— *общегосударственное право*, обладающее двумя главными особенностями: целенаправленным формулированием норм права преимущественно органами государства (законодательными органами) и защита правовых норм правоохранительными органами. Поскольку современные развитые государства — это высоко урбанизированные образования (в России около 75 % населения живет в городах), то это значит, что интересы городского населения преобладают при принятии решений на всех уровнях власти и фактически мы можем говорить о «городском» государстве, что в свою очередь позволяет сделать предположение о постепенном формировании в настоящее время «городского государственного права».

Функциональная связанность города и государства определяется рядом объективных причин.

Во-первых, к функциям древнерусского города (в зависимости от его назначения) можно отнести: *экономическую* (торговля и ремесло), *административную* (осуществление власти князя и управление территорией), *религиозную* (духовное воздействие на население), *военную* (оборона, содержание войска, строительство специальных сооружений и производство оружия), *культурную* (зодчество, письменность, обучение, художественные промыслы), *коммуникационную* (обеспечение транспортных перевозок по рекам и морям, по сухопутным трансконтинентальным и региональным маршрутам: «из варяг в греки», «великий шелковый путь», приднепровский и приволжский торговые пути и др.).

Известный теоретик государства и права А.Б. Венгеров прямо подчеркивает роль ранних городов-государств как первоначальной государственной организации общества, которые берут на себя общезначимые социальные функции, и прежде всего функцию обеспечения производящей экономики (земледелие, скотоводство, металлургия, металлообработка, керамика и т.п.) и тем самым демонстрируют ее социальную ценность⁷⁹³.

Таким образом, в раннегосударственный период функции города и государства фактически совпадают.

Во-вторых, посмотрим эволюцию функций города и государства. Какие традиционные функции города сохранились до настоящего времени? Крупные города по-прежнему остаются административно-правовыми и политическими центрами территорий со статусом столицы или административного центра региона. Оборонительные функции практически утрачены, за исключением размещения органов военного управления и образования, венно-промышленных предприятий и научных учреждений, а также специализированных военных городов, где размещаются крупные военные соединения или военно-морские базы. Развитие экономики и научно-технического прогресса естественно изменило форму экономической функции городов, но они ее не только не утратили, а некоторые города получили статус мировых финансово-экономических и промышленных центров («мировые», «глобальные» города), которые определяют будущее нашей цивилизации. Современные города не утратили совсем своей религиозной функции, некоторые остаются «духовными центрами» тех или иных конфессий (Иерусалим, Мекка, город-государство Ватикан, Сергиев Посад и др.). «Царицей» городов в последние десятилетия стала торговля, получившая беспрецедентное развитие за счет глобальных транснациональных торговых и логистических сетей. К сожалению, культурное наследие претерпевает сильную трансформацию своих духовно-нравственных ценностей в сторону коммерческих и псевдокультурных интересов. Коммуникационные функции стали глобальными с точки зрения возможностей перемещения практически в любой город мира.

⁷⁹³ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. С. 169.

Теперь исследуем соотношение перечисленных городских функций и основных функций государства: *экономической, политической, социальной и идеологической*.

Современное государство — это система городов, расположенных на определенной территории и заселенная людьми — это главные универсальные признаки любого государства. Утрата городов — утрата государства, т.к. «сельское государство» — это псевдогосударство, неспособное, в первую очередь, обеспечить свой суверенитет. Но сельская форма жизни самодостаточна в существенно большей степени чем городская, т.е. более независимая. Поэтому для повышения «эффективности» государственного управления нужно «собрать» всех людей в городах, и все сразу встает на свои места — горожанин «зависит» от власти и государства, т.к. он «иждивенец». Правильно говорят современные социологи — город уже никого не делает свободным, он закабляет, принуждает, обменивая реальные человеческие ценности на искусственные суррогаты⁷⁹⁴.

Известный американский социолог Л. Вирт еще в середине XX в. предупреждал, что массы городского населения являются объектом манипуляций символами и стереотипами, управляемыми людьми издалека или действующими невидимо путем контролирования средств коммуникации. Самоуправление в сфере политики, экономики или культурной жизни при данных обстоятельствах сводится просто к речам, или в лучшем случае превращается в нестабильное равновесие довлеющих групп⁷⁹⁵.

В результате в настоящий момент мы можем говорить о тенденции «ухода» государств от добросовестного исполнения своих функций. Повсеместно, в угоду модным постиндустриальным теориям, государство практически не регулирует экономическую деятельность, либо монетаристская политика превалирует в законодательной практике: чтобы дать кому-то денег, их нужно у кого-то забрать. Коррупция, к сожалению, стала непобедимым признаком государственной бюджетной экономической деятельности.

⁷⁹⁴ Подробнее: Миколайт А., Пюркхауэр М. Код города. 100 наблюдений, которые помогут понять город / пер. с англ. — М.: Strelka Press, 2020; Ревзин Г. Как устроен город: 36 эссе по философии урбанистики. — М.: Strelka Press, 2019; Urban commons. Городские сообщества за пределами государства и рынка. — М.: Новое литературное обозрение, 2020.

⁷⁹⁵ Wirt L. Urbanism, as way of life. In. R. Sennet // Classical essays in urban culture. Appleton Century Grofts. New York, 1969.

О *политической функции* мы уже так или иначе упоминали. Главная проблема в ее реализации — по всему миру мы видим кризис политических систем и институтов, обслуживавших т.н. «эли­ту» общества и государства, которой как оказалось она не является. Политические партии в своем большинстве никого кроме своих лидеров не представляют — отсутствует социальная основа, т.к. население все более индифферентно к политике. Крупные города стали полигонами избирательных технологий, позволяющих получать нужный результат без учета реального мнения граждан.

Международная политика, как и международное право претерпевает «кризис целей» — мало кто понимает, что нужно делать, какие механизмы использовать? Мировая пандемия показала абсолютную несостоятельность международных организаций и институтов — сотрудничество и взаимопомощь часто рассматривается как вредная для национальных интересов деятельность.

Необходимо согласиться с позицией В. Россмана, который считает, что урбанистическая иерархия городов в любой стране, с одной стороны, отражает ее политическую сущность и идентичность и соответствует политическим принципам ее устройства, а с другой — закрепляет эти принципы⁷⁹⁶.

Военно-политический аспект города, отмечал Д. Шефер, будучи средоточием всей политической власти народа и его правителя, он в случае захвата врагами тождественен с падением самого государства. Разрушение Ниневии, Вавилона, Иерусалима является, по его мнению, одновременно и концом самостоятельных государств: ассирийского, вавилонского, иудейского⁷⁹⁷.

Социальная функция, по нашему мнению, остается единственной абсолютной прерогативой государства. Многочисленные социальные программы, в условиях высокого уровня нестабильности экономической и политической жизни, обеспечивают определенную социальную стабильность населения. Правовое обеспечение этих программ, правоприменение и правоохранительная деятельность государственных

⁷⁹⁶ *Россман В.* Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения. — М.: Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, 2013. С. 20.

⁷⁹⁷ *Шефер Д.* Политическое и стратегическое значение больших городов / в сборнике статей: Большие города, их общественное, политическое и экономическое значение. — СПб.: Книгоиздательское т-во «Просвещение», 1905. С. 161.

органов, обеспечивающих конституционные гарантии прав граждан — главная задача не только федеральных и региональных уровней власти, но городские муниципальные органы должны наконец понять, что от них зависит будущее конкретных людей и страны в целом.

Идеологическая функция государства, в соответствии с Конституцией РФ, не является официальной и потому мы пока не имеем четких долгосрочных целей социально-экономического развития и государственного строительства. Концепцию повышения уровня жизни населения трудно назвать новой идеологией государства и общества.

Таким образом, мы приходим к выводу, что город представляет собой универсальный признак государства, т.к. он существует во всех государствах с практически общим набором неотъемлемых характеристик:

- жители, весьма компактно с высокой плотностью проживающие в искусственно трансформированной природной среде;
- физически и юридически выделенная территория, обладающая особым правовым статусом, обеспечивающим защиту отличной от окружающей территории формы жизнедеятельности населения;
- собственная правовая система (городское право) основанная на естественном и/или позитивном праве;
- собственная система власти и управления;
- обладание архитектурно-планировочными признаками (общественные здания, улицы, площади, благоустройство и т.п.);
- инженерно-техническая инфраструктура (водопровод, освещение, отопление, коммунальное хозяйство и др.);
- система городских социально-экономических услуг и обязанностей (работа, предпринимательство, торговля, образование, здравоохранение, защита от внутренних и внешних опасностей, общественный транспорт, финансовые учреждения, уплата налогов и сборов и др.)

Правовые характеристики реализации достижений научно-технического прогресса в городе и государстве представляют собой четко и гарантировано определенные правовые критерии разработки и внедрения результатов четвертой научно-технической революции в жизнь. Информатизация и роботизация не должны стать факторами негативного противостояния интересов крупных транснациональных компаний и жителей городов, как потребителей продуктов высоких технологий.

Информационные коммуникации вообще сделали мир «безгосударственным» — сотовая связь обеспечивает полный набор аудиовизуальных контактов по всему миру, а такие проекты как «Smart Planet», «Smart Nations» и «Smart City» со временем поставят вопрос о целесообразности существующей формы государства как такового.

Кризис городов⁷⁹⁸ порождает кризис государства как формы существования человеческой цивилизации. Развитие научно-технического прогресса, массовое внедрение робототехники и smart-технологий приведет сначала к изменению форм взаимодействия гражданина и государственных структур (что мы уже наблюдаем в крупных городах), а затем и к трансформации самой сущности государственной власти и управления.

На основании всего вышеизложенного выскажем некоторые умозаключения.

Ни одна из существующих теорий возникновения государств⁷⁹⁹ или городов⁸⁰⁰ не предполагает реализацию интересов людей, проживающих на этой территории, как главную цель функционирования институтов власти и управления. Порочная концепция «сервисного» государства создает антропогенную среду «дистанционной партисипативности» населения.

Государство, как и город, имеет главный признак — 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 основу⁸⁰¹.

Создание города, а потом и государства преследует чаще всего частные или групповые («классовые» по К. Марксу) цели, при достижении которых население, экономика, территория, государственный аппарат и прочее являются только инструментами реализации этих интересов. В качестве цели часто используются такие как: захватить территорию богатую природными ресурсами, контролировать торговлю и пути

⁷⁹⁸ *Флорида Р.* Новый кризис городов: джентрификация, дорогая недвижимость, растущее неравенство и что с этим делать? / пер с англ. — М.: ИГ «Точка», 2018.

⁷⁹⁹ *Кашанина Т.В.* Указ. соч.

⁸⁰⁰ *Велихов Л.А.* Указ. соч.

⁸⁰¹ *Фан И.Б.* Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН, 2003. № 4. С. 112–137.

перемещения товаров, построить предприятия и заводы на хорошей ресурсной базе, охранять территорию и держать под контролем население, осуществлять политическое доминирование в регионе и др.

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 монополично 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 управления⁸⁰².

«Государство городов» — совокупность высоко урбанизированных территорий как высшая форма города-государства. По сути, государство городов — это экономико-политическая и социально-хозяйственная сеть городских связей, обеспечивающая стабильность всех институтов общества и государства⁸⁰³. Федерализм и муниципализм одни из важных принципов функционирования этой сети, которые помогли бы решить проблемы сверхцентрализации власти и «ручного» управления государством. Для чего можно предложить следующие меры:

1. Определить приоритеты социально-экономического развития каждого города в соответствии с принципом субсидиарности — каждый город «работает» на всех, и все работают на каждого, т.е. при реализации общих планов развития региона и страны должны быть определены задачи для каждого города.

2. Пересмотреть действующие налоговую и бюджетную системы с целью достижения достаточной сбалансированности местных и региональных бюджетов. Структура доходов должна быть закреплена законодательно в конкретных федеральных, региональных и местных территориально-отраслевых планах и программах. При планировании

⁸⁰² Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социологического прогнозирования / пер. с англ. Изд. 2-е, испр. и доп. — М.: Academia, 2004. С. 18.

⁸⁰³ Подробнее: *Мартыанов В.С.* Сети городов как альтернатива государствам: уязвимая теория или реальное будущее? // PolitBook. 2016. № 2. С. 73–86.

социально-экономического развития страны и отдельных регионов должна появиться «восходящая» составляющая от городов к регионам и стране. Только тогда развитие станет общегосударственной задачей, а не будут непроработанными и несовместимыми краткосрочными местными, среднесрочными региональными и долгосрочными федеральными планами, которые не обеспечат развитие территорий, а окажутся «разовыми» незаконченными акциями, как уже было не раз.

3. Установить персональную ответственность не виртуального характера конкретных государственных, муниципальных и хозяйственных руководителей за выполнение данных планов и программ. Особое место должна занять система общественного мониторинга, открытой квартальной и годовой отчетности по итогам поэтапной их реализации.

4. Главным критерием оценки деятельности государственных и муниципальных органов управления и хозяйствующих субъектов должна стать *социальная полезность* для общества и человека результатов любой их деятельности.

5. Бизнес должен ясно и четко понимать свою роль в реализации государственных планов и задач развития городов, регионов и государства. Иметь свободную возможность участия в их реализации и нести ответственность за результаты своей работы.

6. Необходимо определить и сконцентрировать научный потенциал страны на комплексном научном обеспечении разрабатываемых планов и программ. Нормативно закрепить научные организации и коллективы за конкретными территориями и программами для участия в их разработке, мониторинге результатов реализации и подготовке предложений по корректировке в зависимости от меняющихся внутренних и внешних условий.

Город, как и государство, в определенной мере нивелирует различия в людях. Горожанин независимо от того какой он нации, народности или даже расы получает свое социальное положение в городе наряду со всеми остальными горожанами только исходя из его профессиональных, имущественных или административных возможностей. Особенно характерно это в современной ситуации. Понятие толерантности связано прежде всего с культурой, но, с другой стороны, проживание людей с различными социально-культурными, политическими, экономи-

ческими и прочими обычаями, традициями и взглядами для большого города почти не имеет серьезного значения. Особенно это касается мегаполисов. Городской власти важно какую пользу, какой результат он приносит городу и, соответственно, такое «поощрение» он получает. Горожанин, становясь частью городской общности, переносит на нее свои «территориально-родовые» обычаи, и появляется понятие земляков, родившихся или проживающих в каком-то городе (москвичи, ленинградцы, ростовчане и др.). Однако надо подчеркнуть, что не каждый город формирует такую общность и более того, его рост и превращение в мегаполис приводит почти к полной ее утрате. Более того, как мы видим сейчас в Европе, неуправляемая миграция ничего кроме негативных последствий не приносит, и столь шумно разрекламированная концепция «мультикультурализма» потерпела фиаско. Многовековая полинациональность России не стала примером для Европы.

9.3. Столицеведение: юри­дико-урбано­логические аспекты

Столицы активно исследуются учеными-политологами, и можно сказать, что они добились весьма впечатляющих результатов — фактически столицеведение представляет собой один из институтов политологии. Юридическая наука не может «похвалиться» серьезными работами в этой области исследований, хотя конечно, в конституционном праве эта тема имеет свою актуальность. На основе междисциплинарного подхода и политико-правового анализа имеющихся работ по данной теме, исследуем институт столицеведения с точки зрения юридической урбано­логии.

Попробуем разобраться в этимологии главного термина — «столица» и его синонимах. В древнем русском языке слово «стол» означало «место, за­сланное ковром или тканью», а потом в значении «стул, сиденье». Это существительное было образовано от глагола «стлать» (постелить). Со временем слово «стол» стали употреблять в значении «престол — княжеский трон». Город, где находился «стол» князя, стали называть «стольный град». А вот от прилагательного «стольный» было образовано существительное «столица».

Кроме того, согласно Большому юридическому словарю, «стол» — это низшая структурная часть государственных центральных и мест-

ных учреждений дореволюционной России или учреждение, занимающиеся каким-либо узким кругом канцелярских дел (адресный стол, паспортный стол и др.). Отсюда появляются такие понятия как: «стольник» — достаточно высокий придворный чин и «столон­ачальник» — в России с 1811 г. должностное лицо, возглавлявшее эту низшую структурную часть государственного центра и местных учреждений⁸⁰⁴.

Корневой термин «стол» дает три важных, с точки зрения права, понятийных ответвления:

- понятие «столицы» — как «главного, старшего» города в государстве;
- вид государственного учреждения;
- название должностей государственных чиновников сначала высокого, а потом низшего уровня.

Следует заметить, что термины «столица» и «стол» сохранились в первозданном административно-правовом значении до настоящего времени, а должности переименовали только в советский период.

Но есть и другие суждения на этот счет. Так, по мнению И.Ю. Окунева, слово «столица» происходит от латинского слова «голова» (*caput*) и, соответственно, обозначает вовсе не город сам по себе, а наличие в нем центра управления. Еще более интересные смыслы имеет этот термин и в иностранных языках. Так в английском языке столица — «*capital*» — это одновременно: самый важный город страны (региона), где работает правительство; капитал (деньги) богатство или собственность; группа людей, которые используют свои деньги для начала бизнеса; заглавная буква, которая стоит в начале предложения или имени; ценный ресурс определенного вида (интеллектуальный, культурный)⁸⁰⁵. «Бедность» английского языка в данном случае, требует дополнительных разъяснений при употреблении данного термина в тексте, например, *city capital* может означать: столицу, городскую собственность, богатство города и группы горожан, желающих начать свой бизнес.

С другими европейскими языками несколько проще. Во французском языке «столица» — *la capitale*, в испанском — *capital, metrópoli*, в немецком — *die hauptstadt, der metropole* — главный город, метрополия, в

⁸⁰⁴ Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М.: ИНФРА-М, 1999. С. 657.

⁸⁰⁵ Oxford Learner's Dictionaries. — URL: www.oxfordlearnersdictionaries.com

итальянском — *la capitale*. Эти термины так или иначе тяготеют к греческой транскрипции слова «*metropolis*» (от *meter* — мать, *polis* — город) — «материнский, главный город», который, по-нашему мнению, очень близок к русскому смысловому понятию — «мать городов русских», используемого в самом широком политико-правовом и социально-психологическом аспекте.

Теперь рассмотрим понятие «столица», какими признаками оно характеризуется. С.А. Авакьян считает, что столица — официальный административный центр соответствующего государства, который предусматривается в конституции государства. Наряду с этим зачастую принимается специальный закон о столице. Столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами⁸⁰⁶, представительств республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации⁸⁰⁷.

Современная энциклопедия определяет столицу как главный город государства, в котором, как правило, находятся высшие органы власти и управления: резиденция главы государства (монарха, президента), парламент, центральные министерства и ведомства, Верховный Суд страны. Иногда столица выделяется по статусу в самостоятельную административную или федеративную единицу⁸⁰⁸.

По мнению М. Дугласа, столица — это отчасти город мирового значения или глобальный город, центр накопления капитала; отчасти — место, где через капитал государства отображаются экономическое развитие, культурные традиции и политическая мощь страны; отчасти — город с местным самоуправлением, задача которого состоит в обустройстве жизненного пространства горожан⁸⁰⁹.

⁸⁰⁶ Поправки в Конституцию РФ (ст. 70) 2020 года расширили эту норму – местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом.

⁸⁰⁷ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. – М.: Юстицинформ, 2015. С. 593–594.

⁸⁰⁸ Современная энциклопедия. – URL: <http://niv.ru/doc/encyclopedia/modern/index.htm>

⁸⁰⁹ Douglass M. Local city, capital city or world city? // Pacific Affairs. 2006. Vol. 78. № 4. P. 543–558.

Французский географ Ж. Готтман определяет столицу как место размещения центральных органов власти и выделяет три категории факторов, определяющих роль столиц:

— характеристики территориальной единицы, которой управляет столица (численность населения, размер территории, степень урбанизации, плотность населения, уровень жизни, природные ресурсы и т.п.);

— осуществление внешней политики;

— степень контроля государственной властью над территорией и людьми, проживающими на ней⁸¹⁰.

А.И. Трейвиш считает, что столица — важный административный командный центр по большей части национального или регионального уровня, и столица — город, занимающий ключевое / доминирующее положение в артикулировании действий, осуществлении конкретных полномочий на глобальном или меньшем уровне⁸¹¹.

Исходя из рассмотренных определений, можно выделить главные юридические признаки города-столицы: административный центр страны или региона, место размещения центральных органов власти и разного рода национальных и международных представительств. С.В. Сабаева формулирует понятие столицы РФ как города федерального значения Москву: исторический административно-политический центр РФ, принимающий участие в выполнении государственных функций и являющийся местом нахождения федеральных органов государственной власти, представительств субъектов РФ, дипломатических представительств иностранных государств на территории РФ⁸¹², добавляя такую характеристику как историзм. Однако, как показывает мировая практика, далеко не все столицы являются историческими городами, и существует ряд факторов, связанных с переносом столиц из одного города в другой, и полистоличность государства, о которых пойдет речь ниже.

⁸¹⁰ Готтман Ж. Столичные города // Логос. 2013. № 4 (94). С. 15–38.

⁸¹¹ Treivish A.I., Zotova M.V., Savchuk I.G. Types of Cities in Russia and Across the Globe // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. No 2. P. 90–91.

⁸¹² Сабаева С.В. Основы правового регулирования понятия и сущности столицы РФ // Конституционные чтения. Вып. 4: Актуальные проблемы науки конституционного права: Совершенствование федеративного устройства России, органов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Т.Д. Зражевской. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2008. С. 23–37.

Как справедливо отмечает В.А. Комова, в вопросе о признаках, атрибутах столичности и столичной жизни выделяются несколько наиболее важных аспектов: социально-культурный, политический, экономический и цивилизационный⁸¹³.

Термин «столичность», который употребляется в политологии и социологии, означает характеристику роли и места города, показывающую его формально-юридическую или брендовую приоритетность по отношению к другим городам регионального или общегосударственного уровня в экономической, политической, социальной, историко-культурной и иных сферах его жизнедеятельности.

Столичность — это, в первую очередь, скорее качественный признак, чем количественный, она представляет собой особое социально-экономическое и географическое явление. Ведущий признак столичности города — его особые функции, точнее, концентрация верхних этажей в иерархии функций. В широком смысле — это функции руководства обществом в целом. Этим функциям присущ «эталонный», «пионерный» характер в отношениях остальных частей территории, тяготеющей к столице. По мнению М.Г. Манасян, столичная среда селективно выбирает виды деятельности, развитие которых наиболее эффективно в столице (управление, международные связи, наука, культура, издательства и т.д.), и эти столичные функции по существу являются наиболее динамичными элементами градообразующей базы города, так как их развитие обусловлено потребностями всей республики⁸¹⁴.

Ярким примером такого положения является город Москва, который за последние десятилетия практически утратил свой промышленный потенциал, но существенно развил систему социально-культурных услуг, торговли, образования, медицины и досуга. Экономика перешла в сферу «белых воротничков» — офисных видов финансово-экономической деятельности. Так на 1 января 2020 г. доходы от обрабатывающей промышленности в бюджете города составили всего 5,6 % от всех доходов. При этом больше половины доходов бюджета дают такие виды деятельности как: торговля, страховая, финансовая, научно-техниче-

⁸¹³ Комова В.А. Столица как социокультурный феномен // Дискуссия. 2014. № 8 (49). С. 24–28.

⁸¹⁴ Манасян М.Г. Некоторые подходы к анализу влияния столичности на развитие и функционирование города // Вестник ТвГУ. 2016. № 2. С. 119–128.

ская, информация и связь, операции с недвижимостью. Соотношение бюджета Москвы к бюджетам других крупных городов России также весьма показательно: бюджет Санкт-Петербурга меньше в 4 раза, бюджеты Екатеринбурга и Новосибирска меньше почти 64 раза, Красноярска и Хабаровска в 93 раза, а уж такой, на первый взгляд, «богатый» город как Сочи беднее Москвы почти в 270 раз⁸¹⁵.

Это связано еще и с тем, что столичные города достаточно эффективно исполняют роль глобальных городов; в этом им способствует их обусловленное историческими причинами центральное положение в транспортной системе страны, сектор перспективных услуг, бурно развивающийся в непосредственной близости от институтов политической власти, и ряд лучших в стране образовательных учреждений, выпускающих высокопрофессиональных специалистов по экономике городов⁸¹⁶.

Определяя политико-правовой статус столицы, необходимо согласиться с типологией, предложенной М.М. Гордеевой:

- 1) столица как самостоятельный субъект федерации;
- 2) столица как особая городская территория или часть города, находящаяся в непосредственном подчинении федеральному центру (федеральная территория) и не являющаяся субъектом федерации;
- 3) столица как административно-территориальное образование, являющееся составной частью субъекта федерации и находящееся в подчинении его властных структур⁸¹⁷.

Весьма интересную классификацию столиц П. Холла приводит в своей статье И.Ю. Окунев (таблица 16), который считает, что тип столичности является не характеристикой самого города, зависящий от его размера, функционала или расположения, а характеристикой политико-территориального устройства государства, отражающего сложившуюся специфику отношений между центром и периферией⁸¹⁸.

⁸¹⁵ Официальный сайт открытого бюджета Москвы. – URL: https://budget.mos.ru/income_sector

⁸¹⁶ Терборн Г., Чон Хо К. Столичные города и неоднозначность их роли в жизни государства // Логос. 2013. № 4. С. 39–56.

⁸¹⁷ Гордеева М.М. Столица федеративного государства в системе взаимоотношений «центр – регионы»: политологический анализ зарубежного и российского опыта: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2008. С. 10–12.

⁸¹⁸ Окунев И.Ю. Типология столиц и коэффициент столичности государства // Региональные исследования. 2016. № 3 (53). С. 32–39.

Таблица 16

Классификация столиц по П. Холлу⁸¹⁹

Название типа столицы	Определение типа столицы	Примеры
Многофункциональные столицы (multi-function capitals)	Объединил в себе все или большинство высших государственных функций	Лондон, Париж, Москва
Глобальные столицы (global capitals)	Подтип функциональных, который также обладает наднациональной ролью в политике или экономике	Лондон, Токио
Политические столицы (political capitals)	Города, созданные как места заседания правительства, подобные столицы испытывают нехватку в других функциях, которые содержатся в ранее образованных городах страны	Гаага, Вашингтон, Бразилиа
Бывшие столицы (former capitals)	Потерявшие функцию содержания правительственных органов, но сохранившие остальные исторические функции	Берлин до 1991 года, Санкт-Петербург, Филадельфия, Рио-де-Жанейро
Бывшие столицы империй (ex-imperial capitals)	Подтип бывших столиц. Столицы с таким статусом когда-то являлись центрами империй. Они могут служить национальными столицами и заключать в себе другие функции для бывших подчиненных территории	Лондон, Вена, Лиссабон
Провинциальные столицы (provincial capitals)	Особый случай для федеративных государств, пересекающиеся с бывшими столицами. Такие города когда-то де-факто функционировали в качестве столицы, однако сейчас потеряли такой статус. Тем не менее функции для сопряженных территорий у них не исчезли	Милан, Мюнхен, Сидней, Нью-Йорк как глобальная провинциальная столица
Суперстолицы (Super-capitals)	Подобные столицы являются штаб-квартирами международных организаций; могут быть национальными столицами	Брюссель, Страсбург, Рим, Нью-Йорк

⁸¹⁹ Hall P. The changing role of capital cities: Six types of capital cities / Capital cities: international perspectives. – Ottawa: Carleton University Press, 1993.

Однако нужно заметить, что данная классификация имеет серьезный недостаток — понятия столиц разделены по разным основаниям и потому назвать ее научной проблематично. В.И. Россман приводит ряд классификаций столиц по различным основаниям:

— по географическому месторасположению и задачам, которые они решают, можно выделить центральные, тыловые и впередсмотрящие, или авангардные, столицы;

— по функциям выделяются административные, военные, культурные, деловые, религиозные, индустриальные, морские и транспортные и многофункциональные столицы;

— по своим историческим формам выделяются сакральные, отчужденные, религиозные, национальные, имперские и бывшие столицы;

— по масштабу можно различать периферийные, региональные, национальные и транснациональные столицы, а также сверхстолицы (например, столица Европейского Союза);

— по истории возникновения и по характеру застройки выделяются естественные столицы, которые постепенно эволюционировали в столичные города и специально отстроенные;

— по степени стабильности и долго­летию можно выделить стационарные или постоянные столицы в противоположность временным (во время войны) и блуждающим столицам (в период гражданских войн и кочевого образа жизни);

— по уровню контроля можно выделить жесткие (доминируют в большинстве сфер жизни и часто являются громоздкими городами, объединяющими в себе сразу множество функций) и мягкие (характерны для небольших полицентрических государств) типы столиц⁸²⁰.

Оценивая данную развернутую типологию, можно сказать, что практически все виды столиц связаны с доминирующими политико-правовыми условиями существования государства, а значит, отражают систему общественных отношений, требующих соответствующего правового регулирования. Другими словами, в итоге политическая воля главы государства или народа по назначению того или иного города столицей реализуется в конкретных правовых актах (чаще в конституциях).

⁸²⁰ Россман В. Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения. — М.: Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, 2013. С. 31–33.

Функции столицы во многом определяются той объективной ролью, которую она играет в различных сферах жизнедеятельности государства в разные исторические периоды. К основным можно отнести следующие функции:

- размещение органов власти и управления государством — политический и законодательский центр;
- общественная — место проведения крупных религиозных, спортивных, праздничных и других мероприятий;
- экономическая — центр деловой жизни, место размещения торговых, биржевых, банковских и других представительств;
- военно-оборонительная — центр военного управления и основание к прекращению войны в случае захвата столицы;
- брендовая — со столицей связано представление обо всей стране;
- научно-образовательная — место размещения ведущих научных центров и образовательных учреждений;
- социально-культурная — музеи, театры, выставки, воспитатель­но-патриотические комплексы, исторические памятники;
- социально-бытовая — высокий уровень и качество жизни, внедрение новых архитектурных и технологических проектов и т.п.

Конституционное закрепление статуса столицы за конкретным городом не означает его «вечного» существования в качестве такового (хотя есть и такие примеры: Рим, Лондон), и как показывает мировая и российская практика, перенос столиц и «многостоличность» не являются исключительно редким событием в истории государств. Это связано с целым рядом объективных причин, которые политологи делят на негативные и позитивные.

К негативным причинам обычно относят:

- месторасположение старой столицы, ее уязвимость с точки зрения безопасности страны или природных катаклизмов;
- негативные символические коннотации (смыслы) или чрезмерная концентрация населения и ресурсов в одном городе;
- перегруженность главного города страны, транспортные пробки, недостаточная абсорбционная мощность крупных столичных городов;
- экологические проблемы.

Позитивные причины связаны:

— с преимуществами нового места, которое может иметь важное значение в консолидации нации или в стратегии национального и экономического развития;

— с возможностью мобилизовать и переструктурировать всю страну;

— с указанием новых координат внешней и внутренней политики;

— с введением страны в новый культурный, экономический или социально-экономический контекст.

Исследователи выделяют шесть стратегий в переносах столиц: пространственного компромисса, многополярной интеграции, исторической интеграции, альтернативного позиционирования, экономической интеграции, децентрализации⁸²¹.

К субъективным причинам можно отнести уже упоминавшуюся волю руководителя государства, когда решение принимается на основе личных суждений (родовое «гнездо», не нравится природный ландшафт, смена климата по состоянию здоровья и т.п.).

Многостоличность — весьма интересный процесс с точки зрения конституционно-правового статуса столицы. Так сложились исторические обстоятельства и некоторые субъективные условия, что начиная с первого десятилетия XXI в. в России, сначала вне правового поля, а потом и юридически (с переездом Конституционного Суда РФ в Санкт-Петербург), начала складываться дуалистическая модель столицы. Более того, недавно принятые поправки в ч. 2 ст. 70 Конституции РФ фактически узаконили многостоличность, т.к. теперь местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть *другой город*, определенный федеральным конституционным законом⁸²². Это весьма непростой вопрос, требующий отдельного глубокого и комплексного исследования, в связи с неочевидностью позитивных и негативных последствий.

Подводя некоторый итог вышеизложенным рассуждениям, необходимо отметить два обстоятельства: во-первых, конституционно-

⁸²¹ Росман В. Указ. соч. С. 133, 137.

⁸²² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. 16 марта.

правовые и административно-правовые аспекты столичности юридической наукой еще мало изучены и сложившихся концептуальных критериев оценки этого явления нет; во-вторых, уже имеется российский и зарубежный опыт политологических, социологических и экономических исследований роли и места столиц и жизни тех или иных государств, который необходимо обобщить и проанализировать с правовой точки зрения; в-третьих, в основу подобных правовых исследований может быть положена антропологическая концепция столицы, т.е. что полезного принесет людям перенос столицы или многостолочность и т.п.

ГЛАВА 10. СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ГОРОДСКОЙ ЖИЗНИ

10.1. Социально-психологические установки урбанизированного общества (анализ урбанистических теорий)

Урбанизация, являясь элементом глобальных изменений в мире, оказала серьезное влияние на духовную, нравственную и социально-психическую сферу развития общества. Социум постоянно реагирует на динамику городских изменений, причем этот процесс является двусторонним. Многие теории социально-гуманитарного знания определили данную особенность.

Констатация фактов социально-психологических противоречий общества в ходе урбанизации может быть представлена следующим образом. В XIX — начале XX вв. произошел переход к интенсивной урбанизации в ходе модернизации индустриального общества. Критическая оценка урбанизационных процессов была представлена О. Шпенглером. Он заметил в интенсивном наступлении новой городской культуры опасность, угрозу современной ему цивилизации. Упадок мировой столицы, расплзающейся в безграничные просторы, связан с обездушенностью территорий⁸²³. Города, как считал автор, имевшие великую историю, превратились в безликие и бессмысленные пространства. Конечно, согласиться со Шпенглером о полной деструкции городов нельзя, но сама идея вероятной потери духовных смыслов современных городов, их специфичности в потоке глобализирующегося мира актуальна в XXI в.⁸²⁴

По теории Ф. Тенниса, в работе «Общность и общество» город рассматривается как специфическое прогрессивное явление в отличие от деревни, ее общинного уклада, представлявшего в Европе XIX в. признак уходящей цивилизации традиционных отношений. Урбанизация представлена как прогрессивное явление человечества, позволившее

⁸²³ Шпенглер О. Закат Европы. – URL: <http://royallib.com/read/>

⁸²⁴ Нехамкин В.А. Антиурбанизм как социальное явление: философский анализ // Социум и власть. 2015. № 2. С. 6–11.

выйти из устоев традиционного общества. Урбанизация — вызов времени, дающий шанс на новые перспективы жизни⁸²⁵.

Э. Дюркгейм коснулся городской проблематики в произведении «О разделении общественного труда» с позиций структурно-функционального анализа, в том числе в социально-психологическом значении. Автор сформулировал понятие «органическая солидарность», связанное с психологическими принципами жизни в городе. Он заметил уязвимость городской жизни в ее нестабильности. Органическая солидарность основывается на индивидуализме в противовес коллективным признакам общественного сознания, что не всегда адекватно отражается в жизни людей, так как порой городская жизнь ставит под угрозу гармоничные отношения личности и социума. «Человеческие страсти успокаиваются только перед лицом нравственной силы, которую они уважают. Если всякий авторитет такого рода отсутствует, то господствует право сильного и явное или скрытое состояние войны непременно становится хроническим»⁸²⁶.

Среди европейских авторов, рассматривавших социально-психологические городские проблемы, следует отметить английского градостроителя и социолога Э. Говарда⁸²⁷. На фоне городской промышленной экспансии теоретики социально-утопического направления искали новые возможности для улучшения жизни людей. «Город-сад» Э. Говарда — тип образцового города, занимающий 6000 акров земли, кругообразной формы, пересекающийся шестью бульварами. В центре города находится площадь с садом, далее располагаются общественные здания, обширный парк, Хрустальный дворец. Численность жителей составляет примерно 30 000 человек. На окраине города расположены фабрики, склады, дворы, рынки. Поощряются экологически чистые источники энергии, соблюдение санитарных норм. Город-сад, словно оазис благополучия, являлся реальным экспериментом автора, под началом которого в 1903 г. в 55 км от Лондона был заложен первый такой город Лечуорт, рассчитанный на 35 тыс. жителей. «Застройка Лечуорта отличалась очень низкой плотностью, живописным расположением

⁸²⁵ Теннис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии / пер с нем. — М.: Фонд Университет: СПб.: Владимир Даль, 2002 (Акад. тип. Наука РАН).

⁸²⁶ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. — М.: Канон, 1996. С. 7.

⁸²⁷ Howard E. Garden cities of tomorrow. — London, 1902.

ем построек, большим количеством зелени и высоким уровнем благоустройства. Однако вследствие высокой квартирной платы большая часть трудящихся Лечуорта расселилась в окружающих деревнях. За 50 лет Лечуорт не достиг своей проектной величины»⁸²⁸. Специалисты градостроительства отмечают, что Лечуорт стал первым девелоперским проектом. Велик вклад Говарда в обоснование социально-психологических потребностей горожан по решению жилищного вопроса и проблем, связанных с экологической нестабильностью. Идея массового личного дома в городе приобрела популярность благодаря данному исследователю.

Изучением духовных противоречий и материальных ценностей городской жизни занимались представители немецкой урбанистической мысли — К. Маркс, Ф. Энгельс, Г. Зиммель. В работах К. Маркса и Ф. Энгельса рассматривается индустриальный город в контексте социально-психологических установок противоборствующих классов⁸²⁹. «Если раньше в городах существовали значительные прослойки торговцев, трудовых элементов среднего класса, мелкой буржуазии и прочие, то развитие капитализма поляризует состав городского населения на рабочих и буржуазию со значительным численным преобладанием первых. Так, уже к 1844 г. три четверти населения фабричных городов составляет пролетариат. С этого момента положение рабочего класса становится устойчивым, что является предпосылкой для возникновения рабочего движения и в перспективе — классовой борьбы. В городской среде идет централизация промышленного капитала и, как следствие, рабочего класса. Этот процесс является стержнем образования крупных промышленных городов»⁸³⁰. Жизнь горожан-рабочих, рассмотренная Энгельсом, выглядит удручающе. Английские рабочие в конце XIX в. не имели собственности, еле-еле сводили концы с концами, обитали в страшной тесноте. Таким образом, суть социально-психологических установок горожан заключается в развитии под их инициати-

⁸²⁸ Энциклопедия современной техники. Строительство / под ред. В.А. Кучеренко. — URL: <http://www.bibliotekar.ru>

⁸²⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Большие города // Маркс К., Энгельс Ф. Соч.: В 50 т. Т. 2. / под ред. Я.Б. Турчинс. — М., 1955.

⁸³⁰ Спиридонов И.А. Обзор западных социологических теоретических интерпретаций понятия «город» // Известия Саратов. ун-та. Серия: Социология. Политология. 2010. Т. 10. Вып. 4. С. 50.

вой радикальных социально-политических событий и экономических процессов в европейских городах для достижения лучшей жизни.

О городской специфике с духовно-интеллектуальной стороны рассуждал Г. Зиммель: «Обстоятельства и жизнь жителя большого города бывают обыкновенно чрезвычайно разнообразны и сложны, и, что особенно важно, благодаря скоплению такой массы людей со столь дифференцированными интересами их жизнь и деятельность складывается в такой многочисленный организм, что без самой пунктуальной точности договоров и выполнения их все обратилось бы в полнейший хаос»⁸³¹. Психологической проблемой жизни большого города является «повышенная нервность жизни», происходящая от быстрой и непрерывной смены внешних и внутренних впечатлений его жителей.

Перечисленные труды европейских авторов, а также теория К. Маркса о социальной экологии впоследствии послужили основой для изучения локальных городских сообществ в г. Чикаго⁸³². Чикагская школа сформировала комплекс исследований социальной неоднородности пространства «большого» города. Биологические, экономические и социальные факторы городской жизни изучал Э. Берджесс⁸³³. Его интересовали социальные патологии как черты социально-психологического портрета крупного города. Неоднородность жизненного пространства Чикаго была выражена данным автором в методике «концентрических зон». На примере Чикаго исследователи выявили ряд концентрических зон (расходящихся окружностей). В центре находится деловой район — «Сити», в котором расположены офисы, магазины, и где никто не живет. Сити окружен смешанной зоной (слам) — зоной проживания бедноты, представителей национальных и расовых меньшинств, дома здесь напоминают общежития. Это зона преступности и уличных банд. К ней примыкает рабочий район, более стабильный и застроенный добротными многоэтажными домами. Затем следуют ближний пригород, жилая зона среднего класса и дальний пригород — привилегированная зона. Такая модель развития города представляет собой сеть расширяющихся колец, сосредоточенных вокруг делового или исторического

⁸³¹ Зиммель Г. Большие города и духовная жизнь. – URL: <http://magazines.russ.ru>

⁸³² Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. С. 3–12.

⁸³³ Берджесс Э. Рост города: введение в исследовательский проект // Социальные и гуманитарные науки за рубежом. Сер. 11, Социология. 2000. № 4.

центра. Несмотря на то что идея концентрических зон была создана в 1930-е гг., она до сих пор актуальна. Районирование городов по социально-экономическому признаку отражает духовные процессы современной цивилизации.

Идеи об экспансии города, городском метаболизме и городской мобильности сформулировал Э. Берджесс. Экспансия города, раскрытая в его физическом росте, представляет собой не только физическое преобразование городской среды, но и социально-психологический фактор городских изменений. Тенденция расширения большого города нашла отражение в понятии «метрополис». В метрополисе происходит как концентрация жизненных миров социальных групп населения, так и их децентрализация (например, торговые центры на окраинах). Движение города сравнимо с пульсом общества. Городская мобильность может быть либо рутинной, либо интенсивной. Стимуляция городской мобильности может привести к разрушению механизмов социального контроля и к возникновению ареалов деморализации, распу­щенности, порока⁸³⁴. Современные урбанисты исследуют взаимосвязь темпов развития городов с уровнем жизни населения, социальной организацией, факторами технического развития и т.д.

Город — это естественная среда обитания цивилизованного человека, считал Р. Парк. Он утверждал, что существующие социальные проблемы мира в основе своей — проблемы городской жизни⁸³⁵. Восприятие города по Р. Парку отражается в понимании его как наиболее успешной попытки человека преобразовать мир, в котором он живет, в соответствии со своими желаниями. «Сотворив город, человек, невольно и не представляя себе отчетливо смысла этой работы, преобразил самого себя»⁸³⁶. Только в городе человек живет не инстинктами, не подчиняясь традиции, а своим умом, общественным мнением, рациональностью. Причем в рамках городской жизни любое качество человеческой природы не только наглядно проявляется, но и усиливается. Город — подходящее место для раскрытия человеческих сил и изучения человеческой природы и общества. В результате можно отметить, что

⁸³⁴ Берджесс Э. Рост города: введение в исследовательский проект // Социальные и гуманитарные науки за рубежом. Сер. 11, Социология. 2000. № 4.

⁸³⁵ Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. С. 3–12

⁸³⁶ Там же.

городская стихия породила тип человека индивидуального, мыслящего и действующего. Город — комплекс миров индивида, которые соприкасаются, но никогда полностью не взаимодействуют. Люди стремятся убежать от унылого мира, вместо того чтобы преобразовать его⁸³⁷. Город, по мнению Парка, «социальная лаборатория», огромный движущий и сортирующий механизм, который безошибочно отбирает людей, более всего пригодных для проживания в том или ином районе, неиссякаемый источник клинического материала для изучения социальных изменений.

Понятия «урбанизм» и «городской образ жизни» были введены Л. Виртом в первые десятилетия XX в. в США⁸³⁸, посредством чего изучались особенности жизни в больших городах-мегаполисах (мегалополисах). Каркас города отражает мировосприятие людей, олицетворяет их жизненное пространство, связанное с понятиями комфортности и дискомфорта, спокойствия и динамики, энергии городов. Удобство расположения публичных и личных территорий города, обусловленных каркасом, характеризует различные смыслы городского бытия.

Д. Джекобс в работе «Смерть и жизнь больших американских городов» сформулировала серию социально-психологических установок против существующего городского планирования, игнорирующего повседневную жизнь горожан. Это исследование об обыденных вещах: «Какие городские улицы наиболее опасны, какие менее; почему одни городские парки великолепны, а другие представляют собой капканы порока и смерти; почему одни трущобы остаются трущобами, а другие возрождаются и оживают даже вопреки финансовому и административному противодействию; что заставляет перемещаться центры активности в деловых городских районах, а что такое округа в большом городе и какие функции она выполняет (если выполняет). Как большие города действуют в реальной жизни, какие принципы проектирования и способы реконструкции увеличивают социальную и экономическую живучесть городских территорий, а какие, наоборот, парализуют их существование»⁸³⁹. Д. Джекобс попыталась доказать, что саморегуляция городских процессов с учетом интересов горожан наи-

⁸³⁷ Там же.

⁸³⁸ *Wirth L. Urbanism as a Way of Life // The American Journal of Sociology. 1983. Vol. 44. № 1.*

⁸³⁹ *Джекобс Д. Смерть и жизнь больших американских городов. М., 2011. С. 45.*

более пригодна, чем реализация запланированных градостроительных теорий.

В 1970-е гг. А. Лефевр разработал идеи для концепции нового урбанизма⁸⁴⁰. Автор убежден, что в современных городах существует проблема преобразования старого пространства по принципу новых потребностей. При сравнительном исследовании городских ансамблей на всех уровнях (на уровне жилища, дома, соседского сообщества, квартала, города в целом) архитекторы и урбанисты выявили противоречивые особенности городского развития. Так, формируются «лучезарные» города, предвестники будущего общества потребления и досуга, где труд станет автоматическим (где техническое подчинено человеческому). Многие города воплощают технико-бюрократические тенденции, принципы отчуждения и принуждения, унаследованные от этапа индустриальной цивилизации. Городская жизнь должна преодолеть негативное деструктивное воздействие городских ансамблей, создать новую социальную реальность.

Городская дифференциация, выраженная в специализации групп горожан по профессии, является одним из путей приспособления человека к окружающей среде. В связи с этим теория концентрических зон сочетается с урбанистической экологией, с пониманием духовных вызовов урбанизации.

Поддерживая тезис «урбанизм как образ жизни», Э. Гидденс олицетворяет собой весь современный мир с городской жизнью⁸⁴¹. Влияние современных городов на человека очень велико. Город — центр всех сфер общественной жизни. Среди значимых социальных явлений западных городов послевоенного периода XX в. Гидденс противоречиво оценил субурбанизацию, приватизацию, джентрификацию. В связи с серией финансовых кризисов указанные процессы протекали сложно, поэтому назвать их результатом успехом или социальной катастрофой невозможно до сих пор. Интересна типология городов Э. Гидденса, в которой отражены международные процессы, повлиявшие на повседневность жизни американцев. Первым типом является город — штаб-квартира, второй тип города — инновационный центр, третий тип —

⁸⁴⁰ Лефевр А. Идеи для концепции нового урбанизма // Социологическое обозрение. 2002. Т. 2. № 3. С. 19–26.

⁸⁴¹ Гидденс Э. Социология. – М., 2005.

центр модульного производства, четвертый тип — перевалочный пункт для третьего мира, пятый тип — город пенсионеров. Энтони Гидденс проанализировал городскую специфику разных регионов планеты, предположил ракурсы их развития в виде роста миграционных процессов, что обуславливает джентрификацию. Автор отметил ухудшение условий жизни горожан стран третьего мира.

В XIX в. городской мир стал знаменателем всех модернизационных процессов общества, воплотил в себе черты новой индустрии, противоречивые тенденции социального развития. Городская жизнь рассматривалась как тяжкое бремя рабочих — основного социального кластера городского сообщества. В XX в. повседневный мир города олицетворяется в социально-психологических, экологических, экзистенциальных, постмодернистских тенденциях. Город — это артефакт жизни, социокультурная среда, пространственно-временной континуум, источник вдохновения, фактор стресса и одиночества современного человека.

Среди урбанистов XXI в. о социально-психологических установках жителей городов размышляют Р. Флорида «Кто твой город? Креативная экономика и выбор места жительства», Д. Брук «История городов будущего», С. Маккуайр «Медийный город: медиа, архитектура и городское пространство», К. Стил «Голодный город. Как еда определяет нашу жизнь», В. Рыбчинский «Городской конструктор: идеи и города», Я. Гейл «Города для людей» и т.д.

Новый взгляд на город выражен в особенном понимании его социальной реальности, текущих проблем, возможностей и перспектив развития. Взгляды авторов рубежа XX—XXI вв. составили основу представления об урбанистических дискуссиях последнего времени.

Среди приоритетных направлений изучения жизни современных городов в социально-психологическом контексте стоит выделить определение взаимосвязи типологии городов с такими аспектами жизнеустройства как мобильность современной городской жизни, тенденции глобализации, социокультурная трансформация городского мира, перспективы развития будущих городов и многое другое. Например, метафоричность городской жизни прояснили Э. Амин и Н. Трифт. Урбанизм, иногда недоступный сознанию, можно понять с помощью метафор. «Первая — это метафора транзитивности, которая отмечает

пространственную и временную открытость города. Вторая метафора изображает город как место, где сходятся разнообразные ритмы, постепенно отчеканиваясь в ежедневных контактах и многочисленных переживаниях времени и пространства. Третья метафора указывает на город как отпечатки следов: следы прошлого, ежедневно прокладываемые пути движения вдоль и поперек города, а также и связи за его пределами»⁸⁴².

Эффект транзитивности — особенность каждого города. Он заключается в способности изменять свой облик, формировать новые черты. Импровизации городских улиц — эффектный источник изучения повседневного процесса. Рефлексию этого явления проносит фланер, погруженный в контакт с городом через ощущения, эмоции, восприятия. «Психогеография городских пространств» — одно из современных направлений современных урбанистических исследований. Спецификой фланерства наделен каждый, но возможность раскрыть множество потаенных секретов города дана внимательным, чутким индивидам. Чаще всего сведения о городах встречаются в художественных текстах при описании местности, в записках путешественников, в специализированных исследованиях.

Э. Амин и Н. Трифт особо отнесли к «ритм-анализу» городской жизни. Ритмы города — это координаты, по которым его обитатели и приезжие упорядочивают свой опыт города, пути освоения городской жизни в виде правил дорожного движения, времени работы заведений, периодов тишины и городского шума, повседневные ритмы горожан. «Города, помимо всего прочего, обеспечивают и механизм, посредством которого направляются ритмы, — от светофоров, которые регулируют темп жизни, до правил планирования, «направляющих» город в заданных направлениях. Точно так же город в большей степени регулируется и бюрократией, и другими формальными и неформальными институтами. Потoki и открытые пространства испещрены множеством правил, конвенций, институтов контроля»⁸⁴³. Ритм-анализ — условный метод психологического прочтения города посредством карт, зарисовок, текстов, фотографий, фильмов, наблюдений из окна и т.д. Также город познается «средствами его поименования» (карты, схемы,

⁸⁴² Амин Э., Трифт Н. Внятность повседневного города. — URL: <http://magazines.russ.ru>

⁸⁴³ Там же.

туристические бренды и т.д.), урбанистическими формами искусства (выставки, концерты, фестивали, парады), городскими граффити.

Жизнь городского сообщества в современном городе меняется в связи с ускорением ритмов жизни, распространением информационных потоков. Повседневная жизнь нового городского социума протекает с участием гаджетов, обезличенных форм общения, интерактивных технологий. Среди терминов новых типов городов предложены понятия с социально-психологическим контекстом — «умный город», «машинный город», «властный город», «инженерия новых городов», «право на город». Характеристики города в ключе Э. Амина, Н. Трифта, их новый взгляд на урбанизм отмечены в практиках рефлекслирующих путешественников и ритм-аналитиков, в разноликости городских социальных коммуникаций и направлениях глобальных потоков городских сетей, в ощущении свободы городского пространства.

Новые идеи социально-психологического характера о городе прослеживаются в трудах Р. Сеннета⁸⁴⁴. Автор оценивает влияние капитализма на социальные тенденции городской жизни. Современные экономические отношения западного общества являются примером «гибкого» капитализма, который порождает глобализацию, а вместе с ней — безразличие. Эффект гибкости и безразличия можно определить посредством трех процессов: в физической связи с городом, в стандартизации городской среды, в отношении горожан к семье и работе. Сочетание гибкости и безразличия создает невидимый невооруженным глазом конфликт. Напряженная работа дезориентирует семейную жизнь. Кодексы офисного поведения приносятся в семью, происходит расслоение семейных ценностей. Идентичность заняла место «инаковости», под которой понимаются не столько материальные отличия качества жизни горожан, сколько социокультурные изменения. Одним из выводов Р. Сеннета является мысль о том, что современный капитализм создает сложные психологические установки в городе, тяготеющие к различию, а не к «инаковости». Люди скрываются за стенами безразличия.

Классические и современные теории о городах в контексте значимых направлений урбанистической мысли раскрыла Е.Г. Трубина в

⁸⁴⁴ Сеннет Р. Капитализм в большом городе: глобализация, гибкость и безразличие // Логос. 2008. № 3 (66). С. 95–107.

кон­тексте работы «Город в теории». Среди обозреваемых направлений соци­ально-психологического дискурса городской проблематики автор вы­являет форматы восприятия города как экосистемы, как транспортно­го эквивалента («город и мобильность»), как объекта экономики, как эле­мента глобализации, как точку роста политической активности, как соци­окультурную доминанту в социальном разнообразии современного мира, как место и время повседневности, как пространство для метафор⁸⁴⁵.

Социально-психологические установки городского общества, антиномичная социокультурная реальность города представ­лены Г.В. Горновой в «Философии города»⁸⁴⁶. Автор обращается к фено­менологии и диалектике города, к идеологии урбанизма, прежде всего — к противоречиям и антиномиям города, лежащим в основе его раз­вития и осмысления. Город выглядит как мера развития сущностных сил человека, концепт его активности, социальности, субъектности, рациональности, творческой деятельности. Вызов городской цивили­зации сформировал в человеке и социуме функции выживания, раз­вития. Категория «антиномия» в исследовании Г.В. Горновой явля­ется ключевой и методологически аргументированной. В контексте изучения антиномичности городской жизни представ­лены витальные и экзистенциальные парадигмы города, а также типологическое опи­сание «Homo Urbanus» («Человека городского»), способного преодолеть психологические противоречия городского мира с помощью ур­банистической культуры.

Идею «Открытого города» как концепцию и методологический принцип исследования городов XXI в. предлагает научная группа УрФУ «Открытый город: от теоретического изучения к инновационному проектированию»⁸⁴⁷. Современный город имеет ряд смысловых уров­ней: город для пешеходов, город для туристов, город для различных со­циокультурных практик и т.д. «Открытие» старых, новых, отчужден­ных территорий городского пространства — востребованное занятие девелоперов, дизайнеров, всех неравнодушных к городу людей.

Тема общедоступных городских территорий в последнее время стала

⁸⁴⁵ Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства. – М., 2011.

⁸⁴⁶ Горнова Г.В. Философия города. – М.: Инфра-М, 2014.

⁸⁴⁷ Мельникова С.В., Быстрова Т.Ю., Головнева Е.В. Открытый город и его создатели // Лабиринт. Журнал социально-гуманитарных исследований. 2015. № 2.

очень актуальной. В работе Я. Гейла и Л. Гемзо «Жизнь среди зданий...» оригинально изложена типология городов, основанная на их функциональности. Авторы выделяют такие социально-психологические описания городов как «традиционный», «заполненный», «покинутый» и «отвоеванный» город. В традиционном городе продолжают гармонично сочетаться места встреч, транспортные развязки и рыночные отношения. «Заполненный город» состоит из автомобильных дорог, завоеванных у общественных территорий. Там преобладают шум, грязь, парковочные зоны. В «покинутом городе» общественные пространства и социальная жизнь также исчезают. Такие города называют «городами автомобилей». Люди передвигаются исключительно на автотранспорте, т.к. пешеходное движение практически отсутствует. «Отвоеванный» город представляет собой попытку восстановления основных традиционных городских функций, создание баланса между ними⁸⁴⁸.

В XXI в. появляются «практические» теории урбанизма. Наиболее интересной можно назвать теорию «тактического урбанизма», предложенную американскими архитекторами М. Лайдоном и Э. Гарсиа — малые дела в сфере городского развития, по их мнению, гораздо эффективнее, чем проекты масштабных изменений, которые почти никогда не доходят до реализации, чтобы двигаться вперед в улучшении городской среды достаточно и небольших усилий⁸⁴⁹.

Обобщая анализ представлений о городском развитии в контексте социально-психологических исследований авторов различных эпох, включая представителей XXI в., следует сделать ряд выводов. Город — вневременный объект для исследований социальной сферы, духовной среды, психологии социума, политики, экономики и т.д. Проблемные вопросы урбанистики были затронуты в творчестве многих европейских и американских мыслителей, разбиравшихся в социальной специфике урбанизации⁸⁵⁰. Город в духе европейского ур-

⁸⁴⁸ Гейл Я., Гемзо Л. Жизнь среди зданий: использование общественных пространств. М., 2012.

⁸⁴⁹ Лайдон М., Гарсиа Э. Тактический урбанизм. Краткосрочные действия – долгосрочные перемены. – М.: Strelka Press, 2019.

⁸⁵⁰ Напр.: Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь. – М.: Изд-во «Ман, Иванов и Фербер», 2019; Сторпер М. Ключи от города. Как устроено развитие? (Как экономика, институты социального взаимодействия и политика формируют развитие). – М.: Strelka Press, 2018; Сеннет Р. Плоть и камень. Тело и город в цивилизации Запада. – М.: Strelka Press, 2016.

банизма, как правило, олицетворял символ прогресса, модернизации, эволюции отношений. Однако некоторые авторы связывали образ города с антисоциально-психологическими установками — угнетением населения, социальным дисбалансом, отсутствием принципов социальной справедливости. Горожане — один из элементов «машины» урбанизации, принципы жизни которых долгое время были несколько второстепенны по сравнению с достижениями городской индустрии. Лишь во второй половине XX в. проблемы комфортности городской повседневности, городская инфраструктура стали объектом изучения и внимания градостроителей. В большинстве работ по современным городским исследованиям нет комплексного подхода к анализу социально-психологических особенностей города. Однако некоторым авторам удалось сформировать контуры социально-психологического осмысления городской жизни.

Город — социальный организм, являющийся местом живого общения, что особенно актуально для общества XXI в., в жизни которого городская повседневность развивается все больше в частной сфере — в собственных домах, за персональными компьютерами, в личных автомобилях, на индивидуальных рабочих местах, в строго контролируемых торговых центрах⁸⁵¹. Город всегда играл роль общественной территории и форума. Данная функция, по мнению Я. Гейла, является социально-психологическим «методом лечения» городов. Процесс оздоровления городской социальной жизни заключается в увеличении возможностей для пешеходного передвижения, которое является залогом качества жизни, витальности территорий, удовольствия горожан. Пешее движение формирует социальную жизнь городов. В городах необходимо развивать зону «шаговой доступности», создавать комфортный для человека баланс между разными видами транспорта.

Анализ социально-психологических установок городского общества, отмеченных авторами ряда урбанистических теорий XIX—XXI вв., демонстрирует приоритет моделей развития городских пространств, ориентированных на человеческие ценности и потребности; на естественные установки жить в комфортных условиях, органично развиваться в условиях глобальных преобразований городской среды;

⁸⁵¹ Гейл Я., Гемзо Л. Указ. соч. С. 22.

чувствовать социальную гармонию с окружающим миром и ответственность за него; стремиться к духовным приоритетам и быть сопричастным к городским практикам.

10.2. Социализация в городе

Горожане как объект социально-психологического анализа рассматриваются в контексте общественной природы субъекта города; различных видов и средств коммуникаций между людьми; влияния на них социокультурных норм и установок. Социально-психологический климат в городе — условие и результат процесса социализации его жителей.

Социализация понимается как интерактивный процесс усвоения человеком норм и ценностей общества, преемственности поколений посредством культуры, традиций, жизненного уклада. Социализация реализуется благодаря набору многих социокультурных тенденций и факторов. Т.Ю. Макашина определяет формирование и активность личности через мегафакторы (планетарного уровня), макрофакторы (этнос, общество, государство), мезофакторы (тип поселения, субкультуры и пр.) и микрофакторы (микросоциум)⁸⁵² среды. Отличительной чертой социализации горожан является влияние всех факторов, но в большей степени — комплекса мезофакторов. Механизмы современной социализации человека в городской среде проходят параллельно с процессами социальной идентификации, определением удовлетворенности качеством жизни в городе.

Под мезофакторами социализации горожанина следует понимать *городскую повседневность, социальные коммуникации и компоненты социокультурной ситуации в городе*. Проблемы социализации человека в современном городе существуют повсеместно. Социализация рассматривается как естественный процесс в определенном пространстве, являющемся первичным звеном в жизненном цикле человека⁸⁵³. Социализация личности служит ориентиром целостного развития человека, а пространство социализации (в том числе город) — исходным компо-

⁸⁵² Макашина Т.Ю. Влияние факторов социализации на активность личности // Герценовские чтения. Начальное образование. 2010. Том 1. С. 257–260.

⁸⁵³ Барболин М.П. Социализация личности: методология, теория, практика. – СПб., 2008. С. 15.

нением этого органичного и непрерывного процесса. Город является средой, в которой содержатся все необходимые духовно-нравственные и материальные условия развития современной личности.

Городская повседневность как фактор социализации горожанина, определяет собой мир обыденной жизни в условиях города, включающий в себя как инфраструктуру города, особую социокультурную среду, трудовые будни и отдых горожан, качество и уровень жизни. В социально-гуманитарном знании роль городской повседневности в развитии личности подчеркнута многими авторами. П. Бергер и Т. Лукман в теории социального конструирования реальности предопределили социально-психологическое осмысление социализации человека в условиях городской повседневности⁸⁵⁴, введя в научный оборот понятие «повседневный мир»; поставив вопрос о языке «повседневных встреч», о путях «заучивания типичных повседневных действий», тем самым дав толчок концепциям социального конструирования идентичностей, в том числе городского пространства⁸⁵⁵. Теориями о городской повседневности признаны работы уже упоминавшихся ученых Чикагской школы Р. Парка и Э. Берджесса⁸⁵⁶, проанализировавших различные аспекты влияния социального окружения на человека, биологические и экономические факторы человеческой жизнедеятельности. Результатом их размышлений стала идея социального развития (инвазия, сукцессия), методика «концентрических зон». В условиях Чикагской социологической школы Л. Вирт обосновал понятие «урбанизм», исходя из его четырех характеристик: размера, территории города, плотности и гетерогенности населения⁸⁵⁷. В современном обществе социальные вопросы, связанные с пространственной сегрегацией городского мира, остаются злободневными и актуальными. Городская повседневность в ключе «понимающей социологии» рассматривалась Максом Вебером. Он предположил, что город способствует развитию индивидуальных

⁸⁵⁴ Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: «Медиум», 1995.

⁸⁵⁵ Пушкарева Н. «История повседневности» как направление исторических исследований. – URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=50280>

⁸⁵⁶ Burgess E. The growth of the city: on introduction to a research project. Chicago, 1925; Burgess E., Park R., McKenzie R.D. The city. Chicago, 1926/

⁸⁵⁷ Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Вирт Л. Избранные работы по социологии. М.: ИНИОН РАН, 2005. С. 93–118.

черт личности в рамках городской повседневности⁸⁵⁸. Теории Э. Дюркгейма и Г. Зиммеля дополнили урбанистическую концепцию городской повседневности. Дюркгейм определил город как живую целостность, которой характерны разные способы взаимодействия между людьми, в том числе девиантное поведение⁸⁵⁹. О воздействии города на психику и порождении асоциального поведения человека указывал Г. Зиммель. Он отмечал, что масштаб города влияет на социальные установки и деятельность горожанина. Например, в метрополисе возможно избежать жесткого социального контроля⁸⁶⁰. То, что городская жизнь не представляет целостного единства, а существует в виде множества миров — определил Н. Смелзер⁸⁶¹.

Психологическое обоснование городской повседневности раскрывается теорией города как креативного явления. «Город представляет собой сложный сплав самых разнообразных людей, групп интересов, институтов, организационных форм, отраслей экономики, социальных групп и культурных ресурсов». По убеждению Ч. Лэндри, креативность города формируется за счет силы мышления и идей горожан, определяющих их мировоззрение, а также от восприятия культуры как творческого ресурса. Бесспорно, городское пространство — условие развития творческой личности⁸⁶².

Социокультурные свойства мира городской повседневности рассматривали Н. и Т. Анциферовы⁸⁶³: «Всесторонней характеристики жизни города достигнуть нам не удалось, но известная многосторонность, как будто нами все же достигнута. В некоторых случаях дается картина, относящаяся к переживаемому нами моменту, в других, мы переносимся в прошлое, отделенное от нас десятилетиями. Все это нарушает единство характера нашей мозаики, сложенной из слишком разнообразных камешков. Однако, мы надеемся, что читатель нашей

⁸⁵⁸ Weber M. Die Stadt. Wirtschaft und Gesellschaft, Kap 8. // Grundriss der Sozialökonomik. III. Abt. Tübingen, 1922.

⁸⁵⁹ Durkheim E., Fauconnet P. Sociologie et sciences sociales // Revue philosophique, t. LV, Mai 1903; Durkheim E. Sociologie et philosophie. P., 1924.

⁸⁶⁰ Simmel G. The Metropolis and Mental Life. N.Y. 1903.

⁸⁶¹ Смелзер Н. Поселенческие общности и жизнь в больших городах. — URL: http://scepsis.ru/library/id_590.html

⁸⁶² Лэндри Ч. Креативный город. — М.: Классика-XXI, 2006.

⁸⁶³ Анциферовы Т. и Н. Книга о городе. Город как выразитель сменяющихся культур. — Л.: Изд-во Брокгауз — Ефрон, 1926.

Чухломы или Вар­ни­вина сможет узнать на этих страницах знакомые черты и опираясь на них расширить свое представление о городе»⁸⁶⁴.

Город является самодостаточной повседневной средой, основной функцией которой считается обеспечение жизненного пространства. Городской быт можно представить как территориальную концентрацию средств производства; предметов, продуктов труда и домохозяйств в одно целостное повседневное образование, не сводимое к множеству отдельных поселений, обладающее интенсивностью социальных связей. Городская жизнь предстает результатом и объектом творческой и любой другой деятельности человека, определяется «квинтэссенцией социальности»⁸⁶⁵. Город существует как исторически и культурно освоенный локус, постоянно продуцирующий собственную культурную информацию. Критически оценивает крупные российские города С.А. Смирнов, подмечая, что они не созданы для жизни, для полноценного обитания в них человека, в котором раскрывались бы все его способности, в котором развивалась бы личность. Современные города — это города-монстры, города-фабрики, лишённые духовных центров и культурных корней⁸⁶⁶. Поэтому малые города в противопоставлении с крупными центрами, воспринимаются некоторыми более гармоничной территорией для жизни и развития личности.

Мир городской повседневности во взаимосвязи с эпохой всеобщей информатизации и влиянием их на человека исследуют Ю.В. Зацепин⁸⁶⁷, М.Л. Паламарчук⁸⁶⁸ и другие авторы. Они отмечают ощущение усложнения жизни в городе из-за постоянного роста информационных потоков, формирования неоднородности их структуры, интенсификации воздействия на человека средств массовой информации и коммуникации. Проявления глобализации, виртуализации, гипертекстуальности, интерактивности городского пространства определяют повседневный мир человека как сложный феномен, отражаю-

⁸⁶⁴ Анциферовы Т. и Н. Жизнь города. – Ленинград, 1927.

⁸⁶⁵ Горнова Г.В. Феномен города в духовном мире человека. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2005. С. 7.

⁸⁶⁶ Смирнов С.А. Антропология города или о судьбах философии урбанизма в России. – URL: <http://antropolog.ru/doc.php?id=129>

⁸⁶⁷ Зацепин Ю.В. Город как социум в эпоху всеобщей информатизации. – Челябинск: НП «Институт развития города», 2006.

⁸⁶⁸ Паламарчук М.Л. Город как социокультурный феномен: дис. ... канд. философ. наук. – Архангельск, 2009.

ший картину социокультурной реальности малого и крупного города.

Ценности горожан в повседневной жизни оказывают заметное влияние на образ жизни в городе, проявляясь в виде предпочтений в таких сферах как семья, работа, здоровье, отдых и досуг⁸⁶⁹. Россия является урбанизированной территорией, в которой значительная часть населения проживает в городах. Тем не менее в менталитете многих людей присутствуют элементы деревенского мировоззрения, поскольку жители в большинстве случаев являются горожанами пока что в одном-двух поколениях.

По теории О.Е. Басканского и Е.Н. Кучер, образ мира выстраивается на основании извлекаемой из среды сенсорной информации с ее последующей когнитивной обработкой. Иными словами, городская повседневность — рефлексия самих горожан на свою жизнь, особенности восприятия окружающей среды, в пространстве которой формируется социальное миропонимание, обобщенное в обыденности и выраженное в формах ежедневного рутинного труда и досуга, в потребительских интересах и очевидных ожиданиях. У многих горожан прослеживается стремление к единению с природой, повышенный интерес к экологии жизненного пространства, что вероятно является подсознательным желанием вернуться к архаичной повседневности⁸⁷⁰.

Для большинства людей XXI в. городская повседневность — первичная среда социализации, сложный структурированный комплекс жизнеустройства в виде знаков, символов, коммуникативных характеристик городской жизни. Важным фактором социализации личности в современном городе являются *условия и средства социальной коммуникации*. Социальная коммуникация горожан представляет собой базовую форму социальных взаимодействий, на основе которых вообще существует и развивается город как социальный организм. Непосредственное общение между горожанами, обмен аудиовизуальной информацией и другие формы отношений способствуют становлению медийных личностных качеств в условиях города. Технологии и практики коммуникации в городском пространстве демонстрируют степень духовного развития социума, его достижения, противоречия и пробле-

⁸⁶⁹ Муталова Г.М. Ценностные ориентации и предпочтения повседневной жизни горожан: автореф. дис. ... канд. социол. наук. – Уфа, 2009.

⁸⁷⁰ Басканский О.Е., Кучер Е.Н. Когнитивный образ мира. – М.: РООИ «Реабилитация», 2010.

мы. «Коммуникативная функция города сегодня непосредственно отвечает за распространение культурных образцов поведения, формируя новый стиль мышления и поведения горожан»⁸⁷¹.

Применяя философское толкование структуры коммуникации А.В. Назарчука⁸⁷², соотнесем механизмы социальной коммуникации с социализацией личности в урбопространстве. Человек в городе формирует образ «другого», идентифицируя себя среди людей. Город — это мир «мой» и «другого», который все понимают одинаково и по-своему. Диалог субъектов города помогает отождествить человека с образом «Я», что выстраивается в его сознании в соответствии с идеалами, критериями, отличительными признаками. Город содержит в себе множество различных отношений. Сквозь множественность коммуникативных актов личность приобретает устойчивые социальные навыки жизни в урбанизированном обществе.

Результатом и средством городских коммуникаций становятся урбонимы, различные атрибуты языка горожан. Языковая архитектура города влияет на социализацию человека, приобщая его к социуму посредством особых городских наречий. Пространство города как внеязыковая действительность постигается личностью с помощью речи. Существует гипотеза о том, что город создает некое субъективное представление о пространстве, эксплицируемое по языковым данным в ходе коммуникации⁸⁷³. Это субъективное представление выступает своего рода «картой» города, на которой есть как освоенные места, так и «белые пятна» — неосвоенные территории. Человек сам выстраивает городской мир, поэтому основными свойствами языкового пространства города, существующего в языковом сознании горожан, является антропоцентричность и социокультурная идентифицируемость носителя языка с территорией жизни.

Особенности социальной коммуникации определяются согласованностью действий и взаимопониманием между субъектами города. Сте-

⁸⁷¹ *Чередниченко И.А.* Влияние города на характер социальной коммуникации // В сборнике статей: Развитие средних городов: замысел, модели, практика. – Волгоград, 2015. С. 305.

⁸⁷² *Назарчук А.В.* Идея коммуникации и основные философские понятия XX века // Вопросы философии. – URL: http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=324

⁸⁷³ *Позднякова Е.Ю.* Проблема восприятия городского пространства и его отражения в языковом сознании горожан // Филология и человек. 2014. № 2.

пень согласия в решении городских вопросов и проблем выражается в различных оценках социального взаимодействия между городским социумом в целом, властью и городским активом. Если согласия нет, то благоприятных условий для социализации личности не складывается. Иногда можно признать, что мир городских социальных коммуникаций — симулякр урбореальности. Людям свойственно воплощать желаемые характеристики отношений во что-то реальное, даже если мир вокруг иллюзорен. Поэтому город в субъективном миропонимании зачастую становится символом надежд, новых отношений, олицетворением задуманного⁸⁷⁴. Социальные коммуникации горожан друг с другом, с муниципалитетом, со средой в целом определяют качество социализации городских обывателей. Город является открытым пространством для диалога и кросс-культурных коммуникаций, что выражается в социокультурной ситуации города.

Социокультурная ситуация в городе — фактор социализации горожанина. Ее компоненты — сложная структура духовных и материальных условий жизни горожан, состоящих из образовательного пространства, форм социальной и культурной активности, настроений горожан, социальных институтов города. Город демонстрирует культурный уровень социума. Региональная среда аккумулирует исторический опыт и новые тенденции общественных отношений, необходимые для социализирующейся личности. Происходит активизация сознания, получение новых ценностей, формируются реакции поведения в городе. С одной стороны, социокультурная информация города помогает людям в самоопределении, в выработке своих норм и ценностей. С другой стороны, могут быть случаи переизбытка интенсивности «воздействия» города на человека, что лишает личность индивидуальных ориентаций, все больше вытесняемых из его сознания⁸⁷⁵. Происходит стереотипизация поведения, а также формируются тактики преодоления стереотипов как моделей поведения в городе. Все это социализирует человека в социокультурной ситуации искусственной городской среды.

⁸⁷⁴ Балюшина, Ю.Л., Касаткина С.С. Малый провинциальный город как пространство социализации. — Саратов: Вузовское образование, 2018.

⁸⁷⁵ Мурылев В.А. Социокультурная среда города // Аналитика культурологии. Электронное научное издание. — URL: http://www.analiculturolog.ru/journal/archive/item/553-article_35-2.html

Социализация в условиях города является сложным многогранным процессом становления личности горожанина и городского социума в целом. Город обеспечивает непрерывный путь социализации, качество и результат которой зависят от особенностей повседневности того или иного города, от условий и средств социальной коммуникации, от многих социокультурных компонентов, которые заложены в жизненные принципы конкретной территории.

10.3. Когнитивный образ города

Современная социальная психология рассматривает актуальные вопросы развития общества. Одним из таких направлений можно назвать изучение когнитивного образа территории проживания в сознании горожан. Россия является урбанизированной территорией, т.к. большая часть населения проживает в городах. Когнитивный образ — субъективная репрезентация предмета по ряду признаков, действий и форм восприятия.

Образ мира, согласно взглядам О.Е. Басканского и Е.Н. Кучер, строится субъектом на основании извлекаемой из среды сенсорной информации и ее последующей когнитивной обработки. «Говоря о данной категории, необходимо подчеркнуть, что под образом имеется в виду не только и не столько зрительная картинка, сколько модель событий реальности, оформленная в виде совокупности доступных объекту разно­модальных ощущений»⁸⁷⁶. *Когнитивный образ города* — представление людей о нем, связанное с восприятием признаков и форм социальной, экономической, духовной сфер городской жизни. Город открывает широкие возможности для развития личности, а также таит многие проблемы, порождающие стрессы и противоречия городской жизни.

К примеру, *экономическое представление о городе* раскрывается в теории экономики города и находится в некоторой критической точке своего развития, когда трудно выявить единственную явно доминирующую тенденцию. Помимо наукообразного определения «экономики города» существуют обыденные взгляды большинства городских жителей, связанные экономическим поведением горожанина: проблемами

⁸⁷⁶ Басканский О.Е., Кучер Е.Н. Указ. соч. С. 12.

занятости, труда и безработицы, вопросами потребителя и городского производителя, возможностью инвестирования в городе и т.д.

Несмотря на то что горожане ориентируются на приобретение возможных материальных выгод, в их сознании проявляются стремления к *ценностям неэкономического характера*, которые сохраняют в их поведении мотивы культурной жизни⁸⁷⁷. Забота о здоровье, досуге и отдыхе, образовании, духовных предпочтениях горожан неразрывно связаны с когнитивным образом города. Согласно теории креативного города Ч. Лэндри, «город представляет собой сложный сплав самых разнообразных людей, групп интересов, институтов, организационных форм, отраслей экономики, социальных групп и культурных ресурсов»⁸⁷⁸. Специфику креативного города определяет сила мышления и идей, формирующих коллективное мировоззрение, а также востребованность горожанами творческого досуга. Индивидуальность города расцветает, если люди имеют широкий взгляд на вещи и концентрируют внимание на мелочах.

Социальные процессы, происходящие в городе, отражаются в когнитивном мышлении его жителей. Одной из форм осмысления социальных городских явлений является поиск и определение городской идентичности. Г.В. Горнова отмечает, что «идентичность сама по себе как центральная категория круга мировоззренческих понятий в форме локальной идентичности — городской идентичности — затрагивает смысложизненные вопросы существования человека, но при этом ответы на них обращены не только и не столько к самому человеку, сколько содержат обращение «Urbi et orbi» — к городу и миру». Структуру городской идентичности составляют устойчивые представления человека о себе как жителе определенного города, а также непосредственное переживание своей связи с городом, чувство сопричастности городу и его жителям, приобщенность к городскому бытию, чувство общей судьбы. «Городская идентичность является конструируемым социокультурным феноменом, складывается в пространстве повседневности, основными формами ее репрезентации выступают городской нарратив, культурная память, коммеморативные практики»⁸⁷⁹. Горожа-

⁸⁷⁷ Муталова Г.М. Указ. соч. С. 20.

⁸⁷⁸ Лэндри Ч. Указ. соч. С. 26–27.

⁸⁷⁹ Горнова Г.В. Городская идентичность: философско-антропологические основания. – Омск: «Амфора», 2019. С. 17, 12.

нин определяет соразмерность жизни пространству своего города через интенсивное с ним визуально-­тактильное взаимодействие.

Элементом когнитивного восприятия является *визуализация городской жизни*. Например, визуальными показателями изменений в российской урбанизации в XIX–XX вв. следует назвать буквальный рост крупнейших городов; усиление внут­ророссийской городской миграции; усложнение городской сегрегации; изменения в городском ландшафте и другие тенденции, которые заметны при обычном наблюдении за территорией города. Часто впечатление о городе связывается с особенностями городской архитектуры.

На рубеже XX–XXI вв., в переходный период от постиндустриальной эпохи к информационной, произошло появление таких пространственных концептов как «мегаполис», «глобальный город» (С. Сассен), «гетерополис» (Ч. Дженкс), «технополис» (А. и В. Никитины), «метополис» (П. Путинцев). Существующий богатый эмпирический опыт восприятия городского мира позволяет практикующим специалистам описать город как социокультурный феномен. Они рассматривают его и как профессионалы, и как жители. Ведущая роль отдана визуальному восприятию и эмоциональным переживаниям⁸⁸⁰.

К. Эллард раскрыл принципы влияния архитектуры на поведение и самочувствие горожан. По его мнению, контраст реакций на различные пространства легко считывается через язык тела — позу, движения глаз и головы — и даже отражается в мозговой деятельности. Куда бы мы ни шли и что бы мы ни делали, получаемые при этом впечатления воздействуют на наш мозг и нервную систему. Никогда еще воздействие застроенной среды на переживания людей не было таким тонким и изощренным, как сегодня. Среда обитания в городе рассматривается обществом как спектр значимых мест: любви, страсти, скуки, тревоги, благоговения и т.д.⁸⁸¹ Концепция «третьего места» Р. Ольденбурга также раскрывает психоэмоциональную функцию городской среды⁸⁸²

⁸⁸⁰ Костина Д.А. Феномены архитектурного пространства мегаполисов // Архитектон: известия вузов. 2010. № 4 (32). С. 2.

⁸⁸¹ Эллард К. Среда обитания: как архитектура влияет на наше поведение и самочувствие. – М.: Альпина-Паблицер, 2019. С. 16.

⁸⁸² Ольденбург Р. Третье место: кафе, кофейни, книжные магазины, бары, салоны красоты и другие места «тусовок» как фундамент сообщества. – М.: Новое литературное обозрение, 2014.

и неформальной общественной жизни, разворачивающейся в публичных местах, где она протекает непринужденно, весело, без особого планирования и организации (английские пабы, немецкие пивные сады, венские кафе и т.д.).

Развитие визуализации городской жизни приводит к пересмотру принципов обустройства среды обитания и к поиску способов ее организации в таком ключе, чтобы она помогала не только жить в городе, но и развиваться, ощущать улучшение жизни, наслаждаться ею.

Современные города переживают разные процессы преобразования своей среды, в том числе превращаются в медиагорода, «запутываются» в архитектурной разноликости. *Осмысление архитектурного стиля города* является составной частью его визуально-когнитивного образа, т.к. через архитектуру воспринимаются ключевые модальности городского пространства. По мере социального развития общества происходит развитие публичных зон городов, появляются новые типы зданий, обусловленные условиями труда и отдыха конкретного города, значительно расширяется функциональная палитра городских территорий. Если застройка улиц и микрорайонов образует базовый городской каркас, то на площадях размещают наиболее выразительные общественные здания и памятники. Промышленная зона, как правило, располагается в санитарной черте городов, за их пределами и составляет особый колоритный фон в их архитектуре. Пункты коммуникаций российских городов (вокзалы, аэропорты, транспортные развязки и т.д.) сочетают в себе стиль конструктивизма, т.к. во многих городах эти здания продолжают выполнять свою функциональную нагрузку до сих пор. Таким образом, современные стили в городской российской архитектуре наделены технологизмом, присутствием одинаковых повторяющихся элементов, использованием искусственных строительных материалов, что иногда определяет «иронию судьбы» в жизни горожан.

Изменения историко-политической ситуации прямо отражались на восприятии городских пространств, связанном с различной типологией городов. Особенности крупных промышленных центров нашей страны следует считать сегрегацию районов; особый планировочный каркас, сформированный из жилых районов и «промзоны»; транспортные магистрали, связанные с градообразующими предприятиями; удельный вес рекреаций и городских площадей; эклектику стилей раз-

ных эпох. Спецификой малых исторических городов является сохранение уникального историко-культурного ландшафта местности, тяготение к сельскохозяйственному типу производства, несовершенство городских коммуникаций. Перечисленные черты городов порождали устойчивое восприятие «крупных городов» и «малых городов», формировали жизненные стратегии горожан, влияли на ценностные установки и действия людей.

Обобщая социально-психологический взгляд на когнитивный образ города, стоит отметить, что исследование внутренних установок горожан, связанных с осмыслением своего города и поиском соразмерности территории проживания под свои интересы, ценности и желания, — важная тема современных урбанистических теорий, раскрывающих вопросы качества городской жизни, измерения уровня комфортности среды, степень социальной гармонии между субъектами городского пространства.

Ключевым социально-психологическим ориентиром в планировании и строительстве городских территорий должен стать «человеческий масштаб» действий градостроителей. Современный город является эпицентром и проводником всех социально-духовных процессов в мире. Общество XXI в. — по преимуществу городское население, поэтому важно определить соответствующие подходы к расстановке приоритетов, связанных с потребностями горожан. Необходимо усилить социальную функцию городского пространства как места встреч, способствующих социальной устойчивости, формированию открытого духовно развитого общества. Города могут быть живее, безопаснее, здоровее, стабильнее. Города должны быть человечными.

ГЛАВА 11.

ТЕОРИЯ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОРОДСКАЯ АНТРОПОЛОГИЯ

11.1. Наука управления и самоуправления на современном этапе

Мир вступил в третье десятилетие наступившего века. Мы живем в сложном, быстро меняющемся мире. В мире, в котором процессы многократно усложнились, а скорость принятия управленческих решений увеличилась многократно. Изменения в мире, происходящие сегодня, не могли не затронуть и такую вечную специфическую сферу человеческой деятельности, как управление и самоуправление, их теорию, предмет и методологию.

Современная турбулентность в экономике и управлении, кризисы — связаны и с ситуацией с коронавирусом международного масштаба и их последствиями. Данные реалии не могут не отразиться на состоянии городского управления, его правовых основ. Следует подчеркнуть, что все концепции, подходы, парадигмы общего управления и неотделимого от него самоуправления, всецело характеризуют управление городом. Любые кризисы в экономике и управлении адекватно отражаются и в городском управлении и самоуправлении.

Сложность процессов развития современных городов в условиях их урбанизации и субурбанизации, суматоха и потенциальный кризис современных городов влияют на качество жизни их жителей. Следует также подчеркнуть некоторую дезурбанизацию в условиях мировой пандемии и ее последствиях, расширения удаленной (дистанционной) работы. Такая ситуация скорее характерна для мегаполисов.

Напомним известную не менее двухсотлетнюю парадигму, согласно которой первопричиной, основой процветания или упадка в социально-экономических системах, каковыми выступают любой город, поселение, является хорошее или дурное управление. Можно с уверенностью утверждать, что нет плохих городов, а есть в них плохое управление и самоуправление.

Во второй половине XIX в. в России усиливается, в связи с проводимыми реформами, интерес к решению проблем местного самоуправ-

ления. Все чаще эта тематика становится объектом анализа в работах юристов-государствоведов: А.Д. Градовского, И.И. Дитятин, А.И. Васильчикова.

Так, А.И. Васильчиков отмечает, что «двум понятиям, самоуправству и самовластию, означающим злоупотребление личной воли и правительственной власти, противопоставляется третье — самоуправление, выражающее правильное взаимодействие народной воли и местных властей в пределах закона и под сенью суда». И далее поясняет: «...самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями — земскими обывателями. Этому порядку противопоставляется другой приказной или бюрократический, по коему те же дела и должности поручаются сторонним людям, не вследствие принадлежности их к той местности, коей они управляют, а по произвольному выбору и определению начальства, правительства»⁸⁸³.

И.И. Дитятин на примере исторических парадигм обращает внимание на необходимость определенных общественных, социокультурных предпосылок, наличие которых делает возможным самоуправление, какое нельзя создать чисто формально — «по закону», подходя к формированию органа самоуправления с механистических позиций. «Самая *организация* верховной власти Новгорода и Пскова, их веча, обуславливалась *фактическим* состоянием общества этих городов, составом их населения, характер которого отражался и на властях производных, выборных, начиная от посадника и кончая уличанским старостой. ... До городского положения 1870 г. строй городского самоуправления был как простое, чисто механическое соединение отдельных общественных элементов с целью создать из них нечто годное для замены, по городской администрации правительственных органов, о стремлении создать из этого соединения нечто химически целое, прочное не может быть и речи...»⁸⁸⁴.

Промышленная революция в России в начале XX в. привела к дискуссии о роли управления. Одними из самых известных теоретиков

⁸⁸³ Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. В 2-х т. / 3-е изд. Т. 1. — СПб., 1872.

⁸⁸⁴ Дитятин И.И. Городское самоуправление в России до 1870 года / в 2-х т. Т. 2. — Ярославль: 1877. С. 242.

управленческой мысли были: П.М. Керженцев; А.К. Гастев; А.А. Богданов.

Обобщение и анализ работ ученых того периода дает вполне достаточные основания говорить о том, что их взгляды соответствовали прогрессивным управленческим идеям Запада начала XX в. и даже опережали их в ряде аспектов. В итоге была оформлена теория и практика управления, отвечающая требованиям административно-хозяйственной системы.

Истинность рассматриваемых методологических подходов к управлению и самоуправлению доказывается использованием публикаций ведущих ученых, материалов международных конференций, дискуссий и др.

Рассматриваемые концептуальные подходы к управлению и самоуправлению базируются, как на классических методологиях, так и на актуальных концептуальных реалиях развития теории и практики управления социально-экономическими системами, выделяя при этом и кризисные, турбулентные ситуации, которые переживает сегодня весь мир.

Категория «управление», как и любая категория, имеет множество определений. Мы придерживаемся наиболее устоявшегося определения, что это, прежде всего — «воздействие», хотя можно сказать и мягче — «общение». Действительно, воздействие является результатом совместного взаимодействия субъекта и объекта управления.

Важным и актуальным сегодня является малоисследованное воздействие объекта на субъект управления. Считается, что чем выше иерархия управления, то там управляют более компетентные, талантливые и мудрые руководители. Даже если это так, ведь мудростью тоже необходимо управлять, т.е. учитывать воздействие с нижних уровней иерархии на верхние уровни. Объект в социально-экономических системах обладает собственным интеллектом, управленческим потенциалом и поведением, а, значит, не всегда склонен поворачивать в ту сторону, куда его толкают и влекут «механизмы субъекта управления». Разумеется, что воздействие субъекта является более формализованным, нежели воздействие объекта на субъект, которое выступает более неформальным. Отсюда актуализируется проблема взаимодействия субъекта и объекта управления, в котором ведущая роль принадлежит субъекту

управления. Любое воздействие характеризуется содействием, то есть усилением воздействия или противодействием, ослабляющим это воздействие.

Время требует ясного понимания масштабов и сути происходящих быстротечных перемен во всех областях экономики и управления, а также тенденций, новых концептуальных подходов (цифровая трансформация экономики и управления, антропологизация и др.), новых парадигм для успешной реализации Национального Проекта по основным направлениям стратегического развития страны до 2024 г.⁸⁸⁵ и пяти национальных целей до 2030 г. И зависит это от того, будут ли основаны решения указанных задач на рекомендациях науки, в какой мере эти выработанные наукой рекомендации будут надежны и соответствовать лучшим достижениям мирового опыта, с одной стороны, и особенностям внутренней российской среды, национальным традициям и ментальности, с другой и насколько окажутся подготовленные кадры управления. Наконец, станет ли наука управления в стране приоритетной⁸⁸⁶.

Теории управления и самоуправления, как полноценные и объективные основы науки управления располагают общей и собственной методологией. Методологией называют систему принципов научного исследования. Методология науки управления есть совокупность исследовательских методов, процедур, техник, используемых при познании и реализации управленческих процессов.

Как в обыденной речи, так и в научной литературе часто используется слово «подход». Как научный термин он встречается в словосочетаниях со словами: системный, комплексный, аспектный, научный, дифференцированный, индивидуальный, вероятностный, ситуационный и др. В общем случае «подход» есть методологическая установка (аналитика, проектировщика, менеджера, политика, организатора и т.д.) на определенный порядок и/или способ действия в соответствии с исходной, принятой или нормативной моделью (представлением, суждением, классификацией, восприятием ситуации, пониманием сути задачи и т.п.).

⁸⁸⁵ Указ Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁸⁸⁶ Латфуллин Г., Никитин А., Серебрянников С. Теория менеджмента: Учебник для вузов. / 3-е изд. – СПб.: Питер, 2019.

Рассматривая современные концептуальные подходы науки управления, следует учитывать то, чтобы отрицание классических школ, устоявшихся концепций прошлого не привели бы к потере управляемости сегодня, учитывая, что все новое — это хорошо забытое старое. К сожалению, многие обсуждаемые сегодня тенденции науки управления — это часто только мифы об управлении.

Научные исследования, анализ отечественных и зарубежных источников по проблемам управления, позволяют очертить основные концептуальные подходы, парадигмы управления XXI в.:

— *концепция управления человеческими ресурсами*. Бесспорно, что в центре всех концепций науки управления становится человек, не только как основной ресурс, капитал, а как высшая ценность;

— *гуманитарный подход на основе реализации городской антропологии* представляет гуманитарный подход методологии XXI в., применение которого, благодаря уникальному сочетанию фундаментальности и набора соответствующих методик, позволяет решать самые разнообразные задачи;

— *концепция управление знаниями, ее творческое применение в управление городом*. Такая концепция науки управления формировалась в середине 80-х — 90-е гг. прошлого века, когда нематериальные активы, организационные знания, интеллектуальный капитал стал обеспечивать компании стратегические конкурентные преимущества;

— *концепция предпринимательского управления* формируется как одна из наметившихся в наступившем веке тенденций в управлении организациями, один из новых разрабатываемых подходов. С точки зрения предпринимателя такое управление в большей степени есть самоуправление;

— *ретроспективный подход*, который на основе исторического подхода уделяет основное внимание прецедентам. Такой подход имеет место тогда, когда при решении современных проблем принимаются во внимание исторические прецеденты.

При этом следует учитывать основные изменения в экономике и управлении: их глобализация; появление и расширение сетевых организаций; формирование плоских иерархий и «прозрачных» систем управления; реинжиниринг; парадигма внешней окружающей среды в условиях общей глобализации и информатизации; переход от тра-

диционных принципов управления: ста­бильность, экономичность, контроль — к новым принципам: партнерства, гуманизации, экологичности и др.; концепция внутренних рынков корпораций (организационные рынки); компьютерно-телекоммуникационное обеспечение управления, его цифровизация и виртуализация и др.

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

Развитие городского хозяйства опирается на определенные ресурсы и от них зависит результативность и эффективность инвестиций, вкладываемые 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 80-х гг., подчеркивают важность человеческих ресурсов. Большинство из них основано на предоставлении 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 представляют 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 гумани-

стическим (антропоцентристским) подходами. Несмотря на огромный потенциал, надежды, привлекательность технократического подхода, опирающегося на роботизацию, компьютеризацию, цифровизацию, созданию заводов-автоматов и вообще, со временем, попытку на вытеснение с производства основной рабочей силы, тенденция такого подхода не оправдала 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, улучшения питания, жилищных и социально-культурных условий и т.д. Не умаляя ни в коей мере значение удовлетворения этих потребностей для россиян сегодня, следует отдавать реформаторам 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 равнозначно 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, характерными для цивилизованного обще-

ства. 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)*, вырабатываемой самой системой.

Быстроменяющаяся как внутренняя, так и внешняя среда, оказывают существенное влияние на сочетание управления и самоуправления. Любая организация, без эффективного 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 общества 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 «уверенности 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.

Следует подчеркнуть, что профессиональная несостоятельность большинства управленческих кадров и «экономическая безграмотность» основной массы населения — общегосударственная проблема.

Переход к новым экономико-управленческим отношениям и выход из кризиса требуют безотлагательного обновления и реализации потенциала человеческих ресурсов, особенно в городах, где сегодня проживает $\frac{3}{4}$ населения России. Так, чтобы появился какой-то сдвиг, критическая масса соответствующих кадров по разным оценкам должна быть не менее 25 % общего их числа. Вот почему так актуальны проблемы образования и обучения. Именно обучение и переподготовка, а не столько повышение квалификации. Как путем повышения квалификации водителя трамвая нельзя научить его профессионально водить автобус, так путем повышения квалификации руководителя нельзя сделать из него профессионального менеджера для современных условий.

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.

Эффективная реализация концепции управления человеческими ресурсами конкретного города во многом определяется степенью реализации лидерского потенциала всех работников.

Каждая организация имеет свой лидерский потенциал, поскольку каждый ее член способен оказывать влияние на других ее членов. Проблема состоит в познании этого потенциала, превращении его в ресурс и использование 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.

Мера сочетания управления и самоуправления в любой организации зависит как от общего стиля поведения отдельных индивидов и их групп, так и от индивидуального стиля руководителя и ситуации в конкретной организации. Эффективность деятельности любого звена системы управления городом, ее результативность зависит, прежде всего, от главного вида его ресурсов — человека.

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 допуск 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.

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

— стремление избегать конфликтов, которое свойственно многим руководителям, им жизненно необходимы любовь и одобрение окру-

жающих. Они склонны уходить от принятия сложных решений, надеясь сохранить сомнительную поддержку подчиненных;

— третирование подчиненных практически исключает инициативу снизу и уменьшает устойчивость организации;

— микроменеджмент: руководители уделяют большое внимание деталям и не делегируют полномочия, что приводит к остановке роста компании на пределе физических возможностей руководителя и потере морального духа сотрудников;

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

— недоступность и закрытость руководителя, окруженного стеной из секретарей, помощников, ассистентов и специалистов приводит к потере контакта с организацией и внешней средой;

— отсутствие доверия выходит сегодня на первый план. Подчас оно является тормозом для развития всей организации, отрицательной мотивировкой для работников и менеджмента.

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 желательным событиям 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;

— восприимчивость — успешный руководитель открыт новым идеям и методам;

— готовность соглашаться — эффективные руководители получают из тех людей, которые готовы искать согласие, готовы к компромиссу;

— надежность — добросовестное выполнение поставленных задач руководителем, умение доводить все до конца;

— аналитический интеллект помогает руководителю думать стратегически;

— эмоциональный потенциал предполагает способность управлять своими эмоциями и понимать чувства окружающих⁸⁸⁷.

Реализация концепции управления человеческими ресурсами невозможна без *правового ресурса*. Правоведами справедливо подчеркивается, что 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 основе⁸⁸⁸.

11.3. Городская антропология

Как точно подметил русский философ Н.А. Бердяев: «Антропологический путь — единственный путь познания Вселенной, и путь этот предполагает исключительно человеческое самосознание»⁸⁸⁹.

Реально, антропология и сегодня представляет гуманитарный подход в методологии управления в социально-экономических системах XXI в., применение которого, благодаря уникальному сочетанию фундаментальности и набора соответствующих методик, является путем познания и решения самых разнообразных задач. Так, городская антропология дает возможность:

— смотреть на Вселенную жителям любой территории широко раскрытыми глазами;

— действовать эффективно в культурно-неоднородной городской среде;

— понимания того, что культуры и жители взаимно обогащают друг друга⁸⁹⁰.

⁸⁸⁷ *Кетс де Врис М.* Мистика лидерства. Развитие эмоционального интеллекта. 2-е изд. / пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. С. 223

⁸⁸⁸ *Таболин В.В.* Правовая теория современного российского города: монография / 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2019. С. 3.

⁸⁸⁹ *Бердяев Н.* Смысл творчества — М.: АСТ, 2018.

⁸⁹⁰ *Латфуллин Г.Р.* Городская антропология // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–39.

Антропология — (от греческих слов *anthropos* — человек, и *logos* — понятие, учение, разум) область научного познания, в которой изучаются проблемы происхождения, существования человека в природной и искусственной среде, т.е. это наука о человеке в самом широком понятии. В российской науке до сих пор четко не определены ни предметное поле российской городской антропологии, ни ее методология и методы, потому не претендуя на то, чтобы изложить всю проблематику городской антропологии, попробуем очертить основное ее содержание.

Известный американский городской социолог Р. Парк писал: «Сотворив город, человек, невольно и не представляя себе отчетливо смысла этой работы, преобразил самого себя»⁸⁹¹. Действительно, город представляет сочетание одновременно материального пространства и пространства идей и представлений о нем, чем также занимается городская антропология.

Городская антропология (*urban anthropology*) в качестве самостоятельного направления выделилась в самостоятельное направление науки в 50–60 гг. XX в. и рассматривает вопросы воздействия и взаимодействия субъекта городского управления и самоуправления с объектом (городом) при учете антропологических характеристик города, в рамках которого человек существует, живет и действует, учитывая также и социальные проблемы городов, такие как преступность, социальный беспорядок, бедность, бездомность, нестабильность и др.

Городская антропология, хотя и была изначально инспирирована теориями урбанизма, теперь изучает скорее не город как таковой, а социально-культурную жизнь в городах, в том виде как она существует и реализуется для городского населения. Она исследует то, как люди воспринимают городское пространство и как используют его в повседневной жизни. Результаты этих исследований помогают формировать полноценную жизнь в социально усложняющейся окружающей среде, расширяют горизонты результативного взаимодействия. Одним из ключевых вопросов в ситуации интенсивного роста городов становится следующий — город для людей или люди для города? Город — это источник и средство развития, внедрения всего нового, поиска и твор-

⁸⁹¹ Парк Р. Город как социальная лаборатория // Социологическое обозрение. 2003. Т. 2. № 3. С. 3–12..

чества. Но в то же время он источник глубочайших социальных конфликтов, экологических и техногенных проблем, без решения которых может быть поставлено под сомнение существование самой городской жизни и жизни человеческой⁸⁹².

Действительно, городская антропология рассматривает социальные проблемы больших городов, такие как преступность, нестабильность, социальные возмущения, бедность и др. Здесь рассматриваются социальная организация и культурная практика различных групп городского населения.

В отличие от ранних урбанистических исследований, городская антропология применила антропологические понятия и методы полевых исследований по отношению к городскому населению, при этом город выступал скорее контекстом исследования, чем непосредственно изучаемым явлением.

Городская антропология изучает социальную организацию города, рассматривая разновидности социальных связей и моделей социальной жизни, свойственных городам, а также проводит их сравнительный анализ в различных культурных и исторических контекстах. Изучается не город как таковой, а социально-культурная жизнь горожан.

Именно антропология города рассматривает социально-экономическую организацию конкретного города, выделяя разновидности социальных моделей, взаимосвязей, зависимостей в рамках социального, политического, ценностного, антикризисного, цифрового и других видов управления, что связано с различными направлениями антропологии.

Мы живем в мире, где существуют множество самых различных групп людей, которые различаются по признакам расовой принадлежности, этноса, национальности, религиозности, культуры и др. Учимся мы, работаем или отдыхаем, нам приходится общаться и взаимодействовать с самыми различными людьми, находясь в той или иной территориальной экосистеме. В каких только организациях, социальных ситуациях не пребывает человек. Они могут быть постоянными (семья, работа), временными (пассажир, командированный), ситуационными (пожар, стихия, пандемия) и др. Каждая из этих организаций может

⁸⁹² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. С. 5.

характеризоваться возрастом, своей историей, по половому признаку, по национальности, по постоянству и др. Это могут быть холерики, меланхолики, здоровые, больные и т.д. Внешняя среда, весь мир динамичны, в ней мы все больше общаемся и взаимодействуем друг с другом, с группами и общаемся даже виртуально. Такое неизбежное общение все более становится весьма сложным и многообразным. Такое многообразие представляют этносы или этнические общности. Правомерно, что этническая функция является неотъемлемой составляющей любой культуры.

Антропологией выделяется этническая культура, которую не следует смешивать с культурой этноса (нации) в целом. Этнос определяет такие понятия, как народ, племя, толпа, группа и класс людей, язычники, стадо, род и др. Здесь мы видим некую совокупность живых существ с некими общими характеристиками: обычаи, традиции, повадки и др. Это обуславливает определение антропологии как актуальной необходимости, позволяющей понять каждому единую природу и разнообразие человека и способов его существования, необходимость ответить на жизненный вопрос, как мы можем гармонично жить вместе на определенной территории, не уничтожая друг друга и повышая в целом организационную (корпоративную) культуру жителей этой территории.

Наука управления изучает отношения людей по поводу управления, экономическая наука изучает экономические отношения, юридическая наука — общественные отношения. Но каждый человек или группа в организации уникальны, которая проявляется в характерологических особенностях каждой личности в их взаимодействии. Учитывает ли наука управления эти особенности? Можно ответить и да, и нет. На эти и связанные с ними вопросы и отвечает антропология управления в целом и городская антропология в частности.

Поэтому очень важно кем бы мы не были, особенно руководителем любой организации, знать антропологическую составляющую управления. Известно, что человека изучают свыше двухсот наук, и каждая из них находит в нем свой предмет. Можно утверждать, что каждая наука о человеке имеет свою антропологию, т.е. идет процесс антропологизации гуманитарных наук о человеке. Будь это управление, физиология, психология, философия, история, археология, культура,

этнология, этнолингвистика и многие другие, то есть можно выделять антропологию управленческую, физиологическую, территориальную, психологическую, философскую, юридическую и т.д., которые характеризуют также любую территорию, например, город. Понятно также, что для антропологии общим предметом изучения является не столько сам человек, сколько человек, взятый в соотношении с его социальным и природным окружением, его самые многочисленные взаимоотношения и взаимодействия.

Элементом городской антропологии является также и юридическая антропология — самостоятельная научная дисциплина в системе социально-гуманитарного знания⁸⁹³, остающаяся весьма дискуссионной темой в юридической науке. Академик В.С. Нерсесянц определяет юридическую антропологию как науку о человеке — социальном существе в его правовых проявлениях, измерениях, характеристиках⁸⁹⁴.

Сегодня очевидно, что антропология наиболее полно представляется совокупностью наук. Предметом изучения этих наук являются человек и человеческое общество, состоящее из различных организаций. Предметом антропологии становятся закономерности и механизмы взаимодействия человека с его социальным и природным окружением в условиях конкретной культурной системы. Основная цель исследований, постановки и применения знаний антропологии заключается в обеспечении целостного, системного изучения людей, их разнообразных отношений и человеческой природы.

Антропология в целом изучает происхождение и историческую эволюцию человека в социальных организациях. Существуют такие вполне сложившиеся основные ее направления, как физическая антропология, включающая в себя палеонтологию, учение об антропогенезе и морфологию человека. Выделившееся в качестве самостоятельного, активно развивающегося направления антропологии является, управленческая, территориальная (городская), культурная, организационная антропология, которые формируются на базе достижений, прежде всего, этнографии, этнической и социальной антропологии.

⁸⁹³ Косто­г­ры­зов П.И. Юри­дическая антропология в поисках парадигмы // Научный ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. 2017. Т. 17. Вып. 4. С. 81–99.

⁸⁹⁴ Нерсесянц В.С. Юри­дическая антропология как наука и учебная дисциплина: предисловие // Рулан Н. Юри­дическая антропология. – М.: НОРМА. 1999. С. 1–6.

Чтобы не заблудиться в самых разных направлениях общей антропологии, выделим основные: физическую (телесную) и организационную (духовную).

Физическая антропология изучает человека как одного из биологических видов, расы людей, а также предшественников человека, ископаемых и современных человекообразных приматов. Для физической антропологии важны вопросы генетики человека (наследственные особенности) вопросы морфологии и взаимодействие с окружающей средой. В качестве самостоятельной научной дисциплины физическая антропология оформилась во второй половине XIX в. Практически одновременно в странах Западной Европы и в России были учреждены первые научные антропологические общества и стали издаваться первые специальные антропологические работы. Среди основоположников научной антропологии выделяются такие, выдающиеся ученые своего времени, как П. Брок, П. Топинар, К. Бэр, А. Богданов, Д. Анучин и др.

Важными методами антропологических исследований являются краниология, остеология, одонтология, антропологическая фотография, снятие отпечатков кожных узоров ладоней и подошвенных поверхностей стоп, снятие гипсовых масок лица, получение гипсовых отпечатков внутренней полости черепа (эндокранов). В последнее время в методах и приемах исследования физической антропологии развивается визуальная антропология, которая применяется все более широко при социально-психологических исследованиях и других видов антропологии. Визуальная антропология — это культурологическая деятельность, в которой взаимодействуют экранное искусство, гуманитарные знания и современные информационные технологии с целью изучения малоизвестных сторон жизни различных народов.

Физическая антропология изучает соматические (телесные) признаки сегодня живущих рас человека. Это — рост, форма черепа, цвет кожи и волос и т.д. Наряду с живущими, изучают и вымершие расы, а также происхождение и эволюцию предков человека, собственно его происхождение, учение о вымерших расах человека. Успехи общей биологии позволили приступить к разрешению таких общих задач антропологии, относящихся к биологии человека, как изменчивости, наследственности, естественного и искусственного отбора, скрещи-

вания, вымирания, вырождения и др. Это направление иногда выделяется как биологическая антропология, рассматривающая в качестве своего предмета биологию человека во всем ее многообразии, но чаще она рассматривается как синоним физической антропологии.

Физическая антропология широко применяется в городской антропологии при градостроительстве. Ведь важно архитектору учитывать соматические признаки для кого строятся жилье, больницы, метро и др.

Актуальна ли сегодня физическая антропология в городском управлении? Ответ однозначен, в любом управлении руководитель при воздействии и взаимодействии с объектом от личного контакта, до научной организации труда, не может не учитывать факторы физической антропологии. При этом важно отметить, что факторы физической антропологии актуализируются для каждого человека персонально. Так, современный недоучет даже цвета кожи в политике городского управления в США (образование, искусство, расселение и др.) привели к социальным конфликтам.

В целом городская или территориальная антропология рассматривает проблемы воздействия и взаимодействия субъектов управления с учетом антропологических характеристик объекта, в рамках которого человек существует, живет и действует. Поэтому городскую антропологию называют еще антропологией организации или социальной (культурной) антропологией в организации.

Осознание культуры как доминирующей силы, регулирующей все взаимоотношения между людьми и сложными социальными системами, стало базой для всех гуманитарных наук, породившим междисциплинарную область знания, названную антропологией. Понимание территориальной (городской) антропологии невозможно без уяснения принципиальных положений о культуре вообще, ее функций, факторов развития, взаимодействия культур, развития символических систем и т.д.

Культурное пространство является уникальным местом, отражающим локальную культуру и культурные запросы людей. Культурное пространство может быть местом для пребывания в одиночку, в компании, местом общения, местом включения в некое сообщество, местом обучения и может выполнять множество иных функций на определенной территории.

Удовлетворение культурных потребностей встраивается в жизнь людей в той форме, в которой это возможно для социальной группы, к которой человек принадлежит. Влияние на этот процесс оказывают множество факторов — место жительства, уровень достатка, профессия, образование и другие.

Город дает возможность людям реализовать свои желания. «Все заветные чаяния и все подавленные желания находят в городе то или иное выражение. Город усиливает, простирает и выставляет напоказ человеческую природу во всех ее разнообразных проявлениях»⁸⁹⁵.

Городская антропология не может не учитывать такую важную общемировую тенденцию, как цифровая трансформация экономики и управления, которой «охвачен или/и заражён» весь мир: с ней напрямую связаны 20 % ВВП мировой экономики, автоматизация процессов за счет роботизации растет на 60 % в год. Недооценивать этот фактор недопустимо, поскольку это способ повысить эффективность и конкурентоспособность России в целом.

«Умный город», «умный дом», «умный транспорт» и т.п. — направления интеграции информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Основная цель цифровой трансформации городского управления — сделать жизнь жителей удобной и безопасной, что всецело соответствует основным требованиям городской антропологии. Антропология цифровизации (англ. Digital anthropology) — сфера общей антропологии, которая занимается изучением взаимодействия человека как в естественной, так и в искусственной экосистемах (цифровая экосистема)⁸⁹⁶.

Проблемы в области не только реалий цифровой экономики, но и глобальные проблемы, связанные с вступлением человечества в совершенно новую природную, цифровую экосистему, вызывают необходимость рассмотрения возможно совершенно нового поведения человека в них. Следует подчеркнуть, что в условиях пандемии, особенно постпандемии, резко меняется роль человека, его многообразное поведение: экономическое, когнитивное, социальное, организационное, политическое, коммуникативное и другое, что объективно потребует и изменений самого управления. Претерпят существенные изменения

⁸⁹⁵ Парк Р. Указ. соч.

⁸⁹⁶ Латфуллин Г.Р. Указ соч. С. 38.

методы управления, функции управления и сам процесс управления в сторону их цифровизации и гуманизации. Будет необходим совершенно новый подход к кадровой работе, к оценке результативности и эффективности всего управления. Главным источником экономического и социального развития, управления ими становятся интеллектуальные ресурсы, основу которых составляют знания.

В заключение еще раз подчеркнем, что антропология представляет гуманитарную технологию, методологию управления и самоуправления XXI в., которая благодаря уникальному набору методик и фундаментальности позволяет результативно разрешать самые разнообразные проблемы и задачи.

11.4. Ретроспективный подход в городском управлении

Город есть единство непохожих, со своими кварталами, улицами, лабиринтами, институтами и т.д. Каждый город, поселение уникальны и имеют свое лицо, свою историю. Но в историческом их развитии выделяются прецеденты, которые изучает такая забытая наука, как ретроспектология. Прецедент — случай, поступок, событие, постановление суда в прошлом, служащий примером или оправданием для последующих действий в настоящем или при решении аналогичных случаев (особенно в праве).

Если наша жизнь — способ хранения информации (генетической), то наличие исторической памяти у народа, у организации, у нас с вами, и есть критерий живучести социального организма. Можно также утверждать, что, заглядывая в зеркало истории, мы видим и себя. Лишь бы зеркало было не кривое. Знание прошлого — культурная память народа, которая помогает предвидеть и понимать ему настоящее и будущее.

Важным, но незаслуженно недооцененным, является ретроспективный подход в городском управлении. Его можно охарактеризовать как методологический принцип изучения современной общественной жизни города, поселения, позволяющий адекватно воспринимать ее генезис, «высвечивать» предысторию нынешних проблем, и тем самым дающий лучшее их понимание — виденье текущих ситуаций и явлений настоящего через «светофильтр» прошлого, то есть как бы через при-

зму накопленного за предшествующее развитие цивилизации знания. Это — опыт многих поколений людей, разобщенных по времени жизни разными историческими периодами; опыт политической и хозяйственной деятельности, организации, управления и самоуправления, инвариантно тому, к каким бы подсистемам общества он непосредственно ни относился; опыт разделенный препятствовавшими, так же как и языковой барьер, культурный обмен географическими и политическими границами, затрудняемому и неразвитостью коммуникаций, локализованный своей принадлежностью к определенному этносу.

Ретроспективный подход ошибочно отождествлять с синдромом консервативности мышления как приверженности к устоявшимся, хотя бы и морально отжившим, формам общественного бытия. Он представляет собой способ действий, при котором принимается в расчет уже приобретенные человечеством сведения, знание закономерностей, какие могут быть систематизированы и сформулированы в виде норм права и правил, организующих поведение индивидов и групп, регулирующих жизнь общества, а могут являть собой статистические данные, зафиксированные современниками — очевидцами событий единичные факты, исторические параллели и парадигмы. Иначе говоря, ретроспективный подход имеет место быть тогда, когда при решении современных проблем принимаются во внимание прецеденты. Такой подход дополняет системный подход, являющийся признанным критерием научности, прилагаемый не к статике, а к динамике общественных процессов на отрезке «прошлое — настоящее» (отрезок «настоящее — будущее» есть объект приложения ретроспективного подхода).

Ретроспективный подход с точки зрения его практического применения предполагает использование исторического знания, если оно, конечно, имеется или не сфальсифицировано для успокоения общественного сознания. Пользу приобретения такого знания или изучения истории можно видеть в следующем⁸⁹⁷:

Во-первых, познание интересно и само по себе, и историческое познание не является исключением, а новое знание обогащает и личность, и общество, и историческое знание не только развивает эруди-

⁸⁹⁷ Латфуллин Г.Р., Поршнева А.Г., Радченко Я.В., Смирнова В.Г. Очерки истории российской экономической мысли / под ред. акад. Л.И. Абалкина. – М.: Наука, 2003.

цию и интеллект, но может обладать и вполне прагматической ценностью.

Во-вторых, восстанавливается историческая справедливость в отношении имен забытых деятелей прошлого как авторов новых для того времени идей, научных положений и/или практических нововведений.

В-третьих, знание, которым обладали наши даже далекие предки — жители предшествовавших веков, во многом сохраняет свое прикладное, по методическому содержанию, значение и до наших дней. Между тем, приходится сталкиваться со случаями поразительной неосведомленности власть держащих политиков даже о тех закономерностях социальной организации, какие отражены и известных историкам парадигмах, или до которых просвещенное человечество дошло в трудах своих лучших мыслителей.

В-четвертых, ряд идей, замечаний, предложений, высказанных ранее, остался не воспринят и не замечен современниками, а, тем паче, оказался и не известен потомкам, что приводило и приводит к повторению печальных последствий в хозяйственном, экономическом, а, значит, и политическом положении страны.

В-пятых, знание прошлого — культурная память народа, которая помогает ему понимать настоящее. Незнание прошлого не только вредит познанию настоящего, но ставит под угрозу всякую попытку действовать в настоящем. В этом сказывается влияние предыстории, незаметное, тогда как явно кажется, что «как будто перестали управлять настоящим, — исчезнувшие без следа верования, неудавшиеся социальные формы, отмершая техника. Забвение их означало бы утрату шкалы для сравнения, без чего нет истинного познания.

В-шестых, знание прошлого помогает предвидеть будущее. Чтобы видеть тенденцию развития, надо различать связи как минимум между двумя точками или группами точек. Каждая точка — это, как бы моментный срез ситуации, характеризующий конкретное в данный момент значение некоторой интересующей функции (показателя, признака), являющейся зависимой переменной от времени. Одни из точек, что можно отслеживать по диаграмме, ближе к нам по времени или к настоящему, т.е. к тому, где находимся ныне в процессе исторических изменений. Другие точки отстоят дальше и показывают, где

были мы, а если точнее, то — наши предки, ранее, в предшествующий период. Соединив эти точки линией и продолжив ее, можно экстраполировать будущее. Разумеется, не все так схематично просто: линия может быть не прямой и не ломаной и выражать не линейную и не кусочно-линейную, а нелинейную зависимость; но ведь это — необходимое, а, значит, еще не достаточное условие. Второе предполагает внесение корректив с учетом влияния другой независимой переменной, характеризующей новые, отсутствовавшие прежде обстоятельства, проявляющиеся в области определения названной функции. Тогда возможны прогнозы и оценки последствий принимаемых мер.

В-седьмых, исторические парадигмы имеют множество параллелей с проблемами настоящего. Недаром в научном менеджменте возникла так называемая эмпирическая школа управления, делающая упор на изучении деятельности выдающихся личностей, ставших известными благодаря своим достижениям в политике и бизнесе. Даже далеко отстоящие друг от друга во времени ситуации и/или проблемы, рассматриваемые с точки зрения присущих им организационных отношений, имеют много общего между собой, являя удивительные по неожиданности аналогии. Такой авторитет как А.Дж. Тойнби по этому поводу замечает, что только на первый взгляд может казаться «фантастичной возможность связи между институтами, разделенными временным интервалом в более чем тысячу лет».

Причины, порождающие такого рода сходства кроются, как мы считаем, в наличии исторической симметрии у законов социальной организации. Повторяемость событий в историческом процессе может быть объяснена и наличием циклов в развитии живых систем, которым подчиняются ритмы их функционирования. Социальные системы по определению являются живыми, а потому названная зависимость не может представлять для них исключения.

В-восьмых, вследствие свойства симметрии во времени, присущего законам социальной организации, объективные исследования исторического процесса обнаруживают повторяемость событий. П.А. Сорокин справедливо обращал внимание на то, что «повторяемые во времени и пространстве социальные процессы почему-то игнорировались и не изучались...», а, «...без изучения повторяемых явлений и само открытие эволюционных законов едва ли возможно».

А между тем движение народных масс, как писал другой выдающийся отечественный ученый В.М. Бехтерев, «в конце концов, выполняется по столь же непреложным законам, как и движение небесных тел», а потому «исторические события также неизбежно вытекают из определенных предшествующих условий и хороший управитель должен знать, куда направляется русло общественной жизни и какой можно предвидеть его исход». Однако апологеты и эпигоны марксизма как официальной государственной идеологии не признавали теории исторического круговорота, ибо в ней якобы «абсолютизируется и искажаются отдельные стороны исторического процесса (повторяемость, преемственность и др.)». Отсюда делается вывод о том, что «научная социология требует конкретно-исторического подхода к анализу общественных явлений». Но так называемый «конкретно-исторический подход», возводимый в ранг методологического принципа догмат исторического материализма, обесценивает опыт предшественников, хотя и фиктивно (так как сведения о том, что было в действительности бесценны в силу необратимости исторического процесса. — прим. авт.), чем усложняет жизнь современников, обрекая их на поиск альтернатив, бывших ранее известными».

Практическим следствием такого, а не ретроспективного подхода, явилось незнание правителями, что де-факто равносильно их профессиональной некомпетентности, того, к чему приводили ранее аналогичные принимаемым ими меры. Соответственно их управленческая деятельность, тем более осуществляемая в нестационарных условиях нахождения всего общества, характеризующихся политическим и экономическим реформированием, не может расцениваться иначе как попытка управлять социальными процессами без использования, в широком временном диапазоне, обратных связей. И хуже всего то, что подобную же некомпетентность обнаруживают и ученые-экономисты, наделенные высокими титулами и говорящие о «новой экономической парадигме», представляющей собой «хорошо забытое старое».

В-девятых, каждый человек, который хочет быть достаточно культурным, чтобы считать себя цивилизованным, должен обладать определенным, например, стандартом образования, объемом исторических познаний. В него, как нам представляется, должны входить как

минимум сведения об общей направленности и закономерностях культурной эволюции человечества в процессе зарождения, развития и гибели цивилизаций, причем, как этносов, так и государственных образований, а также знание собственных «корней» — происхождения, истории своего народа, общества и государства, и представление о ретроспективе развития той отрасли деятельности, какой он профессионально занимается, чему себя посвятил. Тот же А.Дж. Тойнби, предвзяв вопрос о расширении временного поля исторического исследования, считает необходимым отметить, что «в наш век главным в сознании общества является осмысление себя как части более широкого универсума, тогда как особенностью общественного самосознания прошлого века было притязание считать себя, свое общество замкнутым универсумом». Но еще раньше и лучше, популярнее мысль о пользе исторического знания для обычного человека выразил российский историк Н.М. Карамзин: «...и простой гражданин должен читать историю. Она мирит его с несовершенством видимого порядка вещей, как с обыкновенным явлением во всех веках; утешает в государственных бедствиях, свидетельствуя, что и прежде бывали подобные, бывали еще ужаснейшие, и государство не разрушилось; она питает нравственное чувство и праведным судом своим располагает душу к справедливости, которая утверждает наше благо и согласие общества». Таким образом, распространение исторических знаний трактовалось как средство социального оптимизма и достижения общественного единства — функция и поныне тем более важная в жизни общества, чем полнее учитывать нынешние российские реалии. А «теряя собственную историю, мы неминуемо теряем уважение к собственной нации и государству. Теряем уважение к самим себе. Теряем будущее».

В-десятых, исторические парадигмы могут служить вдохновляющим примером для современников. Так, в Царской России было немало предпринимателей, добившихся успеха благодаря своей смелости, настойчивости и хозяйственной толковости, какие, исповедуя деловую честность, обязательность, действовали в рамках нравственных и правовых норм, достигавших благосостояния и широкой известности. Разве это не свидетельство того, что и россияне «не лыком шиты», что и они в принципе могут вести бизнес так, как это делает-

ся и «у людей»? А взять такие качества российских предпринимателей как инициативность, новаторство, патриотизм, благотворительность? Разве жизнь и деятельность проявлявших их людей не может служить наглядным примером для поросли «новых русских» — молодых деловых людей?

В-одиннадцатых, элементы настоящего, пусть в неразвитом, примитивном и/или в неявном, эмбриональном виде, оказывается, когда-то уже имели место в действительности.

Наличие современных проблем побуждает обращаться к историческому опыту организации и управления, проведения государственных реформ.

Прецеденты полезны тем, что возникавшие в прошлом схожие ситуации, их анализ и оценка либо помогают решать аналогичные проблемы современности, подталкивая к подходам, позволяющим выходить на приемлемые альтернативы, либо позволяют понять причины неудач, принимавшихся в ретроспективе попыток решений, чтобы избежать ненужных повторов.

Можно ли все-таки не стоять на месте, а двигаться дальше с достигнутой точки, ориентируясь на ушедших вперед и на этот раз уже не пренебрегая их опытом, или же осталось вернуться назад — к тому пункту, где был сделан поворот на «социалистический выбор» и уже от этой исходной точки как «от печки танцевать», внося коррективы в маршрут?

Если пытаться начать все заново, но по-другому, «как у людей», другие, отталкиваясь от большей интеллектуальной и материальной базы, уйдут еще дальше — разрыв увеличится. Открытым системам, обладающим свойствам эквивинальности, необязательно механически копировать все «шаги», сделанные другими. Им важно принимать в расчет опыт других и, как нами уже отмечалось, получать от них помощь, прежде всего в виде знания, ноу-хау как поставить дело. Здесь же отметим и необходимость использовать собственный опыт, имевшийся до «поворота», опыта организации государственной службы, управления, предпринимательства, дабы не повторять ошибок предшественников или на базе исторических параллелей находить современные альтернативы.

Что же мешает имеющему столько, как было выше показано, приложений ретроспективному подходу применяться более широко, оказы-

вать большее влияние на практику? Тому есть, как нам представляется, ряд причин:

— недостаточная распространенность исторического знания вследствие недостатков систем современного высшего образования, просвещения;

— недостаточно высокое качество исторических сведений, представляемых в массовых коммуникациях, отсутствие «исторической правды» и замалчивание отдельных фактов в ряде изданных работ на историческую тему;

— относительная неразвитость самой исторической науки, более акцентирующей внимание на тандеме «событий и хронологий», чем на выявлении общих закономерностей исторического процесса;

— фальсификация отдельных исторических событий в интересах правящих элит или околонаучного лобби;

— недооценка исторического знания в массовом сознании, когда с утилитарно-прагматических позиций более важным признается изучение других научных дисциплин;

— наконец, инфантилизм и агрессивный нигилизм среди молодежи.

Снятие названных причин будет способствовать действительному использованию возможностей ретроспективного подхода. Необходимо понимать, что без исторического знания нет полноты информации, а без нее недостижима и организованность, состояние общественной упорядоченности, равно как невозможен и выверенный исторически выбор стратегического курса развития общества.

Прецеденты полезны тем, что возникшие в прошлом схожие ситуации, их анализ и оценка либо помогают решать аналогичные проблемы современности, подталкивая к подходам, позволяющим выходить на приемлемые альтернативы, либо позволяют понять причины неудач, принятых в ретроспективе попыток решений, чтобы избежать ненужных повторов.

Таким образом, подчеркивая важность забытого ретроспективного подхода в управлении и самоуправлении, отметим, что память о прошлых достижениях и ошибках, учет опыта, важен и в любой другой науке.

Считаем, что наиболее перспективными исследованиями с точки зрения методологии управления является расширение рассмотренных нами концептуальных подходов к цифровой трансформации эконо-

мики и управления, развитию искусственного ин­теллекта. Действительно, технологии в области использования данных (искусственный ин­теллект, туманные вычисления, суперкомпьютерные технологии, технологии идентификации, моделирование, технологии блокчейна, нейронные сети, и т.д.), коммуни­фицирующие роботы, аддитивные технологии и аддитивное производство и Интернет вещей сформировали четвертую индустриальную революцию, которая непосредственно повлияет на практическую реализацию исследованных нами современных концепций управления, не меняя их сути.

Назревающие проблемы в области не только реалий цифровой экономики, но и глобальные проблемы, связанные с вступлением человека в новую цифровую экосистему, вызывают необходимость рассмотрения основных точек роста, необходимых для дальнейшего развития диалога между наукой, бизнесом и властью, т.е. управлением в рамках правовых концепций, предлагаемых юридической урбано­логией.

11.5. Урбано­логические аспекты городского хозяйства

Городское хозяйство в настоящее время в любом городе представляет собой комплекс общественных отношений, складывающихся в производственной сфере, в области административных отношений, в сфере использования жилых зданий, систем жизнеобеспечения, транспортных развязок, инженерных коммуникаций, больших площадей зеленых насаждений и др. Структура городского хозяйства непосредственно зависит от особенностей правового статуса города, статуса городских органов власти и управления городским хозяйством, уровня и качества правового регулирования соответствующих общественных отношений⁸⁹⁸.

Для того чтобы с точки зрения права дать научное определение городского хозяйства, надо, прежде всего, установить родовое понятие «хозяйство» с которыми ученые подходили к этому вопросу.

Как правило, под хозяйством понимают некую совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определен-

⁸⁹⁸ Более подробно: Григорьев В.В. Правовое регулирование городского хозяйства в РФ (конституционные и муниципальные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

ным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность⁸⁹⁹.

Л.А. Велихов в своей книге писал, что хозяйственная деятельность, в объективном толковании марксистской школы, есть процесс между человеком и внешней природой или материальной средой: она состоит в наивыгоднейшем использовании материальной среды. В данном случае (видовые отличия) субъектом хозяйства является город в лице его местных государственных учреждений и чаще всего организованного представительства от господствующего класса горожан, целью же хозяйства эти органы ставят благоустройство города и социальное благосостояние городского общежития. Главное внимание публичных органов направлено на удовлетворение интересов того же господствующего класса⁹⁰⁰.

А.Т. Семушкин и П.Г. Цитин в своей книге пишут, что хозяйство города сложное, многоотраслевое. В нем функционируют большое количество предприятий союзного, союзно-республиканского и местного значения, коммунальная служба, государственный жилищный фонд, развитая сеть торговых, культурно-просветительных, медицинских учреждений, школ, вузов и научных центров⁹⁰¹.

Понятие «хозяйство» включает в себя хозяйственно-экономическую деятельность городов, проведение инвестиционной и инновационной политики, укрепление финансовой базы территории, улучшение хозяйственного климата, создание благоприятных условий для развития малого бизнеса, проведение структурной перестройки промышленности в городе, развитие межтерриториальных и внешнеэкономических связей и направлено на удовлетворение интересов населения.

По нашему мнению, хозяйство представляет собой комплекс социально-экономических отношений, складывающихся в сфере коммунально-бытового, транспортного и т.п. обслуживания населения города, в результате целенаправленной управленческой деятельности городских органов управления.

⁸⁹⁹ Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2003. С. 13.

⁹⁰⁰ Велихов Л.А. Указ. соч.

⁹⁰¹ Семушкин А.Т., Цитин П.Г. Управление районом крупного города. – М.: Московский Рабочий, 1980. С. 69.

Особое место занимает городское хозяйство, а в городах, являющихся муниципальными образованиями, муниципальное хозяйство. В данном случае можно говорить о едином понятии — «городского муниципального хозяйства», с той лишь оговоркой, что этот термин по отношению к городам Москве и Санкт-Петербургу, применим только к внутригородским муниципальным образованиям. Можно считать эти особенности не существенными и предложить ввести в научный оборот новое понятие — городское муниципальное хозяйство.

Перед тем как приступить к рассмотрению понятия городского хозяйства следует отметить, что четкого определения этого понятия в научной литературе до сих пор нет. Причем если термин «муниципальное хозяйство» существует достаточно давно, еще с дореволюционных времен, то понятие «городское хозяйство» стало использоваться только в последние годы. У разных ученых имеются различные точки зрения на содержание указанных терминов.

Л.А. Велихов писал в свое время, что от государственного хозяйства, городское муниципальное хозяйство отличается тем, что преследует сравнительно узкие цели городского благоустройства на территории отдельных городов, в то время как государственное хозяйство ве­дает коллективными потребностями всех подданных государства, независимо от места их проживания⁹⁰².

С другой стороны, городское муниципальное хозяйство отличается от народного хозяйства тем, что оно составляет совокупность или замкнутый круг хозяйственных действий, руководимых единой волей, то есть является своеобразным «единичным хозяйством». Оно принадлежит публично-правовому союзу, являясь выделенной частью государственного организма.

Так, государственное хозяйство любой современной страны ограничено ее границами, а сами права государства при осуществлении хозяйственной деятельности напрямую зависят от формы собственности хозяйствующих на его территории субъектов⁹⁰³.

С этой точки зрения государство имеет ряд особенностей при осуществлении хозяйственных отношений (собственник), с другой

⁹⁰² Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С. 49.

⁹⁰³ Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2003. С. 11.

стороны, как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории. Местное самоуправление несет на себе как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта. В этой двойственности природы местного самоуправления и кроется корень долгих дискуссий по вопросу определения понятия городского муниципального хозяйства.

Первая группа исследователей данного вопроса рассматривает городское муниципальное хозяйство лишь как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности (коммунальное хозяйство), и подходит к решению вопросам с позиции, кому принадлежит данная собственность. Подобный подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории муниципального образования и значительно снижает их интерес в создании условий для инвестиционной и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования на данной территории.

Вторая группа исследователей относит к городскому муниципальному хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты. Подобный подход ставит местное самоуправление над другими хозяйствующими субъектами и предполагает известные монопольные права органов местного самоуправления, дает им необоснованные преимущества в конкуренции, прежде всего, с частным сектором на территории муниципального образования. Кроме того, при подобном подходе происходит размывание понятия власти и подрыв ее авторитета, так как осуществляется подмена ориентиров, что в свою очередь приводит к недобросовестному исполнению местным самоуправлением той части общественных дел, которые возложены на нее законом.

В связи с этим Л.А. Велихов указывает что, муниципальное хозяйство — это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения»⁹⁰⁴.

⁹⁰⁴ Велихов Л.А. Указ. соч. С. 217.

В данном определении присутствует тот критерий, по которому мы можем развести две предыдущие точки зрения, определив, что в понятие городского муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

Таким образом, можно представить *городское хозяйство как совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории городского муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения*. Но это определение не отражает сущность правоотношений, возникающих в процессе этой хозяйственной деятельности.

Какие же черты государства несёт на себе местное самоуправление и городское муниципальное хозяйство?

Особенности положения местного самоуправления в государстве и, прежде всего, его двойственная природа накладывает отпечаток и определяет особенности городского муниципального хозяйства.

Рассмотрим, как проявляется двойственность природы местного самоуправления применительно к городскому муниципальному хозяйству.

Городское муниципальное хозяйство, с точки зрения ведения хозяйственной деятельности в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. То есть он может самостоятельно использовать находящуюся в его распоряжении собственность, финансовые ресурсы, землю. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общественных функций, возложенных на них.

В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по своей природе. В этом смысле городское муниципальное хозяйство представляет собой «акционерное общество», участниками которого являются все жители муниципального образования. Однако выплаты «дивидендов по акциям» производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства, поскольку жите-

ли являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективным собственником муниципального имущества.

С другой стороны, органы управления городским муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами. Это учёт движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесённым к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создаёт базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней.

Таким образом, городское муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области хозяйственной деятельности, и прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства — общественным характером использования результатов деятельности.

Исходя из особенностей и состава данной сферы, на наш взгляд, можно сформулировать понятие «городское муниципальное хозяйство» следующим образом: это совокупность правовых и материальных отношений, возникающих между органами городского управления (самоуправления) и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования материальных ресурсов в коллективных интересах городского населения.

Важной и сложной проблемой для городских территорий является построение оптимальной структуры городского хозяйства, обеспечивающей эффективную реализацию всех ее функций. Рассмотрим, как выглядит подобная структура.

Параллельно с ростом городов и городского населения еще в период СССР начала развиваться структура городского хозяйства, которая охватывала весь спектр необходимых направлений, включая содержание и ремонт жилья, водопроводно-канализационное хозяйство, комплекс коммунальной энергетики, благоустройство территории, городской пассажирский транспорт, розничной торговли, учреждения здравоохранения.

ранения и социального обеспечения, просвещения, культуры и искусства).

В самом начале 90-х гг. наступил переходный период в развитии городского хозяйства. Его характерными чертами явилось следующее:

- разрушение государственной системы распределения жилья, которая существовала в СССР в течение многих десятилетий;
- усиление ведомственного монополизма и ослабление функций государственного (городского) контроля в данной сфере;
- частичная приватизация государственного (муниципального) жилищного фонда и появление рынка жилья;
- изменение организационно-правовых форм предприятий и организаций жилищно-коммунальной сферы.
- заметное повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги для предприятий, организаций и населения.

Поэтому сразу Российское Правительство вынуждено было продолжать разработку законопроектов по реформированию этой сферы. Государство постепенно вводит рыночные отношения в городском хозяйстве.

Построение структуры городского хозяйства в настоящее время зависит во многом от статуса города, и определяется законами субъектов РФ и уставами городов.

Для городов, имеющих статус местного самоуправления, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154⁹⁰⁵, развивая конституционные нормы, закрепил территориально-поселенческий принцип формирования муниципальных образований. В соответствии с нормами этого Закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории городских муниципальных образований устанавливались в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131 Конституции РФ, п. 1, ст. 12 данного Федерального закона).

Принципы организации и деятельности органов местного управления определены Конституцией РФ, указами Президента, конституциями республик, уставами краев, областей, автономных округов, их

⁹⁰⁵ Федеральный закон от 28 августа 1995 г № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

нормативными правовыми актами. При этом субъектам федерации дано право самостоятельно определять структуру и систему органов управления в муниципальных образованиях городского типа. Следует отметить, что необходимость поиска властями городов собственных подходов к построению структуры органов самоуправления обусловлена спецификой местных условий. В данном случае речь идет о влиянии природных, исторических, демографических и экономических факторов. Только при их учете управление городским хозяйством может быть эффективным.

Для примера рассмотрим структуру городского хозяйства города Казани, которая формируется в соответствии Законом Республики Татарстан «О местном самоуправлении»⁹⁰⁶, имеет четко выраженную линейно-функциональную форму. Управление осуществляется Главой администрации, его заместителями (по курируемым направлениям) через подведомственные структуры (Комитеты, Управления, коммунальные предприятия и т.д.). Структура городского хозяйства интегрирует более 30 видов деятельности, основными из которых являются: жилищное хозяйство и ремонтно-эксплуатационное производство, водоснабжение и водоотведение, коммунальная энергетика, городской транспорт и связь, благоустройство территории, гостиничное хозяйство, а также предприятия коммунально-бытового назначения.

В структуре управления городским хозяйством должны выражаться две формы управления (властвования) — исполнительная и представительная, а также четкое соблюдение разграничений функций по предметам ведения. Поэтому необходимо совершенствовать законодательную базу местного самоуправления, прежде всего на федеральном уровне. Эту задачу и призван решать новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который устанавливает унификацию, наиболее рациональные и эффективные структуры, для управления городским хозяйством.

Вместе с тем в структуре и функциях для всех городов необходима определенная общая система, которая должна, прежде всего, выражаться в единых подходах к построению управленческих органов и

⁹⁰⁶ Закон Республики Татарстан от 30.11.1994 г. № 2250-XII «О местном самоуправлении» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1994. № 12 Ст. 156.

разграничению их функций. Структуру городского хозяйства должны включать в себя жилищно-коммунальное хозяйство, предприятия и организации бытового обслуживания, городского транспорта, связи, торговли и общественного питания, здравоохранения, культуры и спорта, экологии, охраны общественного порядка.

Учитывая, что города отличаются разнообразием: разной величиной населенного пункта, различным положением в системе территориального разделения труда, что отражается, прежде всего, в уставных документах. Поэтому не может быть единообразия и в структуре, функциях и методах их управления. Развитие городского муниципального хозяйства, как любая деятельность, должно опираться на определенные ресурсы. Прежде всего, в это понятие включают природные ресурсы (земля, недра)⁹⁰⁷, а также производственные потенциал и мощности, расположенные на данной территории, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но несмотря на исключительную важность ресурсов для ведения хозяйственной деятельности, сама деятельность невозможна без основного ресурса — кадрового потенциала территории.

Диапазон различий городов исключительно велик. Естественно, разным городам присущи и различные задачи управления, неодинаковый объем работы управленческого аппарата и, как следствие, соответствующие структура и функции местных органов, наделенных властными полномочиями.

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. Как без наличия у работников определенных навыков деятельности и технологий нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществлять хозяйственную деятельность. Так, наличие богатых природных ресурсов еще не означает богатство населения, проживающего на данной территории. Примеров тому достаточно много⁹⁰⁸.

⁹⁰⁷ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 08.12.2020) «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁹⁰⁸ Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. — М.: Дело, 1998. С. 19.

Даже неполный перечень рассмотренных проблем свидетельствует о наличии глубинных причин и о необходимости поиска путей их решения в структуре городского хозяйства. Не вдаваясь глубоко в анализ их появления и обострения в последние годы, отметим, что целесообразно все причины разбить на две большие группы: объективные и субъективные. К первой группе можно по праву отнести явно недостаточное развитие городов и городской инфраструктуры в прошлый исторический период, что и привело к появлению многих известных проблем, например, жилищной проблемы. Сюда же следует отнести и объективные трудности переходного периода от административно-командной системы к рыночному хозяйству, который в нашей стране явно затягивается. Из числа субъективных причин отметим сохранившийся административный механизм хозяйствования в муниципальном секторе многих городов страны, отсутствие реальных реформ и неумение или нежелание местных властей провести глубокое реформирование хозяйственных отношений и системы управления городским хозяйством.

Подводя итог, можно отметить, что формирование структуры городского хозяйства — сложный и многомерный процесс, но уже первые шаги в этом направлении, сделанные на основе Конституции РФ и Федерального законодательства, показывают, что отказ от нерациональных моделей управления, опора на анализ и учет местных особенностей городов дают положительные результаты.

В значительной степени это связано с потенциалом правовых норм, формирующим правовое поле, в котором в настоящее время функционирует и развивается муниципальное хозяйство городов. Поэтому логика исследования рассматриваемой проблемы требует более внимательного рассмотрения конституционно-правовых и муниципально-правовых основ правового регулирования организации городского хозяйства.

11.6. Кадровая логистика города

Вопросы экономики и управления городом любого типа непосредственно связаны с решением кадровых вопросов. Эту задачу, с точки зрения юридической урбанологии, можно разделить на две важные со-

ставляющие: *во-первых*, это решение проблемы квалифицированных и добросовестных кадров для системы городского управления и хозяйства, а *во-вторых*, обеспечение занятости населения города, т.е. непрерывное создание новых «рабочих мест» достаточное для поддержания минимального уровня безработицы и предотвращения оттока трудоспособного населения в региональные и федеральные центры.

Оба этих направления включают в себя комплексы различных объективных и субъективных факторов, прямо или косвенно влияющих на состояние кадровой логистики в городе: экономические, политико-правовые, социальные, психологические, культурологические и др. Особенно это характерно для крупных городов. Е.В. Чупрова справедливо отмечает, что в крупных городах все большее распространение получают нетипичные формы занятости, такие как надомный труд; неполная или временная занятость; занятость, связанная с нестандартными режимами рабочего времени (гибкий рабочий год, укороченная (сжатая) рабочая неделя, гибкие графики рабочего времени, посменная работа); занятость по нестандартным организационным формам (временная работа, совместительство); занятость на работах с нестандартными рабочими местами и (или) организацией труда (надомный труд, вахтово-экспедиционная деятельность и др.), наемный и дистанционный труд, работа на интернет-платформах и некоторые другие⁹⁰⁹.

В процессе анализа рынка труда всегда возникает вопрос прогнозирования потребности экономики города в кадрах с конкретными квалификационными характеристиками, соответствующими требованиям работодателя и профессиональных стандартов. Главное, чего необходимо избежать при решении данной задачи, необоснованного увеличения потребности в работниках, противоречащего реальной экономической ситуации в городе и регионе. Развитие производств, изменение инфраструктуры, активная миграция населения, а также отсутствие адаптации человека к меняющимся реалиям жизни, могут привести к серьезным экономическим потерям с точки зрения соответствия фактических трудовых затрат номинальным, традиционно установленным в каждой организации.

⁹⁰⁹ Чупрова Е.В. Актуальные проблемы занятости населения в мегаполисе // Градостроительное право. 2020. № 2. С. 34–37.

Для снижения таких потерь необходимо использовать кадровую логистику города, предусматривающую взаимодействие государственных, муниципальных и коммерческих организаций города с целью своевременного обеспечения города необходимыми трудовыми ресурсами. Имея представление о логистике кадровых потоков, включающей своевременное и оптимальное формирование качественно распределенных в системе рабочих мест, кадровых ресурсов как по отдельно взятым организациям, так и по городу в целом, можно обеспечить эффективное принятие решений по различным направлениям управления городом. Учитывая, что часть кадровых ресурсов находится в постоянном движении и данный ресурс регулярно изменяет свое состояние, необходимо не только анализировать, но и стараться проектировать кадровые потоки города. Это позволит максимально рационально использовать кадровые ресурсы и обеспечить необходимое восполнение кадров.

В связи с этим важно обратить внимание на проблему эффективно-го использования рабочего времени работниками всех организаций в целях формирования обоснованного спроса города на трудовые ресурсы как в системе городского управления и хозяйства, так и в экономике города.

Для анализа фонда рабочего времени, то есть количества времени работы одного работника, или всех работников организации в течение установленного периода времени, необходимо установить ряд зависящих показателей, которые позволят дать экономически обоснованную оценку не только эффективной работе каждого работника, но и организации в целом, и принять решение о расширении или сокращении штатной численности.

Таковыми показателями являются:

— *календарный фонд рабочего времени* (Тк) в днях, равный числу календарных дней в отчетном периоде, умноженному на среднесписочную численность работников (чел/дней);

— *номинальный фонд рабочего времени в днях* (Тнд), равный календарному фонду рабочего времени в отчетном периоде, минус выходные и праздничные дни за тот же период (Твп), и полученную разность умножить на среднесписочную численность работников (чел/дней);

— *номинальный фонд рабочего времени в часах* (Тнч), получаемый произведением номинального фонда рабочего времени в днях и норма-

тивно установленной продолжительности рабочего дня в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, минус сокращения рабочего дня в предпраздничные дни, согласно действующему законодательству (чел/час);

— *максимально возможный фонд рабочего времени* (Тм), равный номинальному фонду рабочего времени минус рабочее время, приходящееся на ежегодные очередные отпуска, включенные в график отпусков⁹¹⁰;

— *явочный фонд рабочего времени* (Тяв), равный номинальному фонду рабочего времени минус все невыходы на работу, включая очередные отпуска, дополнительные и учебные отпуска, отпуска по беременности и родам, невыходы по болезни, неявки, разрешенные действующим законодательством, неявки с разрешения администрации, прогулы, целодневные простои;

— *потери рабочего времени, связанные с невыходом на работу* (Пн) по уважительным и неуважительным причинам в днях, кроме очередных отпусков. Включают дополнительные отпуска, учебные отпуска, отпуска по беременности и родам, невыходы по болезни, неявки, разрешенные действующим законодательством, неявки с разрешения администрации, прогулы, целодневные простои;

— *потери рабочего времени, связанные с ежегодными очередными отпусками* (По) по графику отпусков в днях (часах), равные средней арифметической величине, полученной с учетом продолжительности всех ежегодных очередных отпусков, разделенной на среднесписочную численность работников на конец анализируемого периода;

— *потери рабочего времени, связанные с сокращением рабочего дня* (Пс) в часах, в том числе в ночное время, внутрисменные простои, неполное рабочее время, предпраздничные дни и др., предусмотренные Трудовым кодексом Российской Федерации. Находится как среднеарифметическая величина, получаемая с учетом суммы всех сокращений рабочего времени по всем категориям промышленно-производственного персонала за анализируемый период времени, разделенной на среднесписочную численность работников организации;

— *сверхурочные часы* (Тсу) — среднее значение количества сверхурочных часов, рассчитанное как среднеарифметическая величина,

⁹¹⁰ Бухгалтерский словарь. – URL: <http://www.terminy.info/economics/accounting-dictionary/fond-rabochego-vremeni-maksimalno-vozmozhnyy>

получаемая с учетом суммы всех отработанных сверхурочных часов по всем категориям промышленно-производственного персонала за установленный период времени, разделенной на среднесписочную численность работников организации. Расчет данного показателя можно проводить как для каждого работника, так и для одного среднесписочного работника в зависимости от конечной цели, поставленной работодателем при оценке эффективности использования рабочего времени в организации;

— *средняя номинальная продолжительность рабочего дня (Тдн)* среднесписочного работника, равная среднеарифметической величине, полученной с учетом количества часов рабочего времени за анализируемый период, предусмотренного производственным календарем, по каждой категории работников. Рассчитывается как отношение номинального фонда рабочего времени одного среднесписочного работника в часах к номинальному фонду рабочего времени в днях;

— *средняя реальная продолжительность рабочего дня (Тдр)* в часах, равная средней номинальной продолжительности рабочего дня с учетом сверхурочных часов, но за исключением потерь рабочего времени, связанных с сокращением рабочего дня;

— *фактический, эффективно используемый фонд рабочего времени (Тэ)* в часах, равный произведению средней реальной продолжительности рабочего дня и явочного фонда рабочего времени;

— *коэффициент эффективного использования рабочего времени (Кэ)*, равный отношению фактического фонда рабочего времени к максимально возможному фонду рабочему времени, если необходимо оценить эффективность использования максимально возможного фонда рабочего времени. В то же время возможно проводить оценку эффективного использования рабочего времени, сравнивая фактический фонд рабочего времени с номинальным фондом рабочего времени⁹¹¹;

— *среднесписочная численность работников организации (Чс)* рассчитывается отношением суммы всех принятых на постоянную, временную, сезонную работу за каждый календарный день анализируемого периода к количеству календарных дней в анализируемом периоде, включая выходные и праздничные нерабочие дни.

⁹¹¹ Расихина Л.Ф. Составляем баланс рабочего времени // Кадровик. №8. 2014. С. 122–133.

На основе перечисленных показателей предлагается внедрить следующий алгоритм анализа рабочего времени.

На начальном этапе необходимо определить максимально возможный фонд рабочего времени (T_m), в расчете которого учитывается номинальный фонд рабочего времени в часах, за исключением времени, предусмотренного на ежегодные очередные отпуска:

$$T_m = T_{нч} - P_o$$

Делая расчет номинального фонда рабочего времени в днях ($T_{нд}$), следует учесть календарный фонд рабочего времени, равный количеству календарных дней в анализируемом периоде, за исключением количества выходных и праздничных дней в данном периоде времени:

$$T_{нд} = T_k - T_{вп}$$

При расчете номинального фонда рабочего времени в часах ($T_{нч}$) необходимо номинальный фонд рабочего времени за анализируемый период в днях умножить на количество часов рабочего времени, установленное согласно Трудовому кодексу Российской Федерации для каждой категории работников, и полученный результат уменьшить на количество часов, на которое было сокращение рабочего дня в предпраздничные дни согласно действующему законодательству. Для нахождения среднего значения номинального фонда рабочего времени для одного среднесписочного работника необходимо полученные значения по каждой категории работников, умноженные на среднесписочную численность данной категории работников, просуммировать и разделить на среднесписочную численность всех работников организации.

Следующим показателем для расчета в заданном алгоритме будет средняя номинальная продолжительность рабочего дня ($T_{дн}$), определяемая по формуле:

$$T_{дн} = \frac{T_{нч}}{T_{нд}}$$

Получив среднюю номинальную продолжительность рабочего дня одного среднесписочного работника за анализируемый период, необходимо определить среднюю реальную продолжительность рабочего дня ($T_{др}$):

$$T_{др} = T_{дн} - P_c + T_{су}$$

В формулу включены такие показатели, как средняя номинальная продолжительность рабочего дня одного среднесписочного работника за анализируемый период, потери рабочего времени, связанные с сокращением рабочего дня по различным основаниям, и часы сверхурочной работы. При установлении потерь рабочего времени, связанных с сокращением рабочего дня, необходимо руководствоваться нормами действующего законодательства с учетом региональных особенностей и условий труда.

Для дальнейшего анализа необходимо определить явочный фонд рабочего времени ($T_{яв}$) среднесписочного работника, в который не входят потери рабочего времени, связанные с ежегодными очередными отпусками согласно графику отпусков и с невыходом на работу по уважительным и неуважительным причинам, кроме очередных отпусков, которые лучше учитывать самостоятельно, если при расчете коэффициента эффективного использования рабочего времени в знаменателе будет показатель максимально возможного фонда рабочего времени, не включающий ежегодные очередные отпуска:

$$T_{яв} = T_n - P_o - P_n$$

Имея данные о средней реальной продолжительности рабочего дня и явочном фонде рабочего времени, можно провести расчет фактического, эффективно используемого фонда рабочего времени ($T_{э}$):

$$T_{э} = T_{др} \times T_{яв}$$

На завершающем этапе рассчитывается коэффициент эффективного использования рабочего времени ($K_{э}$), представленный отношением фактического, эффективно используемого фонда рабочего времени к максимально возможному фонду рабочего времени:

$$K_{э} = \frac{T_{э}}{T_m}$$

При анализе эффективности использования рабочего времени может также использоваться и такой показатель, как средняя установленная продолжительность рабочего дня среднесписочного работника в часах, равная среднеарифметической величине, полученной

с учетом установленной законодательством РФ продолжительности рабочего дня (смены) для всех работников организации. При расчете учитывается продолжительность рабочего дня определенной категории работников в соответствии с Трудовым кодексом РФ, умноженная на численность данной категории работников, рассчитанная аналогично по каждой категории работников, просуммированная по полученным результатам и разделенная на среднесписочную численность работников организации. Этот показатель в сравнении с фактической средней продолжительностью рабочего дня позволяет дать условно обобщенную оценку использованию рабочего времени в организации.

Анализ эффективного использования рабочего времени может проводиться ежемесячно, ежеквартально, ежегодно. Ежемесячный анализ, проводимый в течение календарного года, дает более достоверный результат.

При оценке показателей, полученных в процессе расчетов, можно выявить наличие или отсутствие потерь рабочего времени в организации, определить причины таких потерь, экономически обосновать необходимое увеличение или сокращение численности работников.

Приведенные формулы содержат только один аспект возможного анализа трудовых показателей в организации. Но также следует учитывать и тот факт, что в организациях, связанных с производством продукции, потери рабочего времени могут быть компенсированы увеличением интенсивности труда, позволяющей не снижать объем производства. Для этих целей рекомендуется дополнительно проводить анализ производительности труда.

Расчитанные средние величины позволяют дать заключение о том, насколько результативен труд не только отдельно взятой категории промышленно-производственного персонала, но и трудового коллектива всей организации.

Проведение данного анализа особенно актуально для организаций, где применяется ненормированный рабочий день, посменная работа, работа в ночное время, проводятся работы в сверхурочное время. Полученные в результате анализа данные дают возможность осуществлять дальнейшие экономические расчеты как для отдельно взятой организации, так и в рамках города в целом.

Факторы, влияющие на выбор показателей при планировании потребности в кадрах, часто носят противоречивый характер, что влияет на итоговые значения востребованности кадров по определенным профессиям и специальностям у конкретных работодателей. Анализ использования рабочего времени и опросы работодателей позволят установить отклонения в потребности в трудовых ресурсах в ту или иную сторону и выстроить приоритеты в кадровой логистике города и региона.

Создавая условия для взаимодействия руководства регионов с руководством городов по вопросу кадрового обеспечения и эффективного использования имеющегося кадрового потенциала, можно частично снять проблему дефицита или переизбытка кадровых ресурсов, а также определить неотложные и перспективные задачи по развитию тех или иных сфер занятости населения.

Имея конкретные ориентиры развития каждой сферы деятельности каждого отдельно взятого города, создав условия для информирования трудоспособного населения городов, можно получить значимый экономический эффект. Результатом станет заполнение вакантных мест и обновление кадровых ресурсов организаций всех городов региона.

ГЛАВА 12. КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ГОРОДА

Стремительность происходящих в современном обществе изменений и, в частности, нарастание скорости урбанизационных процессов стимулирует проведение исследований, посвящённых городу, особенностям городской жизни и тем социальным трансформациям, которые неизбежно порождаются быстрым ростом городов и, в особенности, крупнейших и крупных городов. Многомерность и противоречивость города предопределили его притягательность как объекта исследования для всего блока социогуманитарного знания, «расползающегося» на множество дисциплин. Однако сегодня всё чаще говорят о плодотворности междисциплинарности и трансдисциплинарности многих исследований. Применительно к исследованию города это привело к возникновению новой, междисциплинарной по своему характеру научной дисциплины — урбанистики, которая не только использует уже имеющиеся результаты конкретных научных дисциплин (от истории градостроительства и социальной географии до социологии и культурной антропологии), но способна привести к новому качеству, новому уровню в понимании города и городской жизни. При этом ядром этого нового понимания выступает вычленение роли культуры во всём разнообразии её проявлений — от фиксации межкультурных различий разнообразных субъектов городской жизни и стратегий их вживания в неё до вычленения смыслов и значений, стоящих за любым социальным действием, инсценировкой, толкованием, презентацией.

Если роль культуры для городской жизни столь велика, то логично предположить, что существует и какая-то определённая культурологическая теория города. Однако это предположение нуждается в обосновании. Скорее, можно говорить о специфическом фокусе внимания конкретных исследователей к проблемам городской жизни, обусловленным культурой. Среди них отметим проблему городской идентичности и формирования городского образа жизни, тему межкультурных коммуникаций в пограничных и «мировых» городах, сложность сохранения культурных традиций, воспроизводящихся или, напротив, вырабатываемых в процессе городской жизни, трудности в развитии инфраструктуры городской культуры и развёртыва-

ния цивилизованного, ответственного отношения к городской среде и т.д. Если добавить к этому осознание роли культуры и «культурной составляющей» в экономике города, то становится очевидной вездесущность именно культурологического фокуса в современных городских исследованиях.

Итак, в чистом виде «культурологической теории города» на сегодняшний день не существует, но её можно попытаться сконструировать на основе, во-первых, воспроизведения предлагаемых в разных исследованиях способов видения особенностей городской жизни и городских проблем с точки зрения культуры (культурных механизмов, их регулирующих), каковая должна выступать основанием для решения этих проблем, во-вторых, на основе соответствующего понятийно-категориального аппарата и методологии исследования, используемых для понимания выше обозначенных процессов.

Прежде всего обозначим, что в данном случае мы понимаем под культурой. Вслед за Л.Э. Уайтом⁹¹² мы признаём, что именно культура, а не общество является специфической особенностью человеческого вида (что и легло в обоснование им необходимости самостоятельной науки о культуре — культурологии, которой в англоговорящих странах соответствует область знаний под названием «cultural studies», а культура изучается преимущественно в социально-этнографическом ключе). При этом сложность представляет само определение культуры. Эта сложность преодолевается в рамках каждого отдельного подхода к исследованию культуры — деятельностного, аксиологического, семиотического и других, которые могут сосуществовать друг с другом, выступая основанием для понимания репрезентативной культуры.

Для нас в рамках настоящей темы наиболее важными являются аксиологическое понимание культуры (культура как система ценностей) и понятие репрезентативной культуры, осмысленное Ф. Тенбруком и развёрнутое Л.Г. Иониным. Признание репрезентативного характера культуры означает, что в человеческой жизни действительно то, что фактически признано людьми: «культура является социальным фактом, так как она репрезентативна, т.е. производит идеи, значения и

⁹¹² Уайт Л. Избранное: Наука о культуре. – М.: РОССПЭН, 2004.

ценности, которые действенны в силу их фактического признания. Она охватывает те убеждения, представления, картины мира, идеи и идеологии, которые влияют на социальное действие, так как активно разделяются или пассивно принимаются⁹¹³.

Если исходить из такого понимания культуры, то культурологическая теория города должна вырастать из ответа на вопрос: что делает человека культурным в городе, учитывая, что город — это не только специфическая (отличная от сельской) пространственная форма застройки и транспортных коммуникаций, но, как не уставал подчёркивать В.Л. Глазычев, такой тип поселения, в котором наличествует зрелое, самоуправляемое местное сообщество⁹¹⁴. При этом В.Л. Глазычев понимал, что город постоянно создаётся не только в процессе решения профессиональных задач архитекторов и градостроителей, но и ежедневно пересоздаётся самим поведением людей в городской среде. Вот это поведение как выражение культуры каждого отдельного человека становится всё более тревожным симптомом перерождения культуры. В этом мы убедились, подводя итоги исследования, проводившегося в 2018–2019 гг. в Южном федеральном округе и посвящённого степени удовлетворённости горожан городской средой и, шире, всему окружению, в котором протекает их жизнь. Сопоставление анкетных и визуальных данных исследования показало, что имеется существенная связь между типом города и оценками горожанами его аудиовизуальной среды. Но ещё более интересным оказалась зафиксированная противоречивость в отношении к городу (вернее, целый спектр противоречий) — противоречивость, проявляющаяся как в оценках отдельных элементов городской среды (воспринимаемых как визуально, так и аудиально), так и в нарушенном балансе между ожиданиями и требованиями, предъявляемыми к городу, и личным вкладом горожан в его жизнь. Среди многих вопросов был и такой: «Что бы Вы хотели изменить в Вашем городе?». Оказалось, что больше всего респонденты из всех типов городов хотели бы «изменить людей, сделать их поведение более культурным, уважительным и менее агрессивным», «сделать город более чистым, уютным» и «сделать го-

⁹¹³ Тенбрук Ф. Репрезентативная культура // Социологическое обозрение. 2013. Т. 12. № 3. С. 93–120.

⁹¹⁴ Глазычев В.Л. Урбанистика. – М.: Европа; Новая площадь, 2008.

род более красивым». Исключение составляет лишь Калмыкия, где горожане больше довольны своим человеческим окружением (что само по себе требует специального изучения).

Недовольство окружающими людьми выступает новой формой социального конфликта повседневности — конфликта, вызванного не психологическими, экономическими или политическими причинами, а общей неудовлетворённостью поведением, видом, культурным уровнем людей, с которыми приходится сталкиваться ежеминутно и ежедневно. Именно эта культура, складывающаяся под влиянием условий жизни в урбанизированном обществе в целом и в конкретном городе, в частности, и должна быть главным предметом культурологической теории города. Но что выступает «клеточкой» этой культуры? Выдвинем предположение, что ею являются те образцы поведения (а также внешнего вида, способов времяпрепровождения, жизненных стилей, стандартов организации жизни и т.п.), которые не вызывают явной отрицательной реакции со стороны окружающих людей. И тогда ведущими методами анализа выступят прежде всего наблюдение и включённое наблюдение. Однако, как было показано выше, нам интересны и духовные регулятивы того или иного поведения, следовательно, мы с необходимостью должны использовать и все другие методы анализа, прежде всего, аналитические (контент-анализ, семантический анализ, интеракционистские техники).

Духовные регулятивы человеческого поведения под тем или иным углом зрения изучают все социогуманитарные дисциплины, прежде всего культурология, культурная антропология города, социология города, философия архитектуры. При этом каждая из них на определенном этапе своего развития приходит к необходимости смены методологической парадигмы: от более или менее жёсткого объективизма к необходимости учёта особенностей социальной жизни города и культурных ориентаций его жителей. Данное обстоятельство приводит к смыканию и даже «перехлёсту» предметных полей этих научных дисциплин. Так, философия архитектуры формировалась как философская рефлексия о цели, смысле и результатах архитектурной деятельности с учётом того историко-культурного контекста, в котором разворачивалась как реальная практика, так и самосознание архитекторов. Социология города изучает социаль-

ные процессы, формируемые в условиях города, формы и институты урбанизации в их связи с развитием общества в целом. Культурная антропология города и культурология изначально направлены на изучение самого человека в городе — горожанина и его становление в этом качестве⁹¹⁵.

Ещё одним обстоятельством, характеризующим как современную городскую жизнь, так и новые «повороты» в её исследовании, выступает всё более явное влияние звука в городской среде. Поэтому культурологическая теория города должна включить в себя как анализ тех типов людей, поведение которых является доминирующим в современном городе (равно как и других типов — маргиналов, девиантов и т.д.), так и исследование культуро-обусловленных аспектов мультисенсорности современного города, то есть воздействия всех чувственно воспринимаемых городских раздражителей, два из которых являются наиболее значимыми: это визуальный и аудиальный. Рассмотрим для примера возможности культурологического исследования воздействия звуков на человека в современном городе.

12.1. Распределенная субъективность в звуковом пространстве городов

Господствующий в социогуманитарном знании окуляроцентризм в последние годы начинает испытывать конкуренцию со стороны исследователей звука в самых разнообразных контекстах его проявления. Sound studies — сравнительно молодое направление: интерес к звуку связан с «переоткрытием» роли звука в организации пространства — от симуляций в компьютерных воспроизведениях зрительно воспринимаемых ландшафтов до проектирования городской среды. Концепция звукового ландшафта, сформулированная Р.М. Шейфером⁹¹⁶ ещё в 70-е гг. XX в., получает всё большее признание вследствие осознания как положительного, так и отрицательного влияния звука на восприятие окружающей человека среды. Сегодня активно изучается не толь-

⁹¹⁵ Штомпель Л.А. Культурная антропология города: предмет исследования // Личность в пространстве культуры: IV Российский культурологический конгресс с международным участием. — СПб.: Эйдос, 2013.

⁹¹⁶ Schafer R. M. The soundscape: our sonic environment and the tuning of the world. New York: Destiny. 1977.

ко объективно существующая акустическая среда открытых городских пространств, но и представления горожан о городских звуковых ландшафтах и их звуковые предпочтения⁹¹⁷. Исследуется функциональный потенциал звука в современном городском пространстве, при этом звук рассматривается как проводник социальных взаимодействий⁹¹⁸. На необходимость дополнения визуального измерения в пространственном проектировании открытых пространств аудио-дизайном указывают всё более настойчиво⁹¹⁹, анализируются шумовые эффекты в условиях естественного парка и фиксируется их воздействие на ландшафтные предпочтения горожан⁹²⁰.

Однако обращение лишь к западной традиции исследования звуковой среды городов несколько обедняет подобные обзоры, а между тем «звуковая атмосфера», как показал музыковед и историк культуры С.Ю. Румянцев, сыграла особую роль в судьбе русской городской народной культуры XX в. Тишина и разнообразные шумы — это не только акустические явления, но, как показывает С.Ю. Румянцев, явления общекультурные, связанные с русским национальным звуковым мышлением. Важен не только уровень звука или его громкость: ещё большую роль играет содержательное насыщение звуков и тишины⁹²¹.

В современных городах сильно возросло звуковое воздействие на человеческую психику и поведение, что особенно наглядно проявляется в публичных пространствах. Необходимость дополнения исследования визуальных репрезентаций культуры анализом звуковых репрезентаций сегодня уже не вызывает сомнений именно потому, что образы и визуальное восприятие очень часто зависят от саундтрека, акустического сопровождения, усиления и даже интерпретации образов, здесь

⁹¹⁷ *Yang W., Kang J.* Acoustic comfort evaluation in urban open publicspaces. *Applied Acoustics*, 2005. 66 (2), 211–229; *Yang W., Kang J.* Soundscape and Sound Preferences in Urban Squares: A Case Study in Sheffield, *Journal of Urban Design*, 2005. 10:1, 61–80.

⁹¹⁸ *LaBelle B.* *Acoustic Territories: Sound Culture and Everyday Life.* New York – London: Continuum, 2010.

⁹¹⁹ *Brown A.L., Muhar A.* An approach to the acoustic design of outdoorspace. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2004. 47(6), 827–842.

⁹²⁰ *Mace B.L., Bell P.A., Loomis R.J. & Hass G.E.* Source attribution of helicopter noise in pristine national park landscapes // *Journal of Park and Recreation Administration*, 2003. 21(3), 97–119.

⁹²¹ *Румянцев С.Ю.* Книга тишины. Звуковой образ города. – СПб.: Изд-во: «Дмитрий Буланин», 2003. С. 13.

следовало бы подхватить и глубже осмыслить призывы к «аудиальному повороту»⁹²².

В этом смысле практики иногда даже опережают теоретиков. Так, звуковое сопровождение мегасобытий, в том числе крупные музыкальные фестивали используются как инструмент развития бренда города, что *post factum* анализируется исследователями. «Звуковые ландшафты» городов часто ускользают от визуальной репрезентации. Звук становится одним из новых ландшафтов, входящих в сферу городского управления⁹²³. Поэтому культур-антропологи, психологи, искусствоведы, акустики, экологи проявляют всё больший интерес не только к технологиям производства звуков, когнитивным механизмам восприятия звуков, но и к целостности всего звукового пространства.

Переоткрытие понятия пространства, произошедшее в 80-х гг. прошедшего столетия, позволило использовать его в качестве инструмента анализа во многих социогуманитарных науках, в частности, в поведенческой географии⁹²⁴. Собственно, изучение способов индивидуального восприятия пространства, истории пространственных представлений, изменений поведения человека в различных средах, влияния дистанции на взаимодействия людей и т.п. происходило и до осуществления «пространственного поворота», однако именно последний позволил переориентировать фокус исследовательского внимания со *среды* на *отношения* между телами и, что самое важное, на отношения между людьми, действия и поведение которых способны придавать новые значения условиям, местоположениям, конкретным точкам среды обитания. На это обращал внимание ещё Г. Зиммель, отмечая способность человеческих взаимодействий «оживотворять» природу⁹²⁵, об этом подробно писал А.Ф. Филиппов, выделяя значимость действия, схем и способов поведения в их соотнесённости

⁹²² Бахманн-Медик Д. Культурные повороты. Новые ориентиры в науках о культуре / пер. с нем. С. Ташкенова. – М.: Новое литературное обозрение, 2017. С. 435.

⁹²³ Амин Э., Трифт Н. Города: переосмысляя городское. – Н. Новгород: Красная ласточка, 2017. С. 142.

⁹²⁴ Голд Дж. Психология и география: Основы поведенческой географии / пер. с англ. – М.: Прогресс, 1990.

⁹²⁵ Simmel G. Soziologie. Untersuchungen Aber die Formen der Vergesellschaftung. Georg Simmel Gesamtausgabe. Bd. 11. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1992. S. 697.

с пространственными условиями существования. Проследивая становление социологии пространства, А.Ф. Филиппов обращается к идее Г. Зиммеля о том, что «общество существует там, где многие индивиды вступают во взаимодействие», что интересы, склонности, психические состояния людей есть то содержание, которое должно получить «форму взаимного влияния», только тогда «из чисто пространственного нахождения людей рядом друг с другом или же временного следования одного за другим возникает общество»⁹²⁶. Именно в контексте взаимодействия возникают многообразные *смыслы пространства* — пространства, понятого не как форма созерцания, а как «кусочек *почвы*», заселенный людьми.

Вместе с тем пространство — это не пустоеместилище событий, а форма, организующая содержание происходящих процессов. Такое реляционное понимание пространства лежит в основе идеи создания пространства действием и рассмотрения самого факта человеческого присутствия как способа изменения пространства. Реляционное понимание пространства позволило говорить и о разных типах пространств — от геопространства, по-разному организованному в разных культурных традициях до социального (выражающего социальные отношения и групповую иерархию), виртуального и информационного. Во всех этих случаях использования термина «пространство» мы имеем дело с выражением его многомерности, многоуровневости и изменчивости под влиянием действий человека. При этом сам человек остаётся в тени. А между тем и возможности человека, и собственно субъектность способны меняться под влиянием пространственных условий существования. Собственно, это изменение и стимулирует повышенный интерес к аудиальному как восполнению того усечения субъектности, которое наблюдалось на протяжении нескольких веков (с изобретения книгопечатания) в угоду визуальному и в ущерб слуховому, обонятельному, осязательному, вкусовому и проприоцептивному каналам связи человека с окружающим миром. Поэтому целью культурологического анализа звукового среза городской среды выступает попытка дать ответ на вопрос: достаточно ли рассматривать аудиальное пространство как «мешок звуков», обрушивающихся

⁹²⁶ Филиппов А. Социология пространства: общий замысел и классическая разработка проблемы // Логос. 2000. № 2 (23). С. 113–151.

на человека в месте его пребывания (в пространстве человеческого существования в конкретном месте, в данном случае, в городе) или имеющаяся совокупность звуков выстраивается индивидом в определённую иерархию? Можно ли утверждать, что эта иерархия формируется субъектом как часть его жизненного мира, а сам акт создания этой иерархии и действий сообразно этому преобразуют действующего индивида и тем самым создают новую субъектность? Наконец, какая субъектность может быть создана у наших горожан, погружённых в реально обрушивающийся на них поток звуков в открытых публичных пространствах?

С одной стороны, субъектность предполагает определённую степень автономии человека, при которой, как считает Р. Харре, его поведение (действия и акты) не полностью детерминированы условиями его непосредственного окружения⁹²⁷. С другой стороны, стремление к автономии, изолированности, уединённости и одиночеству в условиях современного высоко урбанизированного мира, сверхплотной застройки городов и технических возможностей усилителей звуков не утоляется: звук вездесущ и проникает через любые видимые барьеры. Эти новые условия звукопроницаемости личных пространств переориентируют поведение в сторону большей изолированности и отстранённости от других людей и большей звуковой избирательности. Такая отстранённость и отчуждение являются продолжением логики сегментации человеческих отношений, заданной индустриальным веком, но её истоки находятся ещё глубже.

Действительно, основным способом проектирования и городов, и частных жилищ выступает зонирование территории. Разделение пространства можно рассматривать как следствие разбиения социальных процессов и частной жизни на специализированные сегменты, что было апробировано, как показал М. Маклюэн, ещё в эпоху Ренессанса⁹²⁸. Оно переживалось как страдание и безумие. Но затем это страдание нашло выход в изоляции от внешних воздействий, одно из которых — визуальное — все же сохранило своё значение благодаря книгопечатанию.

⁹²⁷ Harre R. Social being. Oxford: Blackwell, 1979. P. 246.

⁹²⁸ Маклюэн М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего. – М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2005.

Целостность человеческого восприятия расшатана, а потому и неустойчива. Приглушённость всех органов чувств, за исключением зрения, привычка к визуализации, как считал М. Маклюэн, делает письменного западного человека беспомощным в невизуальном мире⁹²⁹. М. Маклюэн указывает на реабилитацию слуха на современном этапе развития человеческой цивилизации, что отличает его от прошедших эпох, где именно зрительные печатные характеристики являлись наиболее главными и всеобъемлющими. Даже в языке эта традиция связана с визуальной репрезентацией таких понятий как «граница» и «пространство» в урбанистике, архитектуре, в городском дизайне⁹³⁰.

Сегодня мы постоянно дополняем один образ другим: звуковой — визуальным, а визуальный — звуковым, однако визуальность всё ещё является преобладающей модальностью. Но способен ли человек остаться наедине с собой в условиях всепроникающей визуальности? Ярким примером кульминации радикальной визуализированности выступает проектирование жилых и общественных зданий со стеклянными фасадами. Помимо внешней эффектности, прозрачность, по замыслу архитекторов, должна выступать гарантией близости к природе, создавать ощущение единения с ней и с внешним миром и чистоты деяний (в качестве примера можно привести здание Министерства внутренних дел Грузии).

Сегодня мы наблюдаем новый виток раскручивающейся спирали в понимании способов существования человека в урбанизированном мире: в рамках Urban Studies возрастает интерес к мультисенсорности городского пространства и, следовательно, к тем раздражителям, которые мотивируют современного человека на новые способы адаптации к жизни в нашем сверх урбанизированном мире. Необходимость понимания этих новых способов и образов жизни стимулирует возникновение нового трансдисциплинарного направления — культур-философского исследования города — объединяющего, учитывающего новые тенденции в градостроительной и архитектурной теории и практике,

⁹²⁹ Маклюэн М. Понимание медиа: внешние расширения человека. – М.: Кучково поле, 2007.

⁹³⁰ Маклюэн М. Галактика Гутенберга. Становление человека печатающего. – М.: Академический Проект, 2005.

идеи социальных географов и социологов о способах создания «урбанизированного ковра» Земли, эмпирические исследования культур­антропологов и психологов о формах освоения городских пространств и футурологов о возможном будущем урбанизированного мира и на этой основе осмысливающего определённые сдвиги в человеческом отношении к миру.

Возрастание влияния аудиальной составляющей современного городского пространства выходит далеко за границы регистрации акустического воздействия на человека звуков окружающего мира. Это возросшее влияние открывает ранее мало исследованную область культуры слушания в широком диапазоне от прислушивания и вслушивания до недослушивания и игнорирования звуков.

Первая трудность, которую следует преодолеть: если пространство — это форма, то может ли она звучать? На первый взгляд, понятия «звук» и «пространство» лежат в разных категориальных сетках. На абстрактно-умозрительном уровне категория «пространство» не связана с понятием «звук», но в плоскости культур-философских исследований, где рассмотрение пространства предполагает сопряжение со смыслами и значениями культуры, это сопряжение просматривается: содержательность формы (пространство — это форма) позволяет связать их, имея в виду, что человеческие действия, разворачивающиеся в пространстве и, одновременно, создающие его, делят пространство, устанавливают границы, обозначают «ничьи» места, захватывают «чужие» территории и т.д. Звук при этом вездесущ: он проникает сквозь территориальные границы, хранится в памяти магнитных носителей и нотных записей, воспринимается в определенном диапазоне (но даже не будучи воспринят, он существует в записях), способен вызывать разные психосоматические состояния, перекодировать уже установленные смыслы пространства. Вездесущность звука позволяет выделить особый модус пространства — аудиальное пространство, под которым мы понимаем единство всех звуков и шумов, воспринимаемых людьми в конкретном пространстве (пространстве человеческого поселения, пространстве природы и т.д.), отношение к этому звуковому фону (или системе звуков) и выстраиванию на этой основе новых пространств.

Вторая трудность носит методологический характер и предполагает поиск оснований для обращения к трансдисциплинарной методоло-

гии. В отличие от междисциплинарности, связанной с исследованием звуковой реальности на нескольких уровнях: от акустики до психологии и философии (и «заимствованием» ими техник и методов друг у друга), трансдисциплинарность предполагает, что аудиальность исследуется как живая целостность, анализ которой осуществляется сквозь призму выделения множества соотношений:

- отношения аудиального пространства и социального пространства;
- отношений между исторически сложившимися конкретными звуковыми образами города;
- отношений внутри регистра звуков, выстраиваемого на основе оценки приемлемых/неприемлемых для конкретного индивида, группы лиц, целого сообщества; процесс перехода от «безмолвствующего большинства» к заговорившему «меньшинству» и наоборот;
- отношения между пустозвонством и содержательностью звуков;
- процесса индивидуального приобщения к коллективному программированию культуры слушания и культуры игнорирования звуков и т.д.

И тогда в качестве базовых инструментов для культур-философской интерпретации происходящих изменений возможно сконструировать модель такой акустической проекции города, которая будет не визуальной, а понятийной — на основе понятий «образ города», «тело города», «культура слуха» и т.д.

Создаваемые сегодня акустические карты городов воспроизводят интенсивность и распространение звуков в виде визуально воспринимаемой карты, однако, как отмечал Б. ЛаБелль, то, что мы слышим, не является тем, что мы видим⁹³¹, поэтому перевод аудиальных образов на язык визуальных образов не является точным. Не является абсолютно точным и перевод звуковых образов на вербальный язык. Следовательно, поиск адекватного языка для передачи аудиальных образов — задача, стоящая впереди.

Третья трудность состоит в сложности фиксации изменения городских пространств под влиянием динамики звуковой реальности. Действительно, люди не только пассивно воспринимают звуки города,

⁹³¹ LaBelle B. *Acoustic Territories: Sound Culture and Everyday Life*. New York – London: Continuum, 2010. P. XIX.

но и сами модифицируют городское пространство. Так, М. Булл, исследуя роль коммуникационных технологий (в частности, мобильных устройств) в формировании восприятия городского пространственного и временного измерений, показал, что посредством управления своим личным гаджетом пользователь не только наполняет городское пространство, но и модифицирует его в проекции личного восприятия⁹³².

Трансформация аудиального пространства благодаря деятельности субъекта происходит по-разному, в частности, благодаря звуку возможно изменение соотношения между приватным и публичным. Проблема взаимодействия приватного и публичного является одной из главных тем в исследованиях города, что согласуется с общими исканиями европейских социологов, философов и культурологов, рассматривающих проблему взаимоотношения индивидуального и надиндивидуального в духовной жизни в современном социуме.

В европейской культуре XX–XXI вв. идея отстаивания внутренней индивидуальной духовной жизни в противовес давлению со стороны «мы» в социальных общественных институтах «коллективного разума» является одной из главенствующих. С точки зрения Г. Зиммеля, духовная свобода индивида в пространстве города заключается не в его экспансии, связанной с захватом всё большего пространства для реализации своих духовных исканий, а в восстановлении границы от­межевания от воздействия города как некоего духовного целого⁹³³. С точки зрения культур-антропологов и социологов, возникает целый ряд взаимоувязанных «протоколов», которые и регулируют отношения индивида с окружающей городской средой: это разделение между частным и общественным пространством в городе, что может быть очерчено как самой системой городской планировки, так и огораживанием элитных районов проживания от прочих районов. Немалую роль в этом разделении играет чётко фиксируемые пространства приватного и общественного времяпрепровождения. При этом частное и публичные пространства разделяются достаточно постоянным образом. Од-

⁹³² Bull M. No Dead Air! The iPod and the Culture of Mobile Listening // *Leisure Studies*. 2005. Vol. 24, No. 4. P. 343–355; Bull M. Remarking the Urban: The Audiovisual Aesthetics of Ipod Use // *The Oxford Handbook of New Audiovisual Aesthetics*. Edited. 2013.

⁹³³ Зиммель Г. Большие города и духовная жизнь // *Логос*. 2002. № 3 (34). С. 23–34.

нако аудиальная среда города фиксирует несколько другое понимание границы между частным и общественным, а именно: её подвижность, изменчивость, динамичность.

Мы поддерживаем идею Б. Лабелль о том, что материальность звука способствует выявлению различий между частным и общественным⁹³⁴. Эта мысль является логическим продолжением исследования связи между звуком и социальным производством смыслов. Звук выносит за пределы приватного пространства многие подробности личной и семейной жизни людей, особенно ярко это проявляется в условиях плотной городской застройки (не все современные дома обеспечены достаточной шумоизоляционностью) и на селе⁹³⁵.

Наконец, необходимо вернуться к проблеме субъектности, поскольку «вселенная звуков» обладает не только эстетическими, социальными и другими характеристиками, но является вновь открытым пространством субъективности: субъект в звуковом пространстве осознает и переживает свое присутствие прежде всего аудиальным образом, что, конечно, предполагает использование феноменологической философской методологии в исследованиях звука. Возникает и осознается проблема различных способов формирования суждений, связанных с выявлением структуры аудиального пространства и субъективных возможностей его освоения; проблема разграничения между звуками и шумом; сопоставления визуального и аудиального феноменов присутствия субъекта в пространстве.

Здесь следует зафиксировать основные идеи, выдвинутые Д. Стерном, связанные с характеристикой витального подхода в исследованиях звука. С его точки зрения, в отличие от визуальности, которое направлено на определение перспективы вне субъекта, аудиальная составляющая пространства включает в себя прежде всего самого субъекта; если первое связано с интеллектуальной деятельностью индивида, то второе прежде всего — с эмоциональной и аффективной его сторонами. Это означает, что визуально субъект ориентируется на поверхность вещей, в отличие от слуха, который вскрывает их внутрен-

⁹³⁴ LaBelle B. *Acoustic Territories: Sound Culture and Everyday Life*. New York – London: Continuum, 2010.

⁹³⁵ Богданова Е. Граница между публичным и приватным в звуковом сообществе: исследование современного российского села // *Laboratorium*. 2017. №9 (1). С. 4–29.

нее состояние, что связано с тем, что необходимым условием визуального контакта является отдалённость от внешнего мира, в то время как аудиальный контакт этого не предполагает. И, наконец, в сознании субъекта звук представлен как некая временная последовательность, а зрение фиксирует то, что закреплено в пространстве одновременно⁹³⁶.

Видная представительница исследований субъектных модусов аудиального пространства С. Фёгелин переосмысливает ключевое понятие звуковой реальности в феноменологическом духе, воссоздавая его при помощи понятия «возможных миров»⁹³⁷. Она показывает возможность бытия человека на перекрёстке различных миров, что даёт возможность переосмысления своего присутствия в них. При этом С. Фёгелин убеждена, что человек сам выбирает, в каком звуковом мире он будет существовать. Однако наше социальное окружение в условиях сверхплотных городов переводит «переживание присутствия» в желание отсутствия среди тех звуков, которые нам приходится воспринимать в повседневной жизни. Действительно, музыка и другие звуки, которые сопровождают горожанина на улицах во время городских празднеств, в кафе, общественном транспорте и т.д., придают особую остроту проблеме звучащего города.

Мы согласны с А. Кассабианом: именно музыка, звучащая в публичных пространствах, порождает новые виды субъектности на основе слуха⁹³⁸. Повседневная музыка, которая повсеместно сопровождает нас, отличается по своему воздействию, функциональным возможностям от той музыки, которая предназначена для специального прослушивания сознательным слушателем музыкальных произведений в специально созданных для этого помещениях.

В открытых городских пространствах у индивидов возникают своеобразные эффекты, эмоциональные впечатления, которые образуются на основе так называемого фонового невнимательного слушания. Здесь возникает вопрос: чем отличается такого рода слушание от прослушивания так называемой «серьёзной музыки»? Если звуки музыки существуют на периферии внимания, какую культурно-ценностную

⁹³⁶ Sterne J. *Sonic Imaginations //The Sound Studies Reader*. Edited by J. Sterne. London and Ney York: Routledge, 2012. P. 1–17. P. 9.

⁹³⁷ Voegelin S. *Sonic Possible Worlds: Hearing the Continuum of Sound*. N.Y.; L., 2014.

⁹³⁸ Kassabian A. *Ubiquitous Listening: Affect, Attention and Distributed Subjectivity*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 2013.

основу они представляют? Здесь можно говорить о распределенной субъективности, которая как бы заполняет звуковое пространство между горожанином и окружающими его объектами.

Это утверждение о распределенной субъективности некоторым образом аналогично понятию сети у М. Кастельса: разговоры, речь, музыка и т.д. продуцируют такую распределенную субъективность, которая возникает через аффективное восприятие звуков. Система распределенного звука предполагает и определяет тот факт, что каждый индивид, включенный в эту сеть, является одновременно и её элементом, и частью некоего динамического единства. Аудиальный эффект проявляется в результате взаимодействия звуковых объектов, которые носят или фоновый характер, или направлены на воссоздание той или иной атмосферы, подобно музыке в кафе. Именно звук дает возможность в различных формах проявляться «бытию вместе» в условиях замкнутых или открытых городских пространств.

Таким образом, в рамках пространственного поворота в социогуманитарных, прежде всего, культурологических исследованиях преимущественно визуальная репрезентация города должна быть дополнена комплементарным образом аудиальной составляющей. Это позволит с культур-философских позиций ревизовать понятие «пространство», понимаемого как изменчивой, перестраивающейся субъектом, многоуровневой и многомерной части его жизненного мира, где звук оказывается важной составляющей его субъектности.

Культура слушания в широком смысле этого слова даёт возможность определить специфику бытия индивида высоко урбанизированного общества. В ходе исследования данного явления было определено, во-первых, что понятие «звук» связано с категорией «пространство» в парадигме культур-философского изучения культурных форм, устанавливающих границы городских территорий и наполняющих их новыми смыслами; во-вторых, обоснована необходимость перехода в городских исследованиях от междисциплинарной к трансдисциплинарной методологии; в-третьих, аудиальность рассмотрена как живая целостность, где фиксация городского пространства происходит под влиянием динамики звуковой реальности, понятой в феноменологическом ключе.

12.2. Культурно-антропологические типы горожан

Городское население во все времена было весьма разнообразным: люди различались по классовой и сословной принадлежности, социальному статусу, психологическому складу, способам получения дохода, характеру работы, этнической и конфессиональной принадлежности, политическим пристрастиями, привычкам, вкусам, предрассудкам и предпочтениям. Как считает Л. Вирт, возросшая мобильность индивида, вовлекающая его в сферу стимулирующего влияния огромного множества разных индивидов и подчиняющая его колебательным изменениям статуса в дифференцированных социальных группах, образующих социальную структуру города, приводит индивида к принятию нестабильности и отсутствия безопасности в мире в целом как нормы. Этот факт, помимо всего прочего, помогает объяснить изо­щренность и космополитизм горожанина. Ни одна группа не может рассчитывать на его безраздельную преданность. Благодаря многообразию интересов, связанных с различными аспектами социальной жизни, индивид становится членом самых разных групп, каждая из которых функционирует лишь в соотношении с одним из сегментов его личности⁹³⁹.

Эти различные «сегменты личности» проявляются и в отношении к городу. Но при всех индивидуальных различиях между людьми большинство объединяет желание жить в безопасном мире (и городе), быть окружёнными социализированными индивидами, не мешающими другим в повседневной жизни. Появляются ли такие условия сами собой, «от природы»? Конечно, нет. Даже установление обычных правил общежития требует специальных усилий. Поэтому на уровне города власти должны быть заинтересованы в появлении настоящих горожан, то есть людей, ответственно относящихся к городу, в котором они живут.

Эта ответственность и активность должны быть мотивированы не узкоэгоистическими интересами (например, политической карьеры), а пониманием взаимозависимости людей, проживающих на одной территории. Мотивация деятельностной активности горожан затруднена невидимым характером её существования. Однако в этом плане, на

⁹³⁹ Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Вирт Л. Избранные работы по социологии. Сборник переводов / пер. с англ. – М.: ИНИОН, 2005. С. 94–95.

наш взгляд, может помочь концепция «культурно-антропологического типа» человека, которая изложена в ряде работ⁹⁴⁰.

Понятие «культурно-антропологический тип» человека выражает свойство конкретной личности быть носителем определенной культурной системы (т.е. системы ценностей, смыслов и значений) и действовать в соответствии с ней. Другими словами, культурно-антропологический тип определяется посредством внутренней приверженности определенной системе ценностей и нравственных ориентиров, а также в способности действовать в соответствии с ними.

Понятие «антропологический тип» появляется в работе Н.А. Бердяева «Размышления о русской революции», где он пишет, что в России образовался новый слой, не столько социальный, сколько антропологический слой. В русской революции победил *новый антропологический тип*. Произошел подбор биологически сильнейших, и они выдвинулись в первые ряды жизни. Появился молодой человек в френче, гладко выбритый, военного типа, очень энергичный, дельный, одержимый волей к власти и проталкивающийся в первые ряды жизни, в большинстве случаев наглый и беззастенчивый. Это — новый русский буржуа, господин жизни, но это не социальный класс. Это прежде всего новый антропологический тип. В России, в русском народе что-то до неузнаваемости изменилось, изменилось выражение русского лица. Для этого нового культурно-антропологического типа, считает Н.А. Бердяев, характерно тяготение к утверждению технической цивилизации, отказ от высшей культуры (всегда аристократической), внешне бытовое и корыстно-утилитарное отношение к православной Церкви⁹⁴¹.

История человечества знает много культурно-антропологических типов. Они репрезентируют себя в стиле поведения, в одежде (в целом — во вкусовых пристрастиях), в речи, но главное — результаты их действенного отношения к жизни. На протяжении истории России существовало несколько культурно-антропологических типов: обыва-

⁹⁴⁰ Штомпель Л.А. Конструирование доминантного культурно-антропологического типа человека в современном обществе // Культура в фокусе научных парадигм. – Донецк: ДонНУ, 2017. Вып.5. С. 16–20; Штомпель Л.А., Штомпель О.М. Антропокультурные типы человека в контексте социального расслоения языка // Вестник ЮРГТУ (НПИ). Социально-экономические науки. 2013. № 2. С. 219–224.

⁹⁴¹ Бердяев Н.А. Размышления о русской революции. – URL: http://www.vehi.net/berdyayev/rus_rev.html

тель, революционер, «маленький человек», аристократ, фланёр и т.д. Для «классического» культурно-антропологического типа русского человека (отмеченного Н.А. Бердяевым) характерна «исключительная отрешенность ...от земных благ», «слабость правосознания» и «недостаток буржуазной честности». В послереволюционный период в России появляются такие антропокультурные типы, как: «человек труда» (или «простой советский человек», доминирующий в советское время), его важнейшим признаком являлась коллективистская устремленность, готовность к труду и лишениям, социальный оптимизм; «совбюр» (советский бюрократ-«аппаратчик»); шестидесятники.

В перестроечную эпоху мы увидели рождение нового антропокультурного типа, для которого характерен крайний индивидуализм; потребность к неограниченной «прихвализации», не­критическое восприятие новой информации (особенно если она поступает через аудио— и визуальные каналы); развитие способности в погоне за сиюминутной выгодой к быстрому переходу от одного вида деятельности к другому, что предполагает примат поверхностности, а не содержательности; легкость при смене идентичности; псевдоинтеллектуализм; сворачивание эмоциональных реакций на происходящее в социуме «здесь и сейчас», «размывание» языковых дискурсов («смешение французского с нижегородским», сниженная лексика, «англояз» — употребление американизированных слов и выражений) и др.

Рождение следующего культурно-антропологического типа по времени совпадает с концом перестройки и началом постперестроечного этапа — «корпоративный человек», которого ещё пренебрежительно называют «офисным планктоном». Частично он — наследник «совбюра», частично — более технически образован, «продвинут», это конформист, но с большими претензиями.

Типологизация может проводиться в диахроническом срезе на уровне целых поколений. Так, У.Х. Уайт ещё в 1956 г. описал новое послевоенное поколение. Для него было характерно стремление к конформизму, готовность променять собственную индивидуальность на участие в осуществлении корпоративной мечты, приверженность идеалам защищенной жизни, накопительство ненужных вещей. У.Х. Уайт приходит к выводу, что культура этого «человека организации» прямо противо-

положна ранее типичному для Америки типу — энергичному индивидуалисту⁹⁴².

Перечисленные выше культурно-антропологические типы первоначально рождаются в городе. Их основные характеристики проявляют себя в городской жизни. Не любой из этих типов способен содействовать городскому росту, однако сегодня в наших городах рождается новое поколение горожан. Это образованные люди, ценящие здоровый образ жизни, принимающие участие в разнообразных проектах, способствующих оздоровлению города, посещающие различные выставки, театры, экскурсии, нацеленные на дальнейший профессиональный рост (и в целом — на работу). Они вступают в группы, используя информационно-коммуникационные технологии. Они в принципе нацелены на связи между собой и миром. Но их пока мало⁹⁴³.

Таким образом, интегративным началом городских социокультурных процессов выступает горожанин. В связи с этим возникает вопрос: каков он, современный горожанин? Ответ на этот вопрос предполагает выбор концепции, в рамках которой становится возможным изучение процесса становления горожанина. Мы исходим из того, что, во-первых, не любой житель города автоматически становится горожанином в строгом смысле слова, а во-вторых, учитываем, что культурологов больше интересует групповая, чем индивидуальная вариативность.

По поводу первого замечания, Д.А. Алисов показывает, что транслятором и генератором стандартов и стереотипов урбанизированного образа жизни не является любой житель города. Он выделил следующие слои городского населения: «чистых» горожан (наиболее ярких представителей, носителей городского образа жизни), «преимущественно» горожан (на их образе жизни и поведении традиционная сельская культура сказывается слабо), городских полуселян и городских селян (которые находятся на стадии вживания в новую городскую среду)⁹⁴⁴.

⁹⁴² Whyte W.H. The Organization Man. – N.Y.: Simon&Schuster, 1956.

⁹⁴³ Штомпель Л.А. Идеальный горожанин XXI века – новый культурно-антропологический тип или удобный сосед? // Культура «до» и «после» революций 1917 г. в России: Материалы Всероссийской научно-практ. конференции / отв. ред. Л.А. Штомпель. – Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования, 2017. С. 167–175.

⁹⁴⁴ Алисов Д.А. Урбанизация и культура // Городская культура Сибири: история и современность. – Омск, 1997. С. 3–15.

Второе замечание указывает на то, что при всех различиях (психологических, образовательных, нравственных, этнических и т.д.) между отдельными индивидами, живущими в городе, возможно построение модели типичного горожанина, модальной структуры современного горожанина.

Сам факт проживания в городе предписывает соблюдение определенных норм и правил, начиная с правил дорожного движения и заканчивая внешними проявлениями вежливости. Между этими двумя полюсами — жёсткой, почти технологической схемой передвижения человека по городу и внешним же способом стилизации под «культурного человека» — располагается огромный пласт более тонких механизмов регуляции поведения и мышления, вырабатываемых городской культурой (в том числе и правовой культурой) как средством адаптации к городскому окружению: к другим людям и к физическому пространству города со всем разнообразием его архитектурных и инженерных сооружений.

Степень освоения городской «культурной реальности» зависит от широты и глубины привитых человеку с детства навыков поведения, разделяемых в данном обществе. При этом принципиально важно учитывать два обстоятельства. Первое связано с ответом на вопрос: каким образом закрепляется в сознании человека прививаемая норма? Что делает её «реальной» для человека? Отметим, что само «ощущение реальности», практической полезности той или иной нормы поведения обеспечивается её постоянством в повторяющихся ситуациях. И, напротив, регулирование ситуации с помощью иных, противоположных по содержанию установлений (прежде всего правовых), «размывает» присутствующую в сознании схему поведения, дезориентируя индивида и подталкивая его к иному способу поведения.

Второе обстоятельство связано с тем, что каждый город формирует собственный «дух», и чем крупнее город, тем более разнообразны его жители, их поведенческие установки, системы ценностей и ориентаций. С одной стороны, разнообразие есть фактор положительный, выступающий одним из источников развития городской культуры. О разнообразии как ведущем признаке города писал ещё Л. Вирт⁹⁴⁵. Там, где

⁹⁴⁵ Вирт Л. Урбанизм как образ жизни // Вирт Л. Избранные работы по социологии. Сборник переводов. — М.: ИНИОН, 2005. С. 93–118.

нет разнообразия, жизнь как бы замирает, становится тусклой. Но, с другой стороны, любое разнообразие — это разнообразие внутри определенной целостности, каковой и выступает культура города.

Какое бы определение культуры мы ни использовали в качестве исходного — деятельностное, семиотическое, аксиологическое и пр., — возникает вопрос: где локализуется эта культура, как проявляет она себя? Выдвинем предположение, что даже сужение предметного поля до уровня города и, соответственно, рассмотрение городской культуры не только не исключает, а обостряет проблему репрезентации и локализации культуры прежде всего потому, что город — это средоточие взаимодействий носителей разных культурных ориентаций и столкновения разных культур.

Если мы изберем уровень анализа, связанный с исследованием повседневности — городской повседневности, то культура предстанет как совокупность циркулирующих в данном месте людей, их практик использования и потребления вещей, системой норм, ценностей и ориентиров, регулирующих их поведение. И все это будет увязано в неосознаваемые, рутинные, повторяющиеся обыденные детали, незначительные, на первый взгляд.

Как живет культура в потоке рутины? Ещё Ф. Бродель выявил человеческую бессознательную вовлеченность в повседневность, структуры которой — импульсы, мотивы, стереотипы, способы действия — предопределяют наше реальное поведение. Насколько плодотворно для городской культуры разрушение сложившихся в ткани городской жизни структур? Так, в советское время люди старшего поколения (и не только старшего) могли открыто проявить свою реакцию на неподобающее, по их мнению, поведение, одежду, разговор. Сегодня одобрение или неодобрение скрывается: открытое неодобрение наталкивается на агрессию или безразличие. Но сохранилась ли способность оценивать поведение? Или наша «толерантность» есть синоним вседозволенности? Сохранился ли механизм стыда и страха как способ, который вводил человека в культуру и поддерживал ее? И если сохранился, то кем он реализуется? Ответы на эти вопросы есть маркеры реального наличия горожан в городе и прогноз относительно перспектив развития городской культуры.

12.3. Городская идентичность

С построением культурологической теории города тесно увязана проблема городской идентичности. Актуальность темы идентичности обусловлена, во-первых, признанием разнообразия (права на разнообразие в образе мысли, поведении, выборе занятий, своего кружения, одежды и т.д.) в современном мире и, во-вторых, обострением потребности «не потерять себя» в условиях этого разнообразия, «прилепиться» к какому-то устойчивому образу как к основанию своего личного мира.

Возникновение темы идентичности стало возможно благодаря рождению нового понимания человеческого сознания, а именно: вычленению индивидуального эмпирического «Я» с его конкретным внутренним опытом и различными формами повседневного опыта, осознанным в качестве центра «жизненного мира» личности. С этого осознания, на наш взгляд, начинается изучение идентичности как отождествления индивидом себя с другим человеком, группой или объектом. Конечно, почва для осознания проблемы идентичности готовилась ещё в XVI—XVII вв., но в полной мере озабоченность своей судьбой, жизнью, смертью, выбором оформилась в конце XIX — начале XX в.

Во 2-ой половине XX в. наметился кризис идентичности, что зафиксировали многие исследователи. Так, в 80-м г. известный американский футуролог А. Тоффлер писал: «Миллионы индивидов напряженно ищут собственную идентичность или некоторую магическую терапию, облегчающую воссоединение их личности, чтобы победить хаос, внутреннюю энтропию, сформировать собственный порядок»⁹⁴⁶. Осознание сложности «Я» лежит в основе темы идентичности, по­разному разрабатываемой в психологии, социологии, культурологии.

Отметим различие между терминами «идентичность» и «идентификация». Идентичность есть результат поиска и отстаивания себя, а идентификация — это процесс поиска, выбора, принятия норм, традиций, установок. Потому на каждом уровне описания процесс идентификации предшествует осмыслению идентичности⁹⁴⁷. Оба феномена

⁹⁴⁶ Toffler A. The Third Wave. — N. Y. 1980. P. 366.

⁹⁴⁷ Заковоротная М.В. Идентичность человека. Социально-философские аспекты. — Ростов-на-Дону: Издательство Северо-Кавказского научного центра высшей школы, 1999.

были описаны ещё З. Фрейдом, но основателем теории идентичности признан Э. Эриксон, одна из работ которого в русском переводе так и называлась: «Идентичность: юность и кризис». Актуализированный им термин сразу стал обрастать множеством значений. Заслугой Э. Эриксона явилось утверждение, что построение идентичности есть создание самим человеком собственной модели поведения, причём эта модель способна к изменению на протяжении всей человеческой жизни⁹⁴⁸.

Главной дилеммой для последующих исследователей идентичности и процесса идентификации было установление ведущего фактора в их развёртывании: влияний внешней среды или внутреннего саморазвития личности на основе рефлексии.

История развития теоретического осмысления процессов идентификации показывает, что исследователи не всегда использовали термин «идентичность», однако, фактически анализировали именно её. Так, Уильям Джеймс, исследуя условия достижения внутреннего мира личности, объединение человека с самим собой, использовал термин «характер», а не «идентичность». Воля человека, считал У. Джеймс, есть центр его личной энергии. Но процесс «обращения на себя» зависит не только от состояния центра душевной жизни, но и от «характера» человека. Бывают люди с крупным организационным талантом, обладающие обширным полем духовного зрения, в которое одновременно укладывается вся программа предстоящей деятельности и радиусы которой расходятся во всех направлениях. Бывают люди, лишённые этих качеств. У. Джеймс называет таких людей «средними», лишёнными широты горизонтов духовного видения⁹⁴⁹.

Таким образом, поиск «личностного», субъективного начала в коллективной истории осуществлялся задолго до сегодняшнего дня. Осмысление этого поиска привело к выделению большого репертуара идентичностей, в результате социальная идентичность современных россиян стала трактоваться как сложносоставное образование, включающее в себя разнообразные виды идентичностей: этническую, гендерную, возрастную, профессиональную, топологическую, городскую

⁹⁴⁸ Эриксон Э. Идентичность: юность и кризис / пер. с англ.; общ. ред. А.В. Толстых. – М.: Прогресс, 1996.

⁹⁴⁹ Джеймс У. Многообразие религиозного опыта. – М., 1993. С. 182.

и т.д. Городская идентичность формируется под влиянием специфических условий жизни, складывающихся в городе.

Исследователи исходят из того, что городская идентичность является компонентом социальной (не личностной) идентичности и формируется она в результате идентификации с группой людей, составляющей население того или иного города в противопоставлении с населением других городов. Городская идентичность выступает показателем социальной адаптации человека, когда он соотносит свой образ жизни и стиль социального взаимодействия с доминирующим образом жизни и характером взаимодействия, принятым в городе⁹⁵⁰.

Такая характерная черта городского образа жизни и стиля взаимодействия, принятого в большом и крупном городах, как анонимность контактов, и, как следствие, снижение социального контроля за поведением, размывание его норм и правил, провоцирует безразличность, трактуемую сегодня как толерантность по отношению к «переступлению» через границы дозволенного и одобряемого. Если добавить к этому повышенную агрессивность современных горожан (воспитываемую средствами массовой информации в нашей стране, прежде всего, телевидением и кинематографом), а также повышенную напряжённость и нервозность жителей, то становится понятно, насколько важен тот образ городской идентичности, который формируется целым спектром средств: от городских мифов и легенд до культурного уровня и совместного опыта проживающих в данном городе людей.

Формирование городской идентичности на материале Петербурга и Москвы проследил В.Г. Белинский в середине XIX в. Именно тогда, в 1845 г., увидел свет альманах «Физиология Петербурга»⁹⁵¹, который содержал шесть статей, при этом все они были посвящены столице Российской империи. Одна из них — «Петербург и Москва» — принадлежит перу В.Г. Белинского⁹⁵². Основу различия между петербуржцами и москвичами он усматривал в различии роли и значения этих городов в

⁹⁵⁰ Микляева А.В., Румянцева П.В. Городская идентичность жителя современного мегаполиса: ресурс личностного благополучия или зона повышенного риска? – СПб.: Речь, 2011.

⁹⁵¹ Физиология Петербурга, составленная из трудов русских литераторов / под ред. Н. Некрасова. Часть первая. – СПб., 1845.

⁹⁵² Белинский В.Г. Петербург и Москва // Собрание сочинений в трех томах. Т. II / под общ. ред. Ф.М. Головешченко. – М.: ОГИЗ, ГИХЛ, 1948. С. 764–789.

стране: «В этом отношении Петербург — антипод Москвы. Это резкое различие объясняется отношениями, в которых оба города находятся к России. Петербург — центр правительства, город по преимуществу административный, бюрократический и официальный. Слово «чиновник» в Петербурге такое же типическое, как в Москве «барин», «барыня» и т.д. Чиновник — ...истый гражданин Петербурга», тогда как в Москве «порядочные люди ...вне места своей службы умеют быть просто людьми». Отсюда и проистекает «лихорадка деятельности», которой болен петербургский житель, его вечная озабоченность, холодная вежливость, осторожность, недоверчивость и другие особенности, репрезентирующие Я чиновника. Москвичи же, напротив, веселы, добродушны, открыты, приветливы, дружелюбны и разговорчивы. Таким образом, показывает В.Г. Белинский, образ жизни горожан отражается на свойствах их характеров: петербуржец ироничен, москвич снисходителен (в значении непридирчив); москвич хлебосолен, петербуржец изыскан в гастрономических наслаждениях; москвич тяготеет к семейному удобству, петербуржцы предпочитают публичные места и т.д. В.Г. Белинский подметил множество характерных черт, отличающих петербуржцев от москвичей (и фактически описал их идентичность, не употребляя самого термина «идентичность»), хотя сегодня жители этих двух российских городов уже совершенно иные.

Современные Петербург и Москва занимают уже другое положение «в отношении к России», однако примечателен сам подход В.Г. Белинского: показать различие доминирующих в конкретном городе человеческих характеров в зависимости от того города (и места этого города в стране), который предписывает определённый стиль поведения, образ жизни и характер межличностного взаимодействия и шире — выступает основой формирования городской идентичности (в данном случае — в виде петербуржца или москвича).

Феномен городской идентичности в социологической и психологической литературе описывается с помощью терминов «топологическая идентичность», «идентичность со средой», «идентичность с местом», «идентичность с городом». В философских и культурологических исследованиях используется термин «городская идентичность», который охватывает как результат идентификации с конкретным городом (и городской средой, в которой он живёт), так и с его жителями.

Сегодня мы наблюдаем постоянно расширяющийся спектр образов жизни и характеров взаимодействия между горожанами. Поэтому такой большой интерес представляют работы, в которой смена идентичностей анализируется на материале не только социального состава горожан, но и опыта их совместного проживания. Отметим в этой связи позицию М.В. Рабжаевой и В.Е. Семенкова, которую отличает фиксация разрыва не только между разными слоями горожан, но и прослеживание трансформации их идентичности (выраженной в названиях «петербуржцы», «питерцы», «ленинградцы») в зависимости от предназначения города (имперский Санкт-Петербург, пролетарский Питер, блокадный Ленинград, современный Петербург), совместного опыта, переживаемого горожанами, а также их культурных различий и предпочтений. При этом авторы подчёркивают, что новой петербургской идентичности ещё нет, чтобы её иметь, надо проделать какой-то опыт, как минимум осмыслить свою общность⁹⁵³.

Ещё раз подчеркнём: для формирования городской идентичности недостаточно сменить самоназвание. Так, например, жителей Ростова-на-Дону до революции называли «ростовцы», но потом переименовали в ростовчан⁹⁵⁴. Нынешние горожане к этому привыкли, тем более, что за этим переименованием не просматривался никакой другой социальный смысл, кроме жажды всё переименовывать, а также стремления отличить жителей Ростова-на-Дону от жителей Ростова Великого. Но это редкий случай. Обычно за каждым переименованием города, улицы, площади, названий месяцев, праздников и т.п. кроется серьёзный мотив: стереть из коллективной памяти одно и привить другое содержание.

Идентичность предполагает сохранение, воспроизведение определенного порядка отношений индивида со средой обитания, в данном случае — с городской средой. Любой субъект городской культуры не просто одновременно и одномоментно адаптируется к условиям жизни в городской среде, но осваивает эту среду, а в процессе освоения «присваивает» её и как элемент собственной персональной исто-

⁹⁵³ Рабжаева М.В., Семенков В.Е. Какая идентичность у жителей Санкт-Петербурга? // Социс. 2003. № 3. С. 82–89.

⁹⁵⁴ Вареник В.И. Ростовь и ростовцы. Путешествие в 1913 год. – Ростов-на-Дону: АКРА, 2005.

рии, и как артефакт культуры в целом. Знаками «присвоения» могут стать не только мемориальные доски, фотографии на фоне исторических зданий, но и надписи на заборах, граффити на стенах и т.п.⁹⁵⁵

Не менее важными являются исследования архитекторов, ориентирующихся на поиск архитектурных и изобразительных средств и возможностей, способствующих рождению и сохранению идентичности конкретных мест — от улицы и города до региона. И здесь из всего богатства определений идентичности архитекторы избирают именно культурологическое понимание. Необходимо согласиться с тем, что «архитектура метафорически может быть названа идентичностью региона»⁹⁵⁶, поскольку именно она формирует образы постоянства и устойчивости, которые сохраняются в памяти людей и с которыми они связывают свою принадлежность к месту, к городу и к людям его населяющим.

Усиление актуальности темы городской идентичности обусловлена возрастающей пространственной мобильностью населения, трансформирующей этнический, конфессиональный и в целом культурный облик каждого современного города. В результате перемещения на новые места жительства (из села в город, из одного города или региона в другой, из страны в страну) люди неизбежно лишаются таких важнейших элементов социальной идентичности, как идентичность с местом проживания, идентичность с городом и идентичность с людьми, его населяющими.

Частным случаем пространственной мобильности является этническая миграция, ход которой показывает, что «вживание» этнических мигрантов в тела новых для них городов всегда является довольно болезненным процессом, что приводит как к «денационализации» городского пространства и «деэтнизации» социально приемлемого поведения, так и к обратным результатам, когда культурные черты, прежде всего — образцы поведения «прибывших» пытаются сделать доминирующими на принимающей территории. Если прибавить

⁹⁵⁵ Штомпель Л.А. Городская идентичность: между мечтой и реальностью // Периферийный город и горожанин в пространственно-временной ретроспективе: особенности национальной идентичности»: Всероссийская научно-практическая конференция. – Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2016. С. 99–103.

⁹⁵⁶ Есаулов Г.В. Об идентичности в архитектуре и градостроительстве // Academia. Архитектура и строительство. 2018. № 4. С. 12–18.

к этому, что «обиженные» (считающие себя таковыми) или ранее дискриминированные в каком-то аспекте группы, как показывают последние события, например, с протестами афро-американского населения в США, будут и дальше выступать столь агрессивно, подменяя действительное решение имеющихся проблем решением чисто внешним (например, переименованием книг, фильмов, предметов), в том числе и деструктивным (например, битьём витрин; поджиганием автомобилей и т.д.), то культурное противостояние будет обостряться.

Культурное противостояние будет обостряться не только потому, что глобализация сопровождается интенсификацией межкультурных связей и взаимодействий, появлением мультиэтнических и мультикультурных сообществ (отношения между ними можно выстраивать по-разному — как на началах взаимного уважения, толерантности и интереса, так и демонстрируя враждебность и неприятие друг друга), но и в связи с очередным витком активизации националистических движений и движений за самоопределение.

Изменение моделей социокультурной интеграции различных субкультур, поиск приемлемых стратегий политики перераспределения материальных богатств, учитывающей возрастающие претензии представителей инокультурных обществ на сохранение своей «особости», связано, как показала С. Бенхабиб, с институционализацией культурных групп, выдвигающих под лозунгом «культурных притязаний» политические и экономические требования. Этот новый вид «притязаний культуры» состоит в требовании предоставления права на культурное самовыражение, которое может переродиться в требование предоставления исключительных прав и привилегий представителям отдельных культур или субкультур. Достаточно часто подобные культурные притязания основываются не на стремлении сохранения самоорганизующегося ядра конкретных культур, а на стремлении экспроприации части богатств «благополучных» стран западного мира. В связи с этим политика мультикультурализма, как считает С. Бенхабиб, не только утратила первоначальное значение ряда своих признаков (таких, например, как принцип самоопределения, принципы либерализма и демократии), но и приобрела узко-инструментальный характер. Политизация культуры, «подстраивание»

ее под политическую структуру, омассовление культуры лишает культуру воспитывающего потенциала, способности выражать «дух или коллективный гений народа»⁹⁵⁷.

Культурологи и социологи обращают своё внимание и на проблему взрослого безразличия и эмоциональной «бедности» жителей современных больших городов. Эти явления есть результат дальнейшего развёртывания логики капиталистических отношений, в основе которой — получение выгоды и, как следствие, развитие «гибких форм трудовой деятельности». Занятость сегодня носит краткосрочный характер. Поэтому наёмный работник не привязывается к месту своего проживания (ни к городу, ни к району, ни к квартире): востребованные специалисты внутренне готовы к переезду на новое место жительства в случае более выгодных предложений со стороны работодателей.

На это обстоятельство обращает внимание Р. Сеннет⁹⁵⁸. Понимание краткосрочности пребывания на одной работе влечёт за собой равнодушное отношение к компании, в которой ты работаешь и безразличие к городу (и людям, его населяющим), в котором ты временно живёшь. В нашей стране это ещё не так очевидно, хотя молодые люди, обладающие квалификацией в востребованных отраслях науки и производства и имеющие карьерные амбиции, готовы менять место жительства достаточно часто. В США в высокотехнологическом секторе Кремниевой долины средний срок работы на одном месте составляет примерно восемь месяцев⁹⁵⁹.

В этих новых обстоятельствах жизни гибкой, то есть краткосрочной занятости крылатое изречение Цицерона «всё своё ношу с собой» вновь делается актуальным: настоящее богатство человека — это духовное богатство, неосязаемые знания. Они остаются с человеком, где бы он ни находился. Но богатство человека — это также и близкие ему люди, забота о которых наполняет жизнь смыслом, а также родные места. Неизбежный разрыв этих эмоциональных привязанностей

⁹⁵⁷ Бенхабиб С. Притязания культуры. Равенство и разнообразие в глобальную эру. — М.: Логос, 2003.

⁹⁵⁸ Сеннет Р. Капитализм в большом городе: глобализация, гибкость и безразличие // Логос. 2008. № 3 (66). С. 95–107.

⁹⁵⁹ Сеннет Р. Указ. соч. С. 100.

и с близкими людьми, и с родными местами, и с местами, которые успел полюбить, заставляет «поднимать порог» своей чувствительности, «забывать» об эмоциях, отодвигать их на второй план. В фирмах, работающих на условиях гибкой занятости, не формируется и понимание общей судьбы, общих интересов с работающими там людьми, отсюда рождается и усиливается безразличие.

Таким образом, изменение экономических условий заставляет обращаться к исследованию культурных трансформаций в обществе. Эти трансформации влияют не только на межличностные отношения, но и на городскую среду в целом. Р. Сеннет обращает внимание как на стандартизацию и единообразие внешней городской среды, так и на интерьеры офисов: «Гибкий офис означает, что нет мест, к которым вы можете привыкнуть. Архитектура офиса гибких фирм требует физической среды, которая может быстро перестраиваться — в пределе, «офисом» становится просто компьютерный терминал»⁹⁶⁰.

В этой единообразной среде ещё более усиливается потребность «не потерять себя»: рождается дополнительный мотив идентифицировать себя не только как представителя определённого этноса, профессии, класса, конфессии и т.д., но и как уникального человека, который, хотя и находится в «толпе» других индивидов, но вместе с тем героически утверждает свою независимость от неё. Отсюда проистекают и разные образы фланёра, выписываемые В. Беньямином: от образа фланёра как старика, отставшего от жизни, до образа субъекта, наделённого особой эстетической чувствительностью, получающего бесконечное визуальное удовольствие от прогулок по городу и лицезрения картин, открывающихся его взору⁹⁶¹.

Но это образы первой половины XX в. В начале XXI в., как показывает Р. Сеннет, ситуация в корне изменилась, т.к. Беньяминовский образ фланера приобретает новый смысл в мире Starbucks и Niketowns: городского фланера, который может найти — по крайней мере в новом публичном пространстве — странное, неожиданное или возбуждающее, больше не существует. Нет никакой инаковости. Точно так же накопление общей истории и, следовательно, коллективной

⁹⁶⁰ Сеннет Р. Указ. соч. С. 102.

⁹⁶¹ Беньямин В. Озарения. – М.: Мартис, 2000.

памяти в этих нейтральных общественных местах сокращается⁹⁶². Все эти обстоятельства и ставят задачу восстановить утраченные связи между людьми, но это возможно лишь на основе понимания смыслов этих связей, то есть на основе понимания культуры.

Таким образом, роль культуры и культурных различий в условиях современного урбанизированного общества будет постоянно возрастать. Поэтому никакая другая, «не-культурологическая» теория города, то есть теория, не учитывающая культуру, невозможна. Однако нам не известно, насколько глубоко современные культурологические идеи используются городскими властями при определении стратегий развития городов. И хотя в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. и зафиксирована необходимость преодоления межведомственных противоречий по вопросам культурного развития, а также осознана угроза единству культурного пространства «на фоне недостаточного использования потенциала культуры как фактора социально-экономического развития Российской Федерации», остаётся непонятным, учитывают ли органы городской власти при осуществлении «всех видов культурной деятельности» и развитии связанных с ними индустрий результаты гуманитарных исследований. По крайней мере, в приведенном выше фрагменте культура и социально-экономическое развитие рассматриваются как два параллельных, хотя и взаимосвязанных момента, но не как их единство.

Конечно, научная терминология стала широко использоваться и в официальных документах, и в публицистических публикациях: «культурное пространство», «ценности», «духовность» и т.д. Но значения этих терминов могут отличаться от того, какой смысл в них вкладывают теоретики. Печально, когда употребление научных понятий превращается в некий род шаманства, а сами термины используются как заклинания. Поэтому в качестве рекомендации, способствующей развитию культурологических исследований города, можно предложить следующее: в документацию, регламентирующую форму отчётов министерств и управлений культуры, ввести пункт «использование результатов научных исследований за год, предшествующий отчётному». Это, возможно, заставит чиновников обращать внима-

⁹⁶² Сеннет Р. Указ. соч. С. 103.

ние на результаты исследований, посвящённых культуре (которая не сводится к этническим и конфессиональным различиям между людьми), и обеспечит более содержательную взаимосвязь между учёными и управленцами.

Также вызывают надежду на лучшее в деятельности правотворческих и правоприменительных городских органов власти проведение комплексных междисциплинарных исследований и, прежде всего, на основе юридической урбано­логии.

ГЛАВА 13.

КОНЦЕПЦИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ГОРОДОВ

13.1. Глобальные города как новый феномен в условиях глобализации

Глобальная экономика — новая историческая реальность, для которой характерны синхронность экономических циклов, интеграция хозяйственных процессов на разных континентах, взаимосвязанность процессов накопления капитала. Это интегрированное глобальное хозяйственное пространство, в соответствии с представлениями Ф. Броделя и И. Валлерстайна, сложилось, по крайней мере, с XVI в. Глобальная экономика — это экономика, в которой процессы производства, распределения, обмена и потребления в рамках национальных экономик находятся в зависимости от деятельности некоего глобализированного ядра, совокупного «центра». Этот управляющий центр организует и контролирует финансовые рынки (банковскую инфраструктуру и финансовые потоки), международную логистику, включая торговые сети и транспортную инфраструктуру, транснациональное производство, в определенной степени науку и технологию, а также рынки труда и миграционные процессы. В целом можно определить глобальную экономику как экономическую суперсистему, основные компоненты которой действуют как институциональная, организационная и технологическая общность в реальном времени в масштабе всей планеты⁹⁶³.

Исследовательские рамки, в которых современные урбанонологи рассматривают города в условиях глобализации, существенно отличаются от традиционных представлений, до настоящего времени задающих направленность и масштаб практической деятельности органов государственного и муниципального управления Российской Федерации.

Традиционно крупные города изучались, прежде всего, социологами и воспринимались скорее в негативном залоге. Исследования с целью выяснения позитивных и негативных эффектов концентрации населения в крупнейших городах предпринимались на протяжении

⁹⁶³ Кастельс М. Глобальный капитализм и Россия // Россия в глобальной политике. Мониторинг СМИ. 23.08.2004. – URL: <http://www.globalaffairs.ru/articles/0/2841.html>

многих десятилетий. Ученые выделяли те или иные последствия данного процесса, однако в целом можно констатировать, что сложился некий консенсус. В настоящее время преобладает мнение, что высокая концентрация населения имеет позитивное влияние на темпы экономического роста, но оказывает серьезное негативное воздействие на социальную ситуацию (усиливает социальное неравенство, приводит к росту преступности и прочим «социальных болезней»)⁹⁶⁴.

Однако многочисленные урбано­логические исследования акцентируются на других аспектах природы крупных городов и осуществляются, исходя из предположения, что в современной глобальной экономике любой город расценивается и действует как некий корпоративный актер, если воспринимать его деятельность из внешнего контура. Крупнейшие же города мира вообще действуют как субъекты изменений спроса и предложения на глобальных рынках.

В современной урбано­логической парадигме отдельный город, даже очень крупный, в условиях глобализации почти окончательно теряет способность выступать как эффективная самостоятельная единица, поскольку город любого размера в настоящее время является слишком интегрированным с внешним миром, слишком зависимым от глобальных экономических процессов⁹⁶⁵.

Каждый город является составной частью урбанистических систем разного уровня и масштаба — регионального, национального и международного⁹⁶⁶. Экономика каждого городского муниципалитета связана множеством интенсивных контактов и связей с экономика­ми своего региона и соседних региональных систем, своей страны и планеты в целом. Каждая городская экономика является неотъемлемой частью урбанистических систем более высокого уровня агрегирования, подвержена постоянным воздействиям с их стороны, так что представляется нереальным установить, где заканчиваются эко­

⁹⁶⁴ Антонов Е.В. Территориальная концентрация экономики и населения в странах Европейского Союза и в России и роль глобальных городов // Региональные исследования. 2019. № 3 (65). С. 26–41.

⁹⁶⁵ Hall P. Growing the European urban system / Young Foundation. 2005-09. – URL: <http://www.youngfoundation.org/files/content/GrowingtheEuropean.pdf>

⁹⁶⁶ Doel M.A. Marketing World Cities in a Global Space of Flows: Collaboration or Competition? – Loughborough University. – URL: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb64.html>

номические границы города, и начинаются границы экономической системы более значительного географического охвата⁹⁶⁷.

Наряду с фактом всеобщей интеграции территориальных систем, следует отметить, что в глобальной экономике одними из самых значительных субъектов экономического влияния стали крупномасштабные формы человеческого расселения — крупнейшие города (мегагорода), агломерации и их совокупности, мегалополисы, мегагородские регионы.

Так, в работе П. Холла «Мировые города» прозвучал тезис о существовании нескольких крупнейших городов, в которых сосредоточена непропорционально большая часть важнейших бизнесов мира и которые еще в 1915 г. П. Геддес назвал мировыми городами⁹⁶⁸. Книга П. Холла стала пионерной в смысле определения повестки дальнейших урбанологических исследований, которые были продолжены и затем положены в основу известной работы Дж. Фридмана «Где мы находимся: 10-летие исследований мировых городов»⁹⁶⁹.

П. Геддес описывал возросшую связанность городов⁹⁷⁰. Он отметил возникновение сетей города Нью-Йорка во всех направлениях его внешних связей и коммуникаций как явление все возрастающей важности еще в начале XX в. 100 лет спустя статья в журнале *Newsweek* высветила связи Нью-Йорка в такой степени, в какой П. Геддес не мог себе и представить. С. Макгир и М. Чан в статье «Жизнь в Най-Лоне» описали некий специфический аспект роста Атлантицизма, отметив интенсивность связей между Нью-Йорком и Лондоном по показателю трансатлантических регулярных поездок (например, элитных мигрантов, для которых стало совершенно привычным переезжать с Уолл-стрит в Сити и обратно)⁹⁷¹. Исследователи предположили, что возник биконтинентальный мегалополис «NY-LON». По описанию авторов, «хотя Нью-Йорк и Лондон являются различными населенными пунктами, все возрастающее число людей живут, работают и развлекаются в двух этих городах так, словно они являются одним городом».

⁹⁶⁷ *Geddes P. Cities in Evolution / P. Geddes. – London: Williams & Norgate, 1949.*

⁹⁶⁸ *Hall P. The World Cities / P. Hall. – London: Heinemann, 1966.*

⁹⁶⁹ *Friedmann J. Where we stand: a decade of world city research / World Cities in a World-System / P. L. Knox, P. J. Taylor (Eds). – Cambridge: Cambridge University Press. 1995. P. 21–47.*

⁹⁷⁰ *Geddes P. Cities in Evolution. – London: Williams & Norgate, 1949.*

⁹⁷¹ *McGuire S. The NY-LON life. – Newsweek. 13th November 2000. P. 40–47.*

В самом деле, потоки и связи между этими двумя глобальными городами (часто определяемыми как двойной мотор, двигатель глобализации) являются настолько интенсивными, что один город имеет существенное влияние на другой и на тех, кто живет, работает и отдыхает в каждом из них. Нью-Йорк и Лондон становятся во многом одним транснациональным городом. «Взрыв активности» в международных финансах стал ключевым катализатором для создания биполярного делового центра — Найлона, однако два города также объединены общим языком и культурой, которые помогают объяснить интеграцию в сфере креативных и культурных индустрий и в целом в том, что называется «новой экономикой».

Глобальные города — это места, где как в профессиональном, так и в географическом смысле концентрируются огромные объемы информации и знаний. Например, фирма, желающая реализовывать свои операции на китайском рынке, очевидно, сочтет релевантным обязательно открыть свой офис в Гонконге, где она сможет нанять компетентных работников, обладающих требуемыми знаниями особенностей регионального рынка.

С. Сассен не только ввела в научный оборот понятие «глобальный город», но и высказала идею о том, что ключевой отличительной особенностью глобальных городов является присутствие в них кластеров передовых бизнес-услуг⁹⁷². П. Тейлор, следуя логике С. Сассен, в своей работе сконцентрировал внимание на сервисных фирмах в Лондоне, немного расширив географию исследований⁹⁷³. Он предположил, что изучение формирования урбанистической сети глобальных городов возможно на базе развития теории глобального размещения определенного рода услуг.

Передовые бизнес-услуги — это финансовые и производственные услуги, которые обеспечивают высококвалифицированными, основанными на знаниях ресурсами процессы производства глобальных фирм (транснациональных компаний). Эти услуги характеризуются интенсивным взаимодействием поставщика и клиента, поскольку только таким образом специализированные знания могут конвертироваться в продукты, предназначенные для специфических потребителей. Тради-

⁹⁷² Sassen S. Указ. соч.

⁹⁷³ Taylor P.J. World City Network, A Global Urban Analysis. – London: Routledge, 2004.

ционно бизнес-услуги основываются на личных контактах, т.к. всегда имеется потребность сформировать лист (базу) клиентов, которые всегда локализованы в границах определенного региона мира. Например, фирмы, оказывающие юридические услуги, долго идентифицировались по имени города, в котором они работали: юридические фирмы из Кливленда, из Нью-Йорка, из Манчестера, из Лондона. Вследствие этого бытовало (и продолжает существовать) представление, что подобные услуги являются в значительной степени локальными. Однако некоторые из этих фирм давно перешагнули сначала местные границы, чтобы стать национальными по масштабу, особенно в банковской сфере, а затем последовал их выход на уровень глобальной экономики, что окончательно развеяло миф о «непродаваемости» бизнес-услуг.

Фирмы, предоставляющие передовые бизнес-услуги, реализуя свои глобальные стратегии размещения офисов в разных странах и регионах мира, сформировали в крупнейших городских центрах мира кластеры таких фирм. В логике подхода С. Сассен, можно определить, что сеть офисов каждой такой фирмы представляет собой пространство потоков и информации, которые направляются внутри фирмы, обеспечивая обслуживание глобальных клиентов, и тем самым, связывая между собой города-пункты своей локализации. Следовательно, агрегируя данные о географии офисов большого количества сервисных фирм, можно произвести оценку межгородских взаимоотношений, которые конституируют глобальную урбанистическую сеть.

Итак, С. Сассен определила оказание передовых бизнес-услуг глобальным производителям как ключевой фактор возникновения глобальных городов⁹⁷⁴. Поскольку эти услуги основаны на знаниях и компетенции, то фирмы в этой сфере предпочитают располагать свои офисы в глобальных городах, где концентрированная среда знаний позволяет быть уверенными в том, что они смогут оперативно реагировать на изменяющиеся тенденции на мировых рынках деловых услуг.

Разумеется, глобальное оказание услуг не характеризуется равномерным размещением офисов соответствующих фирм по всему миру. Главные «глобализационные ареалы» (Северная Америка, Западная Европа и АТР) являются доминирующими по критерию присутствия сервисных фирм. В целом каждый регион мира интегрирован в гло-

⁹⁷⁴ Sassen S. Указ. соч.

бальную экономику через какую-либо одну сеть связей, имеет некую специализацию. Существуют многочисленные трансрегиональные связи, которые особенно характерны для Западной Европы, города которой связаны с городами по всему миру через жителей европейского происхождения. В сети глобальных городов в планетарном масштабе прослеживаются четкие иерархические тенденции. Самыми мощными по своей представительности являются Лондон, Нью-Йорк и Токио, которые в рамках практически любой системы ранжирования идентифицируются как лидеры среди глобальных городов.

Следует акцентировать внимание на том, что современные исследователи связывают города, особенно крупнейшие, именно с *глобальными сетями*. Утверждается тезис о том, что успех любых городов зависит, в первую очередь, от их вовлеченности в межгородские взаимодействия, от их участия в сетях межгородских связей. А большинство исследований глобальных городов воспринимает их как глобальные сервисные центры внутри транснациональной урбанистической сети⁹⁷⁵.

Опираясь на понятие урбанистических сетей, исследователи имеют в виду виртуальные потоки, материальные и нематериальные, связывающие между собой различные урбанистические поселения. Основываясь на тезисах С. Сассен, большинство исследователей соглашается в том, что основными видами деятельности, лежащими в основе формирования урбанистических сетей, являются *передовые бизнес-услуги* — современные деловые услуги, предоставляемые самым крупным и передовым производителям в мире⁹⁷⁶.

Британский правительственный офис в Лондоне (1996 г.), выделил четыре ключевых группы *передовых бизнес-услуг*⁹⁷⁷:

1. Финансовые и деловые услуги, включая банковские услуги и страхование, юридические, бухгалтерские услуги, реклама и паблик рилейшнз, услуги в области дизайна, включая архитектуру, гражданскую инженерию, промышленный дизайн и моду.

2. «Власть и влияние» (или «командование и контроль»): национальное управление, наднациональные организации, такие как ЮНЕСКО

⁹⁷⁵ Sassen S. The urban complex in a world economy // International Social Science Journal. 1994. № 139. P. 43–62.

⁹⁷⁶ Beaverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J. A roster of world cities // Cities. 1999. № 16. P. 445–458.

⁹⁷⁷ Sassen S. Global financial centers // Foreign Affairs. 1999. № 78 (1). P. 75–87.

или ОЭСР, и штаб-квартиры крупных организаций, включая транснациональные корпорации.

3. Креативные и культурные индустрии, включая живое исполнительское искусство (театр, опера, балет, концерты), музеи, галереи, выставки, печатные и электронные СМИ.

4. Туризм, включая деловой и досуговый, охватывающий отели, рестораны, бары, развлечения и услуги транспорта.

Все эти виды деятельности имеют свои отличительные особенности, но их общей чертой является производство, передача и потребление информации, чаще всего в тесном контакте производителя и потребителя. Специализированная информация производится и передается высококвалифицированными специалистами в режиме реального времени.

Характерная особенность передовых бизнес-услуг заключается в том, что большинство, если не все эти виды деятельности требуют личных контактов для обмена информацией. Эти личные контакты являются центральным моментом или, по крайней мере, существенным вспомогательным элементом для успешного оказания услуг. Вследствие этой особенности в пространственном размещении данных услуг всегда наличествует сильная агломеративная тенденция.

Эти услуги также обладают высоким синергетическим эффектом. Часто они могут осуществляться более эффективно, когда между ними налаживается тесное взаимодействие. Так, отели, конференц-центры и выставочные центры являются самостоятельными бизнес-услугами, но одновременно и частью туристического комплекса; музеи и галереи относятся к творческой / культурной сфере, но также являются частью туристических услуг; реклама представляет собой одновременно и креативную и деловую услугу. По этой причине сильный агломеративный эффект возникает не только внутри каждого сектора, но и между этими четырьмя секторами.

П. Тейлор и Дж. Беверсток выполнили исследование, нацеленное на доказательство того факта, что глобальные города высшего уровня отличаются высокой степенью концентрации названных четырех кластеров передовых бизнес-услуг⁹⁷⁸. По их предположению, уровень взаимодействия между глобальными городами является отражением

⁹⁷⁸ *Beaverstock J.V. Smith R.G., Taylor P.J. Geographies of globalization: United States law firms in world cities // Urban Geography. 2000. № 21 (2). P. 95–120.*

концентрации в них передовых услуг, но в то же время эта концентрация отражает уровень действительных и потенциальных взаимосвязей между такими городами⁹⁷⁹.

По мнению британских исследователей, глобальные города взаимосвязаны посредством офисных сетей финансовых и деловых сервисных фирм. Глобальная урбанистическая сеть конституируется коммуникациями, т.е. перемещениями информации, идей, знаний и инструкций через виртуальные и материальные потоки внутри сетей офисов сервисных фирм. Действительно, такие фирмы как транснациональные рекламные агентства и междисциплинарные юридические партнерства стремятся обеспечить «бесшовный» сервис своим глобальным клиентам и с этой целью открывают офисы в городах по всему миру. Таким образом, урбано­логи и географы-экономисты определяют глобальную урбанистическую сеть как совокупность офисов глобальных сервисных фирм и генерируемых ими потоков⁹⁸⁰.

При оказании передовых бизнес-услуг имеет место эффект масштаба, поскольку они высоко специализированы и интенсивно используют информационные технологии, которые требуют высоких постоянных издержек. Это приводит к тому, что эти услуги располагаются там, где есть большой рынок, и где имеются развитые информационные инфраструктуры, то есть в крупнейших городах мира, в глобальных городах⁹⁸¹.

Следует отметить, что многочисленные исследования глобальных городов не базируются исключительно на тезисе С. Сассен о том, что именно пространственная топология фирм, оказывающих передовые бизнес-услуги, формирует сеть глобальных городов. Изучение природы и источников значительного влияния крупнейших городов мира на многие (не только экономические) явления и процессы в планетарном масштабе имеет более давнюю традицию, а гипотезы об основных предпосылках такого влияния артикулируются, в частности, в сочетаниях ключевых атрибутов наиболее успешных и влиятельных городов мира.

Некоторые из наиболее известных представлений о природе глобальных городов приведены в таблице 17.

⁹⁷⁹ Short J.R. Black Holes and Loose Connections in the Global Urban Network // Loughborough University. – URL: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb76.html>

⁹⁸⁰ Short J.R. Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World. – London: Routledge, 2004.

⁹⁸¹ Castells M. The Rise of the Network Society. – Oxford: Blackwell, 1996.

Таблица 17

Характеристики глобальных городов

Авторы	Характеристики
Признаки глобальных городов, определенные научной конференцией по мировым городам в Ливерпульском Университете (Великобритания) ⁹⁸²	<ol style="list-style-type: none"> 1. Большое население, собственное и агломерированное; 2. Разнообразная демографическая база избирателей; 3. Сочетание различных индикаторов: население, жилище, мобильность и урбанизация; 4. Значительные финансовые возможности (результаты): <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Городской / региональный Валовой Продукт; 4.2. Показатели фондового рынка / рыночная капитализация; 4.3. Штаб-квартиры мультинациональных корпораций; 4.4. Предоставление финансовых услуг (банковские услуги, финансовый учет); 4.5. Занятость. 5. Качество жизни или городского развития; 6. Показатели стоимости жизни, уровня личного благосостояния, например, количество миллиардеров; 7. Значительная транспортная инфраструктура: <ol style="list-style-type: none"> 7.1. Аэропорты со значительным пассажиропотоком или движением грузов; 7.2. Широко разветвленная и пользующаяся повышенным спросом массовая транзитная система; 7.3. Большие объемы пользования железнодорожным транспортом; 7.4. Широкое использование автомобильного транспорта; 7.5. Крупнейшие морские порты. 8. Значительные технологические мощности / инфраструктура: <ol style="list-style-type: none"> 8.1. Известные технологии будущего. 9. Крупные институты: <ol style="list-style-type: none"> 9.1. Образовательные институты, например, университеты, привлекающие иностранных студентов; 9.2. Исследовательские центры и мощности; 9.3. Мощности здравоохранения, например, известные больницы, медицинские лаборатории. 10. Места паломничества мировых религий; 11. Места размещения штаб-квартир международных организаций; 12. Города, включенные ЮНЕСКО в список Мест всемирного наследия (культурные и исторические);

⁹⁸² *Beaverstock J.V., Smith R.G., Taylor P.J. Geographies of globalization: United States law firms in world cities // Urban Geography. 2000. № 21 (2). P. 95–120.*

	<p>13. Высокая доходность культурных мощностей:</p> <p>13.1. Знаменитые музеи и галереи;</p> <p>13.2. Знаменитая опера;</p> <p>13.3. Знаменитые оркестры;</p> <p>13.4. Знаменитые киноцентры и кинофестивали;</p> <p>13.5. Знаменитые театральные центры;</p> <p>13.6. Места проведения международных спортивных мероприятий / событий.</p> <p>14. Города с высокой посещаемостью:</p> <p>14.1. Визитеры;</p> <p>14.2. Экономика;</p> <p>14.3. События.</p>
Индикаторы природы мировых городов, выделенные Дж. Фридманом ⁹⁸³	<p>1. Финансовые активы;</p> <p>2. Транспортная инфраструктура;</p> <p>3. Численность населения;</p> <p>4. Рост сектора бизнес-услуг;</p> <p>5. Выпуск промышленности (объем продукции);</p> <p>6. Штаб-квартиры ТНК;</p> <p>7. Присутствие международных институтов.</p>
Индикаторы природы мировых городов, выделенные Дж. Шортом ⁹⁸⁴	<p>1. Присутствие основных финансовых институтов;</p> <p>2. Присутствие корпоративных штаб-квартир;</p> <p>3. Наличие развитых телекоммуникаций;</p> <p>4. Наличие развитой транспортной инфраструктуры;</p> <p>5. Проведение глобальных культурных событий.</p>

Опираясь на обзор различных урбано­логических исследований, мы предложили следующее обобщающее определение глобального города: *глобальный город* — это город, который, во-первых, является сверхкрупным (в терминах размера территории и численности населения) населенным пунктом в глобальном масштабе, и, во-вторых, обладает способностью оказывать влияние на изменения спроса и предложения на мировых рынках товаров и услуг.

Основываясь на рассмотренных наборах характеристик и функций глобальных городов, составленных разными авторами, нами предлагается следующий ряд атрибутов глобального города (схема 1).

⁹⁸³ *Friedmann J.* The world city hypothesis // *Development and Change*. 1986. № 17. P. 69–83.

⁹⁸⁴ *Short J. R.* *Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World*. – London: Routledge, 2004.



Схема 1. Атрибуты глобального города

Анализ многочисленных исследований позволил определить, что к основным характерным признакам глобальных городов, как правило, относятся:

1. Большой размер, т.е. значительная территория (это необязательно должен быть один компактный город огромного размера, а может быть агломерация с одним или несколькими центрами), а также большая численность населения (2–3 млн чел. в самом городе и более 5 млн чел. в городском регионе (зоне влияния крупнейшего города)).

2. Разнородное (мультинациональное, мультикультурное) местное сообщество. Данный признак является важным, т.к. отражает уровень толерантности в обществе, свидетельствует о наличии атмосферы «плавильного котла», которая расценивается как наиболее благоприятная для привлечения многочисленных мигрантов.

3. Развитая транспортная инфраструктура, включающая:

- крупный международный аэропорт;
- крупный железнодорожный узел;
- развитую сеть автодорог и автотранспорта;
- развитую транзитную систему (наличие стыковок между различными направлениями поездок и видами транспорта).

4. Развитая научная и технологическая инфраструктура (НИИ, лаборатории, экспериментальные мощности, в т.ч. в сфере здравоохранения, медицины).

5. Крупные образовательные институты (всемирно известные университеты, система повышения квалификации и профессиональной переподготовки для обеспечения «продолженного обучения», инфраструктура рынка труда).

6. Международные финансовые институты (крупные банки, страховые компании), международные юридические фирмы, штаб-квартиры международных корпораций.

7. Развитая коммуникационная инфраструктура (высокоскоростной Интернет, Wi-Fi, мобильная связь, наличие доменных Интернет-имен).

8. Развитая культурная инфраструктура и активная культурная жизнь, включая всемирно известные:

- оперные, драматические и музыкальные театры;
- оркестры;
- международные фестивали;
- музеи и галереи;
- спортивные команды и события.

9. Инфраструктура для организации событий:

- торговая, выставочная, ярмарочная;
- гостеприимства;
- развлечений.

10. Наличие достопримечательностей (исторических, культурных, природных и т.д.) международного значения.

По мнению С. Сассен, в разномасштабных территориальных единицах процессы развития могут предопределяться связями регионального, национального или глобального уровня⁹⁸⁵. Соглашаясь с этим тезисом, мы предложили дополнить разработанное зарубежными исследователями ранжирование крупных городов по критерию их включенности, степени их участия в глобальных процессах. Мы предложили выделять:

- глобальные города, вся динамика и процессы в которых предопределяются преимущественно связями глобального масштаба;
- суб-глобальные города, процессы в которых находятся под значительным влиянием связей глобального масштаба (это, в большин-

⁹⁸⁵ Sassen S. The Global City. 2nd edition. – Princeton: Princeton University Press, 2001.

стве своем, столицы и крупнейшие города развитых и развивающихся стран);

- региональные города, процессы в которых в основном определяются связями национального масштаба.

Мы также предложили ввести понятие «глобализированный город» для тех региональных городов, которые:

- потенциально могут стать базой формирования глобального города (в форме моноцентрического или полицентрического мегалополиса);
- имеют намерение и реальные возможности установить связи глобального масштаба, включиться в глобальные процессы (например, подключиться к глобальной урбанистической сети, стать городами-«воротами» и т.д.)⁹⁸⁶.

Сформированный набор атрибутов глобального города позволяет оценивать существующие характеристики городов и (или) групп городов с целью выявления предпосылок и признаков формирования глобального города, а также может помочь в определении целевых ориентиров при разработке программ стратегического развития городов и регионов любой страны, желающих обеспечить более высокий уровень включенности в мирохозяйственные связи.

13.2. Подходы к исследованию глобальных городов

Разнообразие терминов, используемых для определения наиболее влиятельных городов мира связано с представлениями их авторов о природе, роли и ключевых атрибутах крупнейших городских акторов глобальной экономики. Наиболее используемые термины в этой области исследований: «глобальный город» (С. Сассен⁹⁸⁷), «мировой город» (Дж. Фридман⁹⁸⁸), «глобальный городской регион» (А. Скотт⁹⁸⁹), «глобализирующийся город» (Дж. Шорт⁹⁹⁰), «глобализированный го-

⁹⁸⁶ Метелева Е.Р. Методология управления развитием городов на основе сетевого подхода. – Новосибирск: СИБАГС, 2011.

⁹⁸⁷ Sassen S. Указ. соч.

⁹⁸⁸ Friedmann J. The world city hypothesis // *Development and Change*. 1986. № 17. P. 69–83.

⁹⁸⁹ Scott A.J. Globalization and the Rise of City-Regions // *European Planning Studies*. 2001. № 9 (7). P. 813–826.

⁹⁹⁰ Short J.R. *Global Metropolitan: Globalizing Cities in a Capitalist World*. – London: Routledge, 2004.

род» (Ф. Мюллер⁹⁹¹) может объединить базовое определение: «важные города в контексте все более глобализирующей экономики», но на практике все они могут означать совершенно разные явления.

Мы полагаем, что основными понятиями, которые могут рассматриваться как ключевые, предложенные Дж. Фридманом и С. Сассен. Необходимо уточнить, что С. Сассен ввела новый термин «глобальный город» специально для того, чтобы отличить его от использованного Дж. Фридманом термина «мировой город», поскольку возможны случаи, когда некоторые глобальные города не являются в полном смысле мировыми городами. Таким образом, глобальные города и мировые города — это не один и тот же феномен, и поэтому нет причин, по которым их характеристики и географии должны были бы совпадать.

Дискуссия двух основных авторов в основном фокусируется на четырех характеристиках каждой концептуализации:

- 1) основная функция городов;
- 2) ключевые агенты формирования урбанистической сети;
- 3) предполагаемая структура урбанистической сети как единого целого;
- 4) пространственное определение урбанистического ареала.

Понятие мирового города появилось в работах Дж. Фридмана с целью объяснения роста влияния транснациональной урбанистической сети географической трансформацией капиталистического мира — экономики. Отмеченная им реструктуризация, чаще определяемая исследователями как новое международное разделение труда, являлась следствием интернационализации производства и возросшей сложности организационных структур мультинациональных компаний. Эта возросшая экономико-географическая сложность, по убеждению Дж. Фридмана, потребовала ограниченного числа контролирующих пунктов для своего функционирования, и мировые города действуют именно как такие пункты.

По утверждению Дж. Фридмана, современная мир-система идентифицируется через свои сети, и мировые города — это узловые пункты в

⁹⁹¹ Müller F. *The Global City and Its Other: Decentering Urban Informality in and from Mexico City* / F. Müller. – Edition Tranvia, Verlag Walter Frey. 2014.

таких сетях власти и доминирования⁹⁹². Кроме того, что они являются местами нахождения экономической власти, мировые города являются также локусами, из которых осуществляются иные формы командования и контроля, например, геополитический и/или идеолого-символический контроль над различными периферийными регионами в мировой системе⁹⁹³.

Территориальный базис мирового города — это не просто центральный деловой район или даже крупный город в целом. По мнению Дж. Фридмана, «город в экономическом смысле есть ... интегрированная экономическая и социальная система в данном пространстве, или метрополитенский регион»⁹⁹⁴. Автор утверждал, что мировые города чаще являются полицентрическими городскими регионами, а не моноцентрическими агломерациями, поэтому Дж. Фридман, например, определял Рандштадт (Нидерланды) и регион Рур (Германия) как мировые города. Следует особо акцентировать внимание на том, что примеры мировых городов представляют собой «многоядерные» или «полицентрические» мегагородские регионы. Эти полицентрические городские регионы более формально могут быть определены следующим образом:

1) они состоят из некоторого числа исторически отдельных городов, которые расположены более или менее близко (попросту говоря, в пределах маятниковой миграции работников из пригородов и обратно);

2) в них нет явно выраженного лидирующего города, который доминирует в политическом, экономическом, культурном и других аспектах, и вместо этого они могут состоять из небольшого числа крупных городов, которые особо не отличаются друг от друга (в смысле размера или общего экономического веса), и большого количества более мелких городов, вообще непримечательных;

⁹⁹² *Friedmann J.* Where we stand: a decade of world city research // *World Cities in a World-System* / P.L. Knox, P.J. Taylor (Eds.). – Cambridge: Cambridge University Press. 1995. P. 21–47.

⁹⁹³ *Cohen R.B.* The new international division of labour, multinational corporations, and urban hierarchy // *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society* (Methuen) / M. Dear, A. J. Scott (eds) 1981. P. 287–315.

⁹⁹⁴ *Friedmann J.* The spatial organization of power in the development of urban systems // *Systems of Cities* / L.S. Bourne, J.W. Simmons (Eds.). – New York: Oxford University Press. 1978. P. 328–340.

3) входящие в них города не только пространственно (физически) отделены друг от друга, но и представляют собой независимые политические единицы⁹⁹⁵.

Урбанистическая система Рандштадт (Нидерланды) может рассматриваться как лучший пример такого полицентрического урбанистического региона. Рандштадт состоит из 4-х крупных городов (Амстердам, Роттердам, Гаага, Утрехт) и некоторого количества городов меньшего размера в западной части Нидерландов. Правильной единицей анализа в контексте понятия мирового города, предложенного Дж. Фридманом, является именно Рандштадт как единое целое, а не отдельные города, входящие в него.

Оппонируя Дж. Фридману, С. Сассен предложила взглянуть по-другому на функциональную центральность городов в глобальной экономике. Как уже было отмечено, она сфокусировалась на анализе размещения фирм по оказанию передовых бизнес-услуг в крупнейших городах мира, в которых имеется насыщенная знаниями и технологически обустроенная среда. В 1980–90-х гг. многие такие сервисные фирмы последовали за своими глобальными клиентами, чтобы стать важными мультинациональными компаниями. Именно возникшие комплексы бизнес-услуг лежат в основе нового понятия урбанистической центральности в мировой экономике — глобальный город. Понятие глобального города, предложенное С. Сассен, таким образом, предложило перенос фокуса исследований на передовое обслуживание всемирного производства.

Реализуя свои транснациональные градо-центрические пространственные стратегии, фирмы по оказанию бизнес-услуг создали всемирные офисные сети, охватившие главные города в большинстве или во всех регионах мира, и именно мириады связей между этими сервисными комплексами приводят, по мнению С. Сассен, к формированию «транснациональных урбанистических систем». Урбанистическая сеть, как утверждала С. Сассен, создает новую географию центральности, которая может отличаться от существующего разделения на Север/Юг. Вместо того чтобы воспроизводить существующую

⁹⁹⁵ *Kloosterman R.C., Lambregts B. Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. Urban Studies // Urban studies. 2001. Vol. 38. P. 713–728.*

модель центра-периферии в мировой экономике, сеть может преодолеть это разделение⁹⁹⁶.

Дж. Фридман определял глобальную урбанизацию в терминах доминирования власти, тогда как С. Сассен подчеркивала, что глобальная урбанизация должна рассматриваться в терминах производства таких исходных ресурсов, которые предоставляют возможности для глобального контроля. Эти различные предпосылки двух авторов приводят к различным перспективам рассмотрения главных характеристик глобальной урбанизации, таких как основные функции города как узлового пункта в транснациональных сетях, ключевые агенты в этих сетях, пространственная структура глобальной капиталистической системы и ее последствия для структуры глобальной урбанистической сети, территориальный базис города-узла.

В таблице 18 представлено сравнение понятий «мировой город» и «глобальный город» в рамках двух основных теоретических подходов.

Таблица 18

Основные теоретические подходы к исследованию
влиятельных городов мира⁹⁹⁷

Характеристика	Мировые города	Глобальные города
Ключевой автор	Джон Фридман	Саския С. Сассен
Функция города	Власть	Передовое обслуживание
Ключевые агенты	Мультинациональные корпорации	Фирмы по оказанию передовых бизнес-услуг
Структура сети	Воспроизводит триполярное пространственное неравенство в капиталистической мир-системе (центр-полупериферия-периферия)	Новая география центральности и маргинальности, преодолевающая существующие модели центра/ периферии
Территориальный базис	Метрополитенский регион (полицентрическая агломерация)	Традиционные центральные деловые районы городов или локусы интенсивной бизнес-активности (моноцентрическая агломерация)

⁹⁹⁶ Sassen S. Указ. соч.

⁹⁹⁷ Derudder B. On Conceptual Confusion in Empirical Analyses of a Transnational Urban Network // GAWC Research bulletin. May 2006. № 167.

Из таблицы 18 видно, что два понятия значительно отличаются. Дж. Фридман и С. Сассен, например, по-разному рассматривают отношения между глобальным капитализмом и глобальной урбанизацией. Для Дж. Фридмана ключевой фокус изучения — анализ пространственного распределения (экономической) власти в текущей конфигурации капиталистической мир-системы. Власть все в большей мере концентрируется в крупномасштабных урбанистических регионах, и поэтому Дж. Фридман рассматривает исследования динамики всемирной урбанистической сети как альтернативу анализу динамики межгосударственной системы. Проблема экономической власти в глобальной капиталистической системе приводит Дж. Фридмана к выявлению центральности как следствия глобальных противоречий между центром и периферией.

С. Сассен, напротив, сначала старается понять центральность в цифровую эру, предполагая, что производственный процесс в сфере передовых бизнес-услуг обеспечивает возникновение центральных мест, которые располагаются в глобальных сетях. Следовательно, проблема центральности приводит С. Сассен к производству (экономической) власти в глобальной капиталистической системе.

Фокус С. Сассен на центральность приводит к концептуализации «глобальных городов» как фокусной точки, которая действует отдельно от своей зоны городского влияния (и преимущественно включает центральную часть крупнейшего города). Фокус Дж. Фридмана на относительную концентрацию власти, напротив, подразумевает, что «мировой город» может состоять из множества городов и их зон городского влияния, которые сами по себе могут быть подвержены процессам урбанизации. Говоря более конкретно, Дельта Жемчужной Реки (КНР) и Рандшадт (Нидерланды) могут хорошо подойти под понятие «мировой город» в контексте Дж. Фридмана, но такие крупномасштабные регионы вряд ли будут рассматриваться как «глобальные города» с точки зрения С. Сассен. Скорее, «миниатюрные» в смысле демографического масштаба Гонконг и Амстердам, отдельно взятые, с большей вероятностью станут единицами анализа в логике С. Сассен.

Другое важное отличие между двумя подходами проявляется в структуре урбанистической сети. Дж. Фридман утверждает, что сеть мировых городов — это система, обеспечивающая сохранение существующих моделей центра / периферии в глобальной капиталистической системе. С. Сассен, напротив, определяет сеть глобальных городов как очевидным образом новую систему, которая может игнорировать и преодолевать меж-

страновую поляризацию в глобальной капиталистической системе. Так, например, «полупериферийный город», такой как Джакарта, может не восприниматься как важный город, если анализировать его экономическое влияние, но он может быть интенсивно связанным узловым пунктом в возникающей системе глобальных центров сервисных фирм. Второстепенный европейский город, такой как Утрехт, не может быть расценен как важный сервисный центр транснационального значения, но он, в то же время, будет рассматриваться как малая составная часть полицентрического городского региона Рандштадт, который функционирует как центр экономической власти в глобальной капиталистической системе. Таким образом, эмпирический анализ глобальной урбанистической сети сильно зависит от перспективного видения того, что конституирует и движет вперед глобальный капитализм и глобальную урбанизацию. С учетом различий двух рассмотренных подходов, можно сказать, что ранжирования глобальных городов и мировых городов, выполняемые в их рамках, неизбежно будут различаться, а не совпадать.

Можно резюмировать, что разные точки отсчета Дж. Фридмана и С. Сассен отражаются в различных взглядах на основные характеристики глобальной урбанизации — первичные функции города как узла в глобальной урбанистической сети, ключевые агенты в этих сетях, пространственная архитектура глобальной капиталистической системы, территориальный базис города как узла.

Практические подходы к феномену влиятельных городов мира различаются по способам структурирования информации. Одни исследователи ограничивают свои измерения тем, что именно содержится внутри городов (например, число корпоративных штаб-квартир), тогда как другие исследователи стараются найти индикаторы, которые дают представление о том, что именно движется между городами (например, объемы миграции квалифицированной рабочей силы между городами). Подход с точки зрения корпоративной организации признает, что ключевые города в большей мере обязаны своим статусом присутствию ключевых офисов важных фирм. Инфраструктурный подход признает, что глобальные города требуют наличия масштабной обеспечивающей инфраструктуры.

Б. Деруддеру также удалось разработать таксономию эмпирических подходов к исследованию влиятельных городов мира⁹⁹⁸. Соответственно,

⁹⁹⁸ Derudder B. On Conceptual Confusion in Empirical Analyses of a Transnational Urban Network // GAWC Research bulletin. 1 May 2006. № 167.

автор проанализировал два упомянутых основных подхода: тот, что фокусируется на корпоративной организации, и другой, акцентирующий внимание на инфраструктуре.

Можно утверждать, что благодаря современным информационно-коммуникационным технологиям в последнее десятилетие возросли возможности для выполнения эмпирических исследований, которые попытались собрать и проанализировать данные о городах и упорядочить «города в глобальной матрице» (Дж. Шорт и др.⁹⁹⁹, Д. Смит и М. Тимберлейк¹⁰⁰⁰). Исследователи использовали широкий круг источников для формирования различных иерархий глобальных городов. Как было отмечено, сбор и организация баз данных основываются на двух основных критериях (таблица 19):

- 1) корпоративная организация;
- 2) инфраструктурная обеспеченность.

Таблица 19

Основные эмпирические подходы к исследованию
влиятельных городов мира¹⁰⁰¹

	Корпоративная организация		Инфраструктура	
Авторы	<i>П. Тейлор и др. (2002 г.), Б. Деруддер и П. Тейлор (2005 г.)</i>	<i>А. Алдерсон и Дж. Бекфильд (2004 г.), С. Розенблат и Д. Пулман (2005 г.)</i>	<i>М. Мосс и А. Таунсенд (2000 г.)</i>	<i>Д. Смит и М. Тимберлейк (2002 г.), Б. Деруддер и Ф. Уитлокс (2005 г.)</i>
Ключевые агенты	Фирмы, оказывающие передовые бизнес-услуги	Мультинациональные компании	Телекоммуникации	Физическая транспортировка
Показатель межгородских отношений	Суррогатное измерение потоков информации, знаний между двумя городами	Количество связей корпоративных штаб-квартир и филиалов между двумя городами	Магистральные каналы передачи данных (Интернет) между двумя городами	Число пассажиров, путешествующих между двумя городами

⁹⁹⁹ Short J.R., Kim Y., Kuss M., Wells H. The Dirty Little Secret of World City Research // International Journal of Regional and Urban Research. 1996. № 20. P. 697–717.

¹⁰⁰⁰ Smith D.A., Timberlake M. Conceptualizing and Mapping the Structure of the World System's City System // Urban Studies. 1995. № 32. pp. 287–302.

¹⁰⁰¹ Derudder B. Op. cit.

Исходя из таблицы 19, можно констатировать, что подход с точки зрения корпоративной организации изучает, какие отношения между ключевыми городами в основном создаются фирмами, использующими транснациональными стратегии размещения. Инфраструктурный же подход фокусируется на сериях необходимых инфраструктур, которые поддерживают глобальные урбанистические сети. В любом случае предполагается, что пространственное расположение этих корпоративных или инфраструктурных сетей может пролить свет на географические очертания глобальной урбанистической сети.

Подход с точки зрения корпоративной организации изучает географические модели размещения офисов определенных фирм. Так, ученые из исследовательской Сети глобализации и мировых городов (GAWC) разработали методологию для изучения глобальных урбанистических сетей, основываясь на идее С. Сассен, что фирмы по оказанию передовых бизнес-услуг «соединяют» города через свои внутрифирменные коммуникации — передачу информации, знаний, планов, указаний, советов и т.д. — с целью создания сети глобальных сервисных центров¹⁰⁰².

Используя схожий методологический подход, А. Алдерсон и Дж. Бекфильд¹⁰⁰³ проанализировали связи между 3 692 городами, основываясь на организационной географической структуре 446 крупнейших мультинациональных фирм и их филиалов в 2002 г. Несмотря на некоторые методологические отличия, оба исследования базировали свой градоцентрический пространственный анализ на оценке стратегий размещения фирм с транснациональной географией деятельности. Другими словами, исследователи предположили, что осмысленное измерение транснациональных межгородских отношений может быть выведено из внутрифирменных связей между различными частями бизнес-холдингов. Основные различия между двумя подходами заключаются в типе фирм, используемых в целях анализа: исследователи из GAWC фокусируются на стратегиях размещений фирм, оказывающих передовые бизнес-услуги, а А. Альдерсон и Дж. Бекфильд используют

¹⁰⁰² *Taylor P.J.* Specification of the world city network // *Geographical Analysis* 2001. 33. P. 181–194.

¹⁰⁰³ *Alderson A.S., Beckfield J.* Power and Position in the World City System // *American Journal of Sociology*. 2004. № 109. P. 811–851.

информацию о географии мультинациональных корпораций безотносительно к сфере их деятельности¹⁰⁰⁴.

В основе инфраструктурного подхода лежит предположение о том, что инфраструктурная сеть может рассматриваться как важная детерминанта экономического потенциала урбанистических агломераций¹⁰⁰⁵. В рамках данного подхода авторы исходят из разных представлений о том, какие именно инфраструктуры являются ключевыми факторами в процессах формирования глобальных городов. Некоторые исследователи анализируют телекоммуникации (например, магистральные каналы Интернета), другие — физические транспортные инфраструктуры (например, сети авиалиний).

Логика инфраструктурного подхода основана на широком тезисе о том, что передовые телекоммуникационные и транспортные инфраструктуры, безусловно, связаны с ключевыми городами в глобальной экономике. Ключевые города являются местами расположения наиболее важных аэропортов, а магистральные оптико-волоконные каналы, обеспечивающие доступ в Интернет, дислоцированы внутри и между крупными городами, тем самым создавая планетарную инфраструктурную сеть, от которой узлы глобальной экономики зависимы почти в той же степени, что и от транспортных инфраструктур¹⁰⁰⁶. Все это делает телекоммуникационные и транспортные сети фундаментом, на котором строится связность ключевых городов и, следовательно, нет ничего удивительного в том, что география этих сетей может быть использована для анализа пространственной конфигурации глобальной урбанистической сети. Д. Смит и М. Тимберлейк предложили описывать пространственную модель транснациональной урбанистической сети через обзор направлений пассажирских авиаперелетов¹⁰⁰⁷. В то же время М. Мосс и А. Таунсенд представили анализ, основанный на наблюдении, что ключевые урбанистические центры возникли как главные участники в сети узловых пунктов, которые являются посредни-

¹⁰⁰⁴ Там же.

¹⁰⁰⁵ *Bruinsma F., Rietveld P.* Urban Agglomerations in European Infrastructure Networks // *Urban Studies*. 1993. № 30. P. 919–934.

¹⁰⁰⁶ *Rutherford J., Gillespie A., Richardson R.* The Territoriality of Pan-European Telecommunications Backbone Networks // *Journal of Urban Technology*. 2004. № 11(3). P. 1–34.

¹⁰⁰⁷ *Smith D.A., Timberlake M.* Conceptualizing and Mapping the Structure of the World System's City System // *Urban Studies*. 1995. № 32. P. 287–302.

ками в транзакциях интегрированной глобальной экономики¹⁰⁰⁸. Оба вида анализа отстаивают возможность эмпирически проанализировать урбанистическую сеть, базируясь на географии инфраструктурных сетей, а главные отличия между подходами заключаются в типе инфраструктуры (телекоммуникации или физическая транспортировка).

Исследования, выполняемые на базе корпоративного подхода, имеют внятно артикулированное теоретическое основание, и идентификация термина, в отношении которого производится изучение, не представляет особой трудности. Исследования, опирающиеся на стратегии размещения фирм по оказанию передовых бизнес-услуг, изучают процессы формирования «глобальных городов», тогда как исследования, использующие данные об организационной структуре крупнейших мультинациональных компаний, относятся к подходу, изучающему тенденции формирования «мировых городов».

Что же касается эмпирических изысканий на основе инфраструктурного подхода, то имеются явные проблемы в определении фундаментальной базы подобных исследований. Авторы этих исследований утверждают, что пытаются определить пространственную архитектуру связей и связанных локусов в контексте иерархии глобальных городов¹⁰⁰⁹. Б. Деруддер предполагает, что вследствие слишком общего характера изучаемых потоков и широкого территориального базиса для генерирования этих потоков, получаемые данные не позволяют провести различия между «глобальным городом» и «мировым городом» и, следовательно, являются менее релевантными в общепринятом контексте.

Относительно недавно современные исследователи стали расширять аналитические рамки и добавлять новые сферы экономической активности (энергетика, фармацевтика, биотехнологии, автомобилестроение, производство компьютеров) в фокус исследований. Изучая различные Сети мировых городов (World City Networks), подобные исследования пытаются выявить, по каким причинам различные города занимают свои позиции в тех или иных Сетях. Основное открытие, которое удалось сделать благодаря данным исследованиям, состоит

¹⁰⁰⁸ Moss M.L., Townsend A.M. The internet backbone and the American metropolis // The Information Society. 2000. №16. P. 35–47.

¹⁰⁰⁹ Malecki E. The Economic Geography of the Internet's Infra-structure // Economic Geography. 2002. № 78. P. 399–424.

в значительной дивергенции Сетей мировых городов, формируемых в различных отраслях и сферах деятельности. Иными словами, города обладают разной «центральностью» в разных глобальных сетях в зависимости от того, какие именно виды деятельности конституируют эти сети.

Кроме того, как полагает М. Брёл, традиционные исследования, сфокусированные на анализе концентрации в городах «Глобального Севера» фирм в передовых бизнес-услугах, недооценивают много важных центров глобальных цепочек стоимости (по М. Портеру), которые расположены на «Глобальном Юге».

Новые перспективные исследования не только фокусируются на описании пространственной конфигурации Сетей мировых городов, но и пытаются объяснять процессы, конституирующие данные Сети. Так, тот же М. Брёл выполнил оригинальное исследование, в котором сравнил, как не имеющий природных ресурсов Сингапур и столица богатого ресурсами государства Джакарта представлены в Сети мировых городов в сфере добычи нефти и газа. В результате была выявлена гетерогенная природа центральных точек (ключевых городов) в рамках одной и той же Сети. Так, в Джакарте расположены штаб-квартиры глобальных добывающих компаний, в то время как Сингапур обслуживает связи данных компаний с экономикой всего Азиатско-Тихоокеанского региона и с глобальной экономикой в целом и обеспечивает преимущество кластеризации¹⁰¹⁰.

Измерение присутствия влиятельных финансовых институтов осуществляет группа Z/Yen, которая дважды в год публикует Глобальный индекс финансовых рейтингов (GFCI). В рейтинг включено более 100 финансовых центров мира. Результаты 2019 г. подтвердили лидерство Нью-Йорка и Лондона на вершине пирамиды глобальных городов. За ними следуют азиатские центры Гонконг, Сингапур и Шанхай. Такие города южного полушария, как Шэньчжэнь, Дубай и Сидней, входят в топ-10 финансовых центров мира. Данные индекса GFCI свидетельствуют о сдвиге в рамках парадигмы глобального противостояния от традиционной дихотомии «Запад-Восток» к современной «Север-Юг»¹⁰¹¹.

¹⁰¹⁰ Breul M. Cities in 'Multiple Globalizations': Insights from the Upstream Oil and Gas World City Network // *Regional Studies, Regional Science*. 2019. № 6 (1). С. 25–31.

¹⁰¹¹ Петров А.М., Маяков Д.М. Роль глобальных городов в международных экономических процессах // *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2020. Том 10. № 1А. С. 470–478.

13.3. Прикладное значение теоретических представлений о глобальных городах для современного управления территориями

Не вызывает сомнений, что в условиях глобализации для любой страны жизненно необходимо иметь территории (города и регионы), в которых могут размещаться передовые технологии и фирмы. Экономическая мощь государства теперь зависит не только от валовых объемов производства и природных запасов, скрытых в его земле, но и от обладания центрами, управляющими потоками на глобальных рынках.

В России в настоящее время нет возможностей для формирования настолько крупных моноцентрических агломераций, чтобы они оказались сопоставимы по «мощности» (демографической, экономической) с подобными структурами развитых и развивающихся стран. Поэтому единственной альтернативой, имеющей шансы быть реализованной в Российской Федерации в настоящее время, нам представляется формирование именно мегагородских регионов (полицентрических мегалополисов) на основе складывания *урбанистических сетей*. Анализ современных исследований в данной сфере позволяет ответить на вопрос, на базе каких именно видов деятельности возможно формирование урбанистических сетей. Таковыми могут стать виды деятельности четвертого сектора экономики: креативные и культурные индустрии, туризм, образование, наука.

Сбалансированное полицентрическое развитие в регионах и федеральных округах должно стать стратегической целью региональной политики российского государства на ближайшие десятилетия. Существует очевидная потребность в координации деятельности по региональному и городскому планированию на региональном и муниципальном уровнях публичного управления. Необходимо уделять внимание сбалансированному пространственному развитию, увязывать концепции пространственного развития территорий разного уровня — регионов и городов.

Развитие городов непосредственным образом связано с развитием регионов, следовательно, необходимо налаживать устойчивые кооперационные связи между городами и регионами. Необходимы адекватные инструменты кооперации и координации. Кооперация, несмотря

на административные барьеры, имеет высокую важность для агломераций. Кооперация может помочь городам и агломерациям достичь критической массы, которая требуется для того, чтобы становиться успешными и влиятельными в глобальном масштабе. Коммуникации между различными уровнями власти являются ключевой задачей.

Такие крупномасштабные на­дагломерационные формы расселения как глобальные города не создаются в одночасье, не появляются в результате политических решений органов власти. Но их складывание, безусловно, может быть *сознательно иници­ировано и поддержано* органами власти разных уровней.

В. Глазычев высказывал проектные предложения о возможности формирования в России мегалополиса на основе слияния Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Данный мегалополис способен сконцентрировать в своем составе значительную часть населения страны (до 30 %), а также существенную часть производства ВВП.

На основе рассмотренных зарубежных примеров, особенно китайского опыта, приходим к выводу, что ни расстояния, ни политические границы не могут препятствовать формированию глобального города в форме мегагородского региона, и, тем более формированию урбанистических сетей городов в смежных регионах одной страны. Данный процесс требует, по нашему мнению, скорейшего осмысления, стратегической плановой проработки и продвижения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Понятно, что небольшие города не могут конкурировать с глобальными городами, поэтому они должны найти свою нишу, чтобы действовать в глобальной урбанистической сети наряду с глобальными городами. Это означает, что нужно пересмотреть концепцию конкуренции территорий. Российские города не должны конкурировать друг с другом. Соотношение конкуренции и кооперации является сложным и высоко вариативным взаимодействием во времени и в пространстве. Что часто мешает отечественным практикам в сфере территориального планирования, так это постоянная недооценка важности кооперации. Практики в сфере территориального планирования привыкли воспринимать всю совокупность городов страны в логике «национальной иерархии» (то есть конкурентно), тогда как рассмотрение их в контексте глобальной урбанистической сети подразумевает разнообразный на-

бор межгородских отношений, которые предполагают в большей мере отношения сотрудничества.

С. Сассен приводит пример такого стратегического сотрудничества. На глобальных финансовых рынках Лондон обеспечивает глобальную платформу, на которой финансовые практики удерживаются в границах определенных правил. Нью-Йорк является источником ключевых инноваций на финансовых рынках, это своего рода «Кремниевая Долина финансов», а Токио поставляет на эти рынки деньги как своего рода «сырой материал» из «плантационной экономики». Иными словами, даже ведущие глобальные города не могут играть все роли сразу. Успешные глобальные города, по мнению С. Сассен, исполняют широкий набор ролей, но даже их кластеры мирового класса специализированы и уникальны¹⁰¹².

Большинство российских ученых предостерегают против попыток искусственного форсирования этих процессов¹⁰¹³. Формирование агломераций — это многофакторный процесс. Его скорость и направление зависят от множества факторов и обстоятельств, в т.ч. от размера городов, расстояния между ними, состояния транспортной инфраструктуры, рельефа и других природных условий, отраслевой структуры хозяйства, роли государственных и муниципальных органов власти и т.д. Всеми эти факторами невозможно управлять волонтаристским образом. Действия одних лишь органов публичного управления не могут ни создать агломерацию с нуля, ни остановить ее развитие, хотя в состоянии активизировать или замедлять процесс агломерирования.

Идею стимулирования процесса агломерирования выдвинули разработчики Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов (2005—2020 гг.). Однако, как отмечают многочисленные эксперты в столице и в регионах, эта идея была до конца не продумана, необоснованна и даже представляет угрозу национальной безопасности страны, поскольку предполагает стягивание населения в несколько крупнейших урбанистических центров и опустошение огромной

¹⁰¹² Sassen S. Указ. соч.

¹⁰¹³ Напр.: Колганов А. Агломерацию уже делят // ЗАО «Группа Компаний «Номер один». 2007. — URL: <http://www.pressa.irk.ru/friday/2007/07/003002.html>; Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования. — М.: ЛЕНАНД, 2019; Мартьянов В.С., Руденко В.Н. Российские мегаполисы: от индустриальных городов к стратегии многофункциональных агломераций // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2012. № 12. С. 316–330 и др.

сельской территории, и без того характеризующейся низкой плотностью населения. Основная причина скепсиса в отношении перспектив моно- или полицентрических агломераций — это отсутствие необходимого для данного процесса демографического потенциала в нашей стране.

Наиболее серьезным ограничением для складывания агломераций в России в настоящее время является депопуляция большинства регионов и страны в целом. Для формирования непрерывной урбанизированной полосы, связывающей несколько городов в единый организм, необходимы такие человеческие ресурсы, которыми в России не располагает ни один из регионов, и привлечь которые в состоянии пока только одна Московская агломерация, уже давно сформировавшаяся¹⁰¹⁴.

Напомним, что города, которые планируют и имеют шансы подключиться к глобальной урбанистической сети, мы предложили называть «глобализованными». Достижение качественного статуса «глобализованного города» должно, по нашему мнению, стать целью управления городским развитием в практике территориального планирования крупных и крупнейших городов России. Содержанием самого процесса городского развития, в таком контексте, является приобретение, укрепление и качественное развитие *ключевых характеристик глобального города*. На этапе их появления в конкретном городе их масштаб может быть несопоставим с соответствующими характеристиками глобальных городов, однако сам факт их появления дает возможность работать в направлении их количественного роста и качественного совершенствования.

Сетевое сотрудничество территорий, способствуя обмену опытом, распространению инноваций и передовой практики, осуществляется на мировом уровне, в рамках макрорегионов, в национальных и региональных масштабах. Однако в России, как правило, большая часть разработанных стратегических планов городов ориентирована на внутреннее развитие. Соответственно, стратегические планы городов, главным образом, ориентированы на решение оперативных задач локального масштаба¹⁰¹⁵.

¹⁰¹⁴ Зубаревич Н. Агломерационный эффект или административный угар // Российское экспертное обозрение. 2009. № 4–5. С. 11–13.

¹⁰¹⁵ Зауха Я. Города региона Балтийского моря и их роль в стратегии VASAB 2010 // Леонтьевский центр. 2002. – URL: <http://citystrategy.leontief.ru/?it=4010202M>

В целях реализации успешной государственной региональной политики крупнейшие города страны должны восприниматься в качестве ключевых экономических агентов и заинтересованных участников процессов формирования глобальных городов в форме таких крупных наагломерационных форм расселения, как мегагородские регионы (полицентрические мегалополисы).

Стратегии и программы городского развития являются необходимыми инструментами и предпосылками успеха городов. Эти документы должны фокусироваться не только на городе самом по себе, но на агломерации / мегагородском регионе (полицентрической агломерации) как на едином целом.

Национальные правительства также могут способствовать формированию, функционированию и развитию глобальных городов на территории страны. Для этого необходимо предпринимать ряд системных мер.

1. Обеспечить глобализируемым городам поддержку в виде удерживаемой в разумных пределах инфляции, эффективного предоставления публичных благ, стабильных правовых гарантий и прозрачного процесса принятия экономических решений.

2. Проводить активную политику целенаправленной поддержки исследований и инноваций, создания соответствующих институтов и инфраструктур, принятия государственных программ, инициирования приоритетных фундаментальных исследований, субсидирования прикладных исследований компаний в передовых сферах знаний.

3. Организовывать в стране мероприятия международного уровня, способствующие росту известности и укреплению имиджа глобализируемых городов.

4. Обеспечить открытость рынка труда, повышать привлекательность образовательных программ и институтов для иностранного человеческого ресурса.

5. Создавать и поддерживать внутренние и внешние коммуникации, а также социальную инфраструктуру посредством строительства и эффективного содержания объектов и систем транспорта, связи, коммунальных услуг, здравоохранения, образования и социальной защиты.

Национальные правительства должны осознать, что расположенный на территории страны глобальный город является «воротами», че-

рез которые национальная экономика встраивается в мирохозяйственные связи, а глобальная экономика репрезентируется в национальных хозяйственных процессах. В этом случае логика государственной региональной политики должна быть ориентирована на расширение влияния имеющегося в стране глобального города на как можно более обширную окружающую территорию, на вовлечение в орбиту такого города как можно большего числа региональных городов, на формирование урбанистических сетей, включающих в качестве узловых пунктов даже достаточно отдаленные города страны. Всё это необходимо для повышения уровня эффективности национальных экономических проектов и программ, повышения степени интернационализации и интеграции всё новых секторов национальной экономики, роста потенциала участия в глобальной системе производства, торговли и обмена.

*Город нужно строить в деревне,
где воздух гораздо лучше.*

А. Мурье

РАЗДЕЛ II

ЕСТЕСТВЕННЫЕ НАУКИ О ГОРОДЕ

ГЛАВА 14.

ГЕОГРАФИЯ ГОРОДОВ В КОНТЕКСТЕ

УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

14.1. Географические теории города

Города уникальны и разнообразны. Они отличаются численностью населения, функциями, возрастом и обликом, однако, с позиции географии, общее у всех городов заключается в том, что они являются, с одной стороны, результатом, и, с другой стороны, фактором географического разделения труда. Подобное территориальное разделение труда опирается на разные сочетания ресурсов в разных географических районах, что приводит к приобретению той или иной специализации, различных функций и размеров в соответствии со своим положением и емкостью территории.

Большой вклад в формирование и развитие географии городов внесли русские, советские и российские ученые. Среди ведущих отечественных ученых, которые положили начало географическим исследованиям и теориям городов особое место занимают К.И. Арсеньев, В.П. Семенов-Тян-Шанский, М.Г. Диканский, И.М. Гревс, О.А. Константинов, Н.Н. Баранский, Е.Н. Перцик, Г.М. Лаппо и др.

Начало отечественной географии городов связано с первой половиной XIX в. и именем русского историка и географа, одного из организаторов Русского географического общества К.И. Арсеньевым. В 1932–1934 гг. был опубликован его труд «Гидрографическо-статистическое описание городов Российской империи» с показанием всех перемен, происшедших в составе и числе оных в течение двух веков от начала XVII столетия и донныне», в котором были исследованы около 500 городов, начиная с 1637 г.¹⁰¹⁶ Автор не просто фиксировал изменения в составе и размещении городов, но и пытался дать объяснение их причинам. Не случайно, что первое крупное исследование по географии российских городов имело историко-географический характер, поскольку в предшествующие работе столетия (XVII и XVIII вв.) произошли достаточно большие изменения в составе городов. Поэтому цель работы заключалась в проведении анализа этих изменений, оценке действий властей по учреждению множества новых городов, а также определении «жизненности городов».

Выдающийся географ и экономист В.П. Семенов-Тянь-Шанский в 1910 г. опубликовал свой труд «Город и деревня в Европейской России»¹⁰¹⁷, в котором было сформулировано понятие «город», выделены различные типы городов, различающиеся по своей роли, а также предложена классификация городов по признакам людности и географического положения.

В.П. Семенов-Тянь-Шанский выделил два класса городов:

1. Класс «истинных городов», определив в качестве критериев минимум людности и минимум торгово-промышленного оборота (независимо от юридического статуса городского поселения);

2. Класс промежуточных городских поселений, в том числе:

- «административные пункты», то есть официальные города, торгово-промышленное значение которых было невелико;
- «будущие города», обладавшие потенциалом, но не достигшие уровня, позволяющего отнести их к «истинным городам».

Проведя анализ 761 города, которые по официальным данным чис-

¹⁰¹⁶ Арсеньев К.И. Гидрографическо-статистическое описание городов Российской империи: Краткий биографический справочник / науч. ред. и сост. Е.Ю. Басаргина, И.В. Тункина. – СПб.: Реноме, 2018. С. 29–31.

¹⁰¹⁷ Семенов-Тянь-Шанский В.П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии. – СПб.: Тип. В.Ф. Киршбаума, 1910.

лились в Европейской России начала XX в., автор отнес 534 к «истинным городам», что составило 70,2 % от их общего числа. А остальные почти 30 % официальных городов, применяя предложенные критерии, были отнесены к классу промежуточных городских поселений.

В другой работе «Район и страна», которая была названа «энциклопедией географии»¹⁰¹⁸, В.П. Семенов-Тян-Шанский предложил схему функционально-пространственной эволюции крупного города и его окружения, уделив большое внимание вопросам географического положения городов.

Продолжением научных исследований В.П. Семенова-Тян-Шанского стал монографический сборник современных географов (П. Полян, Т. Нефедова, А. Трейвиш, Г. Лаппо, Д. Лухманов, А. Титков, С. Сафронов) «Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен», который был написан не просто для сверки и сличения данных за начало и конец века, не просто верификации данных и прогнозов, сделанных самим ученым, но и радикального, в соответствии с изменившимися требованиями, пересмотра концептуального и методического арсенала исследования. Эмпирически в книге рассматриваются основные демогеографические итоги уходящего столетия, стадии расселения, урбанизации и индустриализации, стабильные черты рисунка расселения, основные предпосылки и результаты экономического развития городов, преемственность и изменения в сельской местности, проникновение горожан в деревню и сохранение сельских черт городами, политическая и религиозная специфика города и деревни¹⁰¹⁹.

Одним из первых теоретиков градостроительства в России является М.Г. Диканский, который в книге «Проблемы современных городов»¹⁰²⁰ заложил основы понимания города как саморазвивающейся системы, поставил в центр внимания современного ему градостроительства идею циркуляции населения в городе. Он рассматривал жизнь городского населения в пространственно-временном аспекте и выделил различные виды движения людей в городе: рабочее (трудовые поездки к

¹⁰¹⁸ Семенов-Тян-Шанский В.П. Район и страна. – М.-Л.: Государственное издательство, 1928.

¹⁰¹⁹ Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен: монографический сборник. – М.: ОГИ, 2001.

¹⁰²⁰ Диканский М.Г. Проблемы современных городов: Движение в больших городах. Кризис жилища. – М.: Вопросы труда, 1926.

местам работы и обратно), жилищное (поездки к местам жилья), прогулочное, спортивное и другие.

В 30-х гг. XX в. география городов фактически была провозглашена составной частью экономической географии. В 1933 г. состоялся Первый всесоюзный географический съезд, на котором с докладом «Основные проблемы экономико-географического изучения городов СССР» выступил О.А. Константинов, который сформулировал задачи изучения и определения социально-экономических признаков города, типов городов СССР и их классификации, а также роли городов в размещении производительных сил и экономическом районировании СССР. С именем О.А. Константинова связано и создание предпосылок формирования *теории региональной географии городов*. В 1934 г. он опубликовал статью «Опыт изучения влияния особенностей района на характер городских поселений»¹⁰²¹, в которой дал характеристику региональных типов городов, формирующихся в своеобразной географической обстановке, и фактически было положено начало важному направлению, которое со временем должно было оформиться в региональную географию городов.

Рассмотрим подробнее некоторые географические теории города.

Теория экономико-географического положения города

Как отмечает Г.М. Лаппо, в географии городов экономико-географическое положение считается специфическим ресурсом, играющим важнейшую роль в их развитии, а само использование понятия — критерием географичности исследования¹⁰²².

Классическое определение экономико-географического положения принадлежит советскому и российскому географу-урбанисту Н.Н. Баранскому, который понимал его как отношение города ко вне его лежащим данностям, имеющим экономическое значение, все равно, будут ли эти данности природного порядка или созданные в процессе истории¹⁰²³. Особое значение рассматриваемой категории заключается в том,

¹⁰²¹ Константинов О.А. Опыт изучения влияния особенностей района на характер городских поселений // Труды Ленинградского ин-та инженеров коммунального строительства. Вып. 3. 1936.

¹⁰²² Лаппо Г.М. География городов. – М.: Владос, 1997. С. 68–69.

¹⁰²³ Баранский Н.Н. Избранные труды. Становление советской экономической географии. – М.: Мысль, 1980. С. 128–129.

что речь идет не о каком-либо объекте, а об отношениях между объектами.

Географическая теория экономико-географического положения города рассматривает трехуровневое географическое (территориальное) положение городов:

- микроположение города — положение по отношению к ближайшим окрестностям;
- мезоположение города — положение внутри района (региона), к которому он относится;
- макрорасположение города — положение относительно отдаленных «данностей», в том числе мировых.

Подобное рассмотрение микро-, мезо- и макрорасположения города позволяет представить город в совокупности важных для него связей, что делает характеристику рассматриваемого города географически полноценной. А последовательность изучения вышеприведенных видов положения может дать ответ на вопрос о причинах возникновения города в определенном месте. При этом важную роль для городов имеет транспортная составляющая. Так, связанность города с дорожной сетью позволяет ему становиться своего рода «воротами», открывающими пути в районы, страны и даже континенты, например: Ростов-на-Дону — это «ворота» на Кавказ; Владикавказ — «ворота» в Центральное Закавказье; Дербент — стратегически важный вход в Европу из Азии; Мумбаи — «главный вход» в великую страну Индию; Ташкент — главные «ворота» Средней Азии.

Возникновение города связано с ответом на те или иные потребности общества и с необходимостью выполнения им определенных функций:

а) города-крепости должны были контролировать стратегические дороги или прикрывать подступы к крупному центру (например: Верея, Самара, Смоленск, Воронеж);

б) города-порты должны были иметь не только береговую линию в виде просторных бухт и заливов, хорошо защищенных от морских волнений, но и систему транспортных связей, соединяющих порты с другими территориями, например: Буэнос-Айрес (город-порт расположен на западном берегу крупнейшего залива-эстуария Рио-де-ла-Плата, являющегося продолжением устья второй по длине реки Южной Америки — Параны); Гамбург (город-порт в устье реки Эльбы, которая в 110 км северо-западнее впадает в Северное море, то, что Эльба до Гамбурга судоходна, а Гамбург связан через Среднегерманский канал с Балтийским

морем, предопределило значение гамбургского порта как одного из важнейших в мире; Архангельск — город-порт, обладающий просторным заливом, хорошо защищенный от морских волнений (полтора века был единственным морским портом России).

Данная географическая теория города объясняет определенные изменения роли городов изменением их экономико-географического положения. Например, город Астрахань был основан как крепость в середине XVI в. на стратегически важной волжской линии, и его рубежное положение придавало ему особое значение и делало город базой военных экспедиций и торговых операций, осуществлявшихся в направлении Северного Кавказа и Закаспия. Однако вследствие расширения территории России Астрахань оказалась в глубине страны, да еще довольно продолжительное время город был оторван от железнодорожного сообщения, что не могло не сказаться на уровне и темпах его развития. В годы Великой Отечественной войны город получил железнодорожную связь с городом Кизляр (то есть с Северным Кавказом), а в послевоенное время — с казахстанским городом Гурьевым, что значительно улучшило его экономико-географическое положение и способствовало повышению его значимости.

Изменение экономико-географического положения города может приводить к переносу ряда функций от одного города к другому, с более выгодным положением. Например, одна из причин переноса столицы Нигерии из Лагоса в Абуджу заключается в том, что Лагос расположен на периферии страны, а Абуджа — в центре. Подобная история имеет отношение и к переносу столицы Казахстана из города Алма-Ата в город Астану. Бразилия перенесла свою столицу в сторону районов нового освоения Амазонии, специально построив новый город Бразилиа.

Географическая теория городов-фокусных точек (пунктов)

Импульс развитию данной теории дала статья Н.Н. Баранского «Об экономико-географическом изучении городов»¹⁰²⁴, согласно которой города рассматриваются в первую очередь как «фокусные пункты», стягивающие связи территории и тем самым оказывающие на эту территорию разнообразное влияние. При этом город — «фо-

¹⁰²⁴ Баранский Н.Н. Об экономико-географическом изучении городов // Вопросы географии. 1946. № 2. С. 19–62.

кусная точка», с одной стороны, отражает в себе характерные черты большой связанной с ним территории, а с другой — оказывает на эту территорию разностороннее влияние. При этом совокупность подобных фокусных точек-городов представляет собой так называемый «командный состав», организующий рассматриваемую территорию во всех отношениях — политико-административном, хозяйственном, культурном и др.

Изучением городов отечественные и зарубежные ученые занимались и до Н.Н. Баранского, однако его огромная заслуга заключается в том, что он внес понятие об иерархии и системе городов, разработал учение о функциональных различиях городов как «фокусных пунктах», об их типологии, сформулировал научный метод их экономико-географического исследования, а также представил схему экономико-географической характеристики городов. А созданная им географическая теория городов-фокусных точек лежит в основе теории опорного каркаса расселения, согласно которой совокупность городов и дорожной сети представляют собой остов или каркас, который формирует территорию и определяет ее развитие.

Формула понятия опорного каркаса может быть представлена как: *города-фокусные точки + дорожная сеть = каркас*, на котором держится территория; который придает территории определенную конфигурацию.

Термин «опорный каркас расселения», под которым в настоящее время понимают сочетание крупных центров, фокусов социально-экономической, политической и культурной жизни страны или региона и соединяющих их магистралей, был введен известным географом, экономистом, демографом, урбанистом Б.С. Хоревым¹⁰²⁵. Узлами опорного каркаса выступают города, представленные на глобальном уровне крупнейшими (с числом жителей более 500 тыс. чел.), а на уровне страны — всеми большими (от 100 тыс. чел.). Среди главных функций городов-узлов опорного каркаса можно выделить три:

1. *Районообразующая и районоорганизующая роль*, поскольку рассматриваемые города являются важнейшими факторами социально-экономического развития окружающего района, оказывающими влияние

¹⁰²⁵ Хорев Б.С. Проблемы городов: урбанизация и единая система расселения в СССР. — М.: Мысль, 1975.

на формирование в нем систем расселения, транспортной сети, территориально-рекреационных систем.

2. *Роль факторов взаимодействия.* Во-первых, будучи фокусами внутрирайонных связей, города-узлы собирают и перерабатывают поступающую к ним разнообразную продукцию (сырье, топливо, полуфабрикаты, узлы, детали и т.д.), а, во-вторых, занимая высшие ступени в производственной иерархии, они выпускают более сложную продукцию. Таким образом, города могут выступать в роли как транспортно-формирующих, так и транспортно-распределительных узлов, включающих свои районы в межрайонные хозяйственные связи. Причем подобную роль они могут играть не только в производственной, но в иных сферах: науки, культуры, искусства и др. Поэтому можно сказать, что от городов-узлов во многом зависит развитие и оптимизация межрайонного взаимодействия.

3. *Освоенческая роль*, которая имеет особое значение в странах и регионах, располагающих огромными, но еще не вовлеченными в использование ресурсными территориями (как Россия). Города-узлы служат, с одной стороны, местами переработки поступающих из осваиваемых регионов ресурсов, а с другой, они фактически организуют освоение территорий, поскольку именно они создают ему разнообразное обеспечение (организационное, финансовое, проектное, строительное, транспортное, информационное, кадровое и т.д.).

Само наращивание узлов опорного каркаса может происходить двумя способами: экстенсивным, т.е. за счет расширения и, как следствие, обслуживания большей территории и интенсивным — за счет сгущения сети.

Огромный вклад в географическое изучение опорного каркаса расселения внес советский и российский географ-урбанист Г.М. Лаппо, который в 70–80-ые гг. XX в. выступил с концепцией каркасно-сетевой структуры территории, суть которой состояла в том, что в условиях зрелой урбанизации города в большей степени взаимодействуют друг с другом, чем с окружающей их территорией¹⁰²⁶. В те годы эта концепция была подвергнута критике, а в дальнейшем стала одной из самых значимых в российской геоурбанистике.

¹⁰²⁶ Подробнее: *Лаппо Г.М.* Города на пути в будущее. – М.: Мысль, 1987; *Он же.* Рассказы о городах. – М.: Мысль, 1972.

При исследовании различных характеристик городской жизнедеятельности нужно учитывать такой фактор как разнообразие городов. Г.М. Лаппо считает, что разнообразие присуще городу как форме расселения, месту концентрации деятельности, социально-экономическому фокусу территории, долговременному и исторически многослойному образованию. В самой сущности города заложено стремление к разнообразию. Город формируется как явление сложное по выполняемым функциям, составу населения, особенностям планировки; город несет в себе следы исторических событий, участником или свидетелем которых он был; город отражает черты и свойства окружающей природы¹⁰²⁷.

Теория центрального места города (центральных мест)

Практически в то же самое время, то есть в 30-е гг. XX в. за рубежом появляется географическая теория городов, которая получает название «теории центрального места города» или «теория центральных мест». Ее основоположником считается немецкий ученый В. Кристаллер. Название этой географической теории связано с тем, что в 1933 г. в книге «Центральные места в Южной Германии»¹⁰²⁸ В. Кристаллер сделал попытку сформулировать закон пространственного размещения населенных пунктов вокруг более крупного «центрального места». Основной постулат теории центральных мест заключается в том, что размещение экономической деятельности главным образом определяется условиями спроса и предложения. Однако реальное географическое пространство крайне неоднородно, и такие факторы как рельеф, население, транспорт играют важнейшую роль. Для того чтобы проверить влияние только спроса и предложения, необходимо упростить остальные факторы и сделать допущение «при прочих равных условиях». Для теории центральных мест это упрощение заключается в том, что район рассматривается как однородная равнина с одинаково плодородными почвами, однородно распределенным населением, для которого характерны одинаковые запросы и предпочтения. Предполагается также транспортная доступность во всех направле-

¹⁰²⁷ Лаппо Г.М. Разнообразие городов как фактор успешного простран

¹⁰²⁸ Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion // Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. 1980 (Repr. d. Ausg. Jena 1933).

ниях, т.е. данная теория основана на идеализированной территории.

Другим недостатком теории центрального места города является то, что единственным принципом ее построения выбран так называемый «поведенческий принцип», суть которого заключается в минимизации времени, сил и средств для достижения населением своего центрального места. В теории В. Кристаллера вместо производства на первом месте — поведение человека как существа, которое живет по тому же принципу, что и другие организмы экосистем, то есть по принципу выбора в процессе проведения кратчайших расстояний (также времени или энергии), т.е. минимизации расстояний. Тем не менее теория центрального места города В. Кристаллера заняла достойное место среди других идеальных моделей пространственного размещения.

Теории центрального места города близка *географическая теория порогового развития города*, которую разработали урбанисты Б. Малиш и Е. Козловский. Концепция этой теории базируется на утверждении, что в процессе своего роста город вынужден сталкиваться с определенными ограничениями, влияющими на процесс развития. Б. Малиш определил пять групп таких ограничений: физические (разнообразие природной и городской среды), функциональные (характер землепользования в городе); технологические (особенности инфраструктуры города); структурные (проблемы в развитии существующих структурных элементов города) и обслуживания. Из-за этих причин (порогов) городским властям приходится на некоторое время (возможно довольно продолжительное) останавливать программы территориального развития города до тех пор, пока не возникнут условия для дополнительных затрат, требующихся снятия возникших ограничений. Для оценки этих дополнительных затрат и вводится понятие пороговых издержек.

Например, для поддержания городской территории необходимо значительное количество продуктивных сельскохозяйственных земель, а город создает зону торговли, необходимую для функционирования этой сельской территории. Жители города и пригородов нуждаются в разного рода взаимных услугах, а для того чтобы оказываемые услуги были прибыльными, необходимо статистически определяемое количество потребителей. Кроме того, чтобы жители пользовались услугами, необходимо, чтобы они проживали не дальше определенного расстояния. То есть существует своего рода «порог», дальше которого потребителям

перестает быть удобно и выгодно пользоваться удаленной булочной, магазином, больницей и т.д. Другим примером такого «порога» может служить уже недействующая норма закона о местном самоуправлении о «шаговой» доступности местных органов власти для жителей, причем глупость этого требования заключалась в том, что житель должен идти за 1.5 часа пешком до места нахождения муниципалитета!

Географическая теория «вызревания» городов

На базе географических теорий «городов-фокусных точек» и «центрального места города» сформировалась так называемая теория «вызревания» городов, которая отразила один из путей формирования новых городов в России и не потеряла своей актуальности в XXI в. Примеры подобного процесса градообразования как «вызревания города» можно найти в прошлых веках¹⁰²⁹.

«Вызревание» в города сельских и полугородских поселений можно рассматривать как выражение эволюции расселения, связанное с достижением им более высокой стадии зрелости. При этом само расселение укрепляется путем выделения из него узловых пунктов и формирования сети опорных пунктов.

К городам, возникшим подобным образом, следует прежде всего отнести города-местные центры, которые обычно возглавляли низовые административные районы. Еще будучи сельскими поселениями, они начали выполнять *роль центральных мест*, с одной стороны, постепенно расширяя и разнообразя свою экономическую базу небольшими промышленными предприятиями, связанными, как правило, с переработкой местного сырья (сельскохозяйственного, лесного и т.п.), а с другой — развивая функцию обслуживания прилегающего района. Получив городской статус, такие города наряду с городскими функциями продолжали выполнять и сельские, поскольку во многом они остались сельскими населенными пунктами — по характеру планировки и застройки, по образу жизни своего населения.

Процесс «вызревания» городов приводил к тому, что на одних территориях происходило увеличение плотности сети городов — центральных мест, а на других происходила частичная замена этой сети. Особенно за-

¹⁰²⁹ Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Между городом и деревней // Мир России. 2004. № 4. С. 61–82.

метно сгущение сети городов-фокусных точек проходило на Северном Кавказе, благоприятные природные условия которого, с одной стороны, способствовали развитию многоотраслевого сельского хозяйства и на его основе разнообразной перерабатывающей промышленности, а, с другой — постоянному притоку населения, в том числе и в сельскую местность.

Совсем другая трансформация сети городов происходила на территориях Центрального, Цент­рально-Черноземного, Волго-Вятского и Поволжского экономических районов — старые, невыгодно расположенные и экономически несостоявшиеся города заменялись новыми, способными играть роль фокусов территории. Причем этот процесс происходил постепенно, зачастую занимая немало времени, пока не создавались предпосылки для соответствующих преобразований.

Наряду с вызреванием в города сельских поселений, в сельской местности шел процесс вызревания и полупромышленных населенных пунктов (поселков городского типа, рабочих поселков). Чаще всего это были обособленно расположенные промышленные центры: Барыш в Ульяновской области, Сураж и Злынка — в Брянской, Красавино — в Вологодской, Рассказово — в Тамбовской.

Однако в наиболее крупных масштабах «вызревание» в города промышленных центров происходило в районах концентрации промышленности и в зонах непосредственного тяготения крупных городов¹⁰³⁰. Уже в 20-е гг. XX в. вокруг города Иваново, специализацией которого была в первую очередь текстильная промышленность, появились группировки территориально сближенных текстильных городов, в прошлом бывших фабричными селами. Плеяда новых городов на базе старых промышленных центров разного профиля (в первую очередь машиностроительных и текстильных) окружила Москву, а горнорудные, угледобывающие, металлургические центры стали городами в Кузбассе и на Урале. «Вызревали» в города достаточно многочисленные в условиях огромной территории России транспортные центры — железнодорожные узлы, речные и морские порты.

Географическая теория «вызревания» городов актуальна и сегодня, поскольку заложенные в прошлом предпосылки формирования ново-

¹⁰³⁰ Подробнее: Грищенко Л.Л., Грищенко В.В., Корабельникова Ю.Л. История становления малых городов Московского региона и роль военной охраны в их развитии: монография. — М.: ООО «Русайнс», 2020.

го города могут «сработать» спустя несколько десятилетий, а то и веков, то процесс «вызревания» растягивается во времени и у него практически нет временного предела.

Географическая теория агломеративных центров

Начиная с середины XX в. на смену традиционным «точечным» городам постепенно начинают приходить качественно новые формы территориальной организации населения — городские агломерации, темпы роста которых отличаются постоянной тенденцией к увеличению. Современный этап урбанизации, начало которого совпадает с 50-ми годами прошлого века, вызвал к жизни новые понятия и новую терминологию. Так, в 70-х гг. XX в. ООН ввела термин «*megacity*», под которым первоначально понимались городские агломерации с населением более 8 млн чел. Однако развитие новых форм территориальной организации населения шло столь стремительно, что уже через 20 лет в 90-х годах численный критерий выделения *megacity* увеличился до 10 млн. То есть в настоящее время, по классификации ООН, «*megacity*» — это городская агломерация, в которой проживает более 10 млн человек.

В современном мире мегалополисы — это обширные высоко урбанизированные пространства, образовавшиеся в результате срастания периферийными частями близко расположенных городских агломераций. Площадь таких зон может достигать сотни тысяч квадратных километров, а численность населения превышать десятки миллионов человек. Формируются мегалополисы, в которых территориально одна городская агломерация переходит в другую, как правило, вдоль крупных транспортных магистралей — железных и автомобильных дорог, крупнейших рек и т.п. Причем сам процесс образования мегалополисов происходит стихийно и называется «*мегалополизацией*».

Учитывая вышеизложенное, можно говорить о необходимости создания географической теории, в которой нашли бы отражение и объяснение новые как количественные, так и качественные особенности современного этапа урбанизации. Поскольку главной качественной особенностью выступает образование городских агломераций, которые приходят на смену так называемому «точечному» городу, предлагается назвать новую теорию ***географической теорией агломеративных центров***. При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Появление городских агломераций носит стихийный характер и не связано с каким-либо нормативно-распорядительными документами. Наиболее распространены два пути формирования агломераций: «от города» (преобладающая форма); «от района».

Формирование агломерации «от города»

В своем динамичном развитии при достижении определенного уровня крупный город может начать ощущать всё большую потребность в новых ресурсах развития, т.е. в территории, источниках водоснабжения, инфраструктуре и пр. Однако в пределах городской черты они оказываются исчерпанными или близкими к исчерпанию. При этом дальнейшее сплошное расширение городской территории может быть сопряжено с негативными последствиями.

Поэтому зачастую центр тяжести развития объективно перемещается в окружающий город район. Возникают поселения-спутники (чаще всего на основе существующих небольших населенных пунктов) различного профиля. По существу, это частички большого города, который, становясь центром агломерации, создает систему дополнений и партнеров. С одной стороны, все то, что не помещается в городе, «выплескивается» за его пределы. С другой — многое из того, что стремится к нему извне, оседает на подступах к нему. Таким образом, агломерация формируется двумя встречными потоками.

Если говорить о структуре такой городской агломерации, то границы, разделяющие ее разные элементы, определяются условиями доступности центра. Выделение частей агломерации происходит под влиянием характера использования территории, а также плотности размещения объектов и уровня транспортной доступности.

Центральный город является ядром развития всей агломерации и притяжения рабочей силы со всех окрестных территорий, своеобразным культурным и образовательным фокусом. Приоритетное направление развития экономики центрального города зависит от специализации прилегающих к нему территорий. От центрального города расходятся магистрали, вдоль которых располагаются другие города и поселения, называемые *спутниками*. Зоны спутников (примерно кольцевые) охватывают главный город, и в развитых агломерациях делятся на пояса, которые различаются по степени взаимодействия, плотности населения и густоте сети дорог.

Большинство городских агломераций мира сформировались путем «от города», то есть этот путь образования агломераций является преобладающим. Косвенным подтверждением тому служат данные таблицы 20, в которой сопоставлена численность населения всей городской агломерации и её центрального города-ядра. Поскольку не все страны мира ведут статистический учет населения агломераций, то фактические данные из разных источников могут различаться между собой, но для выявления основных тенденций динамики численности жителей агломераций и определения роли центральных городов достаточно оценочных значений.

Таблица 20

Крупнейшие городские агломерации мира, формировавшиеся «от города» (данные 2010–2013 гг.)¹⁰³¹

Регион мира	Страна	Город-центр агломерации	Население городской агломерации (млн чел.)	Население города-центра (млн чел.)	Доля населения центра (%)
Азия	Китай	Шанхай	26,000	23,800	91,5
Азия	Китай	Пекин	25,000	20,693	82,8
Азия	Пакистан	Карачи	18,000	13,205	73,4
Азия	Таиланд	Бангкок	16,000	15,012	93,8
Европа	Россия	Москва	15,512	11,980	77,2
Африка	Нигерия	Лагос	13,000	9,968	76,7
Азия	Бангладеш	Дакка	12,560	9,725	77,4
Африка	Республика Конго	Киншаса	10,000	9,464	94,6
Америка	Перу	Лима	9,000	7,606	84,5
Европа	Великобритания	Лондон	8,631	8,174	94,7
Азия	Вьетнам	Хошимин	8,000	7,123	89,0
Азия	Вьетнам	Ханой	7,000	6,449	92,1
Азия	Ирак	Багдад	6,500	6,050	93,1
Америка	Чили	Сантьяго	6,403	5,429	84,8
Европа	Россия	Санкт-Петербург	5,400	5,028	93,1

¹⁰³¹ Доклад Demographia World Urban Areas за 2015 год. – URL: <https://culturavrn.ru/world/16907>

Анализ данных таблицы 20 показывает, что образование городских агломераций «от города» характерно для разных регионов мира и для стран с разным уровнем экономического развития.

В зависимости от количества центральных городов-ядер различают моноцентрические, т.е. сформировавшиеся вокруг одного крупного города-ядра, и полицентрические городские агломерации, имеющие несколько городов-ядер (такие агломерации называются конурбациями). В современном мире преобладают моноцентрические агломерации, что связано в первую очередь с главным путем агломерирования — формированием «от города».

Если провести анализ структуры крупнейших городских агломераций на примере европейских стран, большая часть которых сформировалась путем «от города», то при всех агломеративных различиях можно выделить следующие общие черты.

1. *Историческое ядро города* — в большинстве случаев это очень небольшая по размерам территория, в которой сосредоточены наиболее выдающиеся в архитектурно-историческом отношении сооружения, административный, культурный и деловой центры агломерации.

2. *Центральная зона города* включает помимо исторического ядра ближайшую к нему интенсивно застроенную территорию, сформировавшуюся в основном до середины XIX в. и впоследствии охваченную кольцом железных дорог, вокзалов, промышленных территорий. В последующие десятилетия эта зона существенно трансформировалась, но в значительной мере еще сохраняет старую планировку, здесь много ценных сооружений.

3. *Внешняя (периферийная) зона города* отличается сплошной, но менее интенсивной застройкой. В настоящее время довольно большая часть населения центральных городов сосредоточена в периферийных зонах и по мере того, как вся территория этих зон заполняется сплошной застройкой, их население растет, но затем обнаруживает объективную тенденцию к снижению экспансии за пределы городской черты.

4. *Большой город или «ядро агломерации»* обычно образован первыми тремя зонами и включают центральные города и внутренние кольца пригородных зон.

5. *Пригородные зоны*, обычно включают лесопарковый пояс, а также ближние и более отдаленные города-спутники (первая и вторая приго-

родные зоны), и формируют вместе с городом более широкое образование, которое можно рассматривать как городскую агломерацию. Для всех агломераций в целом характерны: последовательное смещение населения от внутренних колец агломерации к внешним; сильное развитие маятниковых миграций, особенно интенсивных в ядре агломерации и постепенно затухающих по мере удаления к периферии; развитие городов-спутников во внешних кольцах.

6. *Внешняя зона агломерации* — это территория обширного региона, на которую распространяется непосредственное и интенсивное влияние центрального города. Характерное отличие внешней зоны заключается в том, что в ней перестает действовать такой важнейший градостроительный параметр, конструирующий агломерацию, как ежедневные маятниковые трудовые передвижения. Внешняя зона становится ареной крупных мероприятий по развитию систем городов — «противовесов» («контрмагнитов»), способствующих разгрузке агломерации, по созданию рекреационных зон, сельскохозяйственных баз и т.п. Часто этот регион называют урбанизированным (метрополитенским) районом¹⁰³².

Подводя итог проведенному исследованию, можно уверенно сказать, что географическая теория города развивается также интенсивно как меняется сам город и протекает процесс урбанизации. Однако важным элементом теоретического исследования этих процессов должно стать бережное отношение ко всем существующим формам расселения, иначе человечество может утратить существенные характеристики нормального образа жизни на Земле и превратиться в элемент искусственной биосферы, являющейся частью градостроительного ландшафта.

14.2. Основы урбано­логической теории миграции. Развитие урбано­логической науки сквозь призму миграции

В последние годы Москва все чаще становится объектом комплексных исследований как с точки зрения различных отраслей знаний: экономики, социологии, права, демографии, конфликтологии, истории и др., так и с позиций анализа функционирования городского организма

¹⁰³² Подробнее: Человек в мегаполисе: Опыт междисциплинарного исследования. — М.: ЛЕНАНД., 2019.

в его взаимосвязи с экономическими, политическими, социокультурными и этноконфессиональными процессами и явлениями.

В современных условиях все более возрастает необходимость научной обоснованности управления социально-экономическими и иными общественными процессами. Без анализа происходящих процессов в современном обществе невозможно эффективное использование производственного и научно-технического потенциала и его прогнозирование в русле текущего и перспективного планирования. Как отмечает В.В. Таболин, необходимо раскрыть ряд более тонких и сложных параметров, «обосновать их взаимозависимость через систему комплексных общественных отношений, правовое регулирование которых должно осуществляться с учетом весьма сложных механизмов их действия... 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»¹⁰³³.

С самого начала становления нового российского государства и появления потоков мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья, внимание ученых было приковано к оценке и анализу этих процессов. Потребность в познании механизмов и тенденций современных миграционных процессов обусловили появление новых концептуальных исследований в этой области, осуществляемых представителями самых разных отраслей науки. Исследование миграционных процессов даже выделилось в самостоятельное научное направление — мигрантологию / миграциологию. Приверженцами такого подхода следует назвать В.А. Ионцева и Б.С. Хорева, выступающих за комплексный подход к изучению миграции населения. Разработке социологического подхода к исследованию миграционных процессов — социологии миграции — и роли миграции как фактора социальных преобразований посвящены работы Т.Н. Юдиной¹⁰³⁴.

Исследователи выявляют и анализируют закономерности как общемировых миграционных процессов, так и специфических, присущих

¹⁰³³ Город в теории и практике: правовые и урбано­логические аспекты: монография, коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020. С. 11.

¹⁰³⁴ Юдина Т.Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2004.

России и, в частности, Москве — городу, совмещающему функции крупнейшего экономического и культурного мегаполиса с функциями столицы государства российского, в котором наиболее ярко проявляются результаты государственной политики и модели общественных отношений.

Среди наиболее значимых научных работ в этой области следует выделить один из первых исследовательских проектов Центра миграционных исследований под руководством Ж.А. Зайончковской «Социально-экономическая жизнь и культурный ландшафт Москвы под влиянием этнических миграций» (2009 г.), в котором проанализированы миграционные процессы, происходящие в Москве на стыке эпох. Исследование встроено в более широкий урбанистический концепт Института Кеннана (США), в фокусе которого — позитивные эффекты миграции. Этого подхода придерживается и известный американский исследователь урбанистической мировой культуры Б.А. Рубл¹⁰³⁵.

Исследование миграционных процессов в Москве и Московском регионе также осуществлялось в рамках реализуемой в России программы Московского Центра Карнеги «Миграционная ситуация и миграционная политика Москвы и Центрального региона России» (1999–2000 гг.). Результаты исследований публиковались в специальной серии «Рабочие материалы»¹⁰³⁶.

В настоящее время исследованием московского региона с позиций миграции занимается ряд академических, научно-исследовательских и учебных заведений, а также исследовательских центров. Большую работу по выявлению злободневных проблем, связанных с социальным статусом и положением трудовых мигрантов в столице, проводят различные правозащитные организации. Следует отметить правозащитный Центр «Миграция и право», многие годы оказывающий юридическую и иную помощь мигрантам, оказавшимся в сложном положении.

Часть авторов занимается исследованием проблем этнокультурной самоидентификации этнических мигрантов и их интеграции в московское городское сообщество. Этому посвящены работы О.И. Вендиной, изучающей изменения, происходящие в структуре населения и куль-

¹⁰³⁵ Blair A. Ruble. *Creating Diversity Capital: Transnational Migrants in Montreal, Washington and Kiev* // Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2005.

¹⁰³⁶ Моисеенко В., Переведенцев В., Воронина Н. Московский регион: миграция и миграционная политика. Рабочие материалы. – М.: Московский Центр Карнеги, 1999.

турном пространстве российских городов вследствие притока мигрантов¹⁰³⁷.

Ряд авторов в центр своих исследований ставят положение отдельных этнических групп мигрантов, появившихся в Москве после распада Советского Союза и отличающихся как своим генезисом, так и ролью в столичном социуме. К ним следует отнести работы Т.Д. Ивановой, изучавшей правовой и социальный статус таджиков в Москве; В.Г. Гельбраса — о деятельности в Москве китайских мигрантов.

Значительная часть современных исследований посвящена положению мигрантов на рынке труда столицы; месте занятости мигрантов в экономике города; разделению труда и конкуренции за рабочие места между мигрантами и москвичами; рискам теневой занятости и нарушениям прав работающих мигрантов¹⁰³⁸.

Изучению отдельных сторон миграционных процессов в контексте урбанизации посвящены работы Б.С. Хорева и учеников его школы: В.Н. Чапека, С.Г. Смидовича, А.Г. Гришановой, И.А. Даниловой и др.

В настоящее время все больше исследователей обращается к изучению проблем адаптации и интеграции мигрантов в принимающий социум, среди которых следует назвать В.И. Мукомеля, О.Д. Воробьеву, Т.Н. Дмитриеву.

Л.А. Кононов рассматривает миграционные процессы с позиций их влияния на национальную безопасность Российской Федерации, отмечая, что неурегулированность заключительных стадий миграционных процессов — адаптации и интеграции мигрантов — их незавершенность представляют угрозу безопасности личности, общества и государства.

Важнейшим видом социального прогнозирования является юридическое прогнозирование — исследование перспектив развития правовой надстройки, происходящих в ней под влиянием экономических, политических и идеологических факторов процессов, и предлагающее наилучшие пути развития законодательства и его отраслей¹⁰³⁹. При

¹⁰³⁷ Вендина О.И. Культурное разнообразие и «побочные» эффекты этнокультурной политики в Москве // Иммигранты в Москве / Институт Кеннана; под ред. Ж.А. Зайончковской. — М.: Три квадрата, 2009. С. 45–147.

¹⁰³⁸ Напр.: Мкртчян Н.В., Вендина О.И., Тюрюканова Е.В. и др. Иммигранты в Москве: коллективная монография. — М.: Три квадрата, 2009.

¹⁰³⁹ Агамиров К.В. Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика: монография / под науч. ред. Р.В. Шагнуевой. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2015. С. 6–11.

этом к юридическому прогнозированию следует подходить комплексно: во взаимосвязи правового регулирования и правового поведения, что особенно важно в современных условиях возрастания роли и значения человеческого фактора во всех областях жизни общества.

Мегаполис — центр притяжения мигрантов. Положение мигрантов на городском рынке труда (на примере Москвы)

Москва относится к числу наиболее активно развивающихся мегаполисов мира. Если в 1989 г. население Москвы составляло около 9 млн человек, то согласно переписи населения 2010 г., эта цифра возросла почти до 11 млн 500 тыс. человек. По данным Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по г. Москве, в столице в конце 2019 г. проживали около 1,6 млн иностранных граждан, то есть примерно четверть всех находящихся в Российской Федерации иностранцев. К этому также следует добавить количество иностранцев, пребывающих в Московском регионе / области, ежедневно приезжающих на работу в столицу.

Миграционный прирост в Москве и других крупных городах происходит преимущественно за счет трудовых мигрантов из стран Центральной Азии, Закавказья, Украины, Молдовы, Китая и Вьетнама. В миграционные процессы вовлечены люди, представляющие разные культуры, религии и народы. К их количеству также следует добавить иностранных граждан, которые могут находиться в России в соответствии с международными договорами до трех месяцев без регистрации.

Глава Федерации мигрантов России В. Коженев оценивает совокупное число мигрантов в Московской агломерации в 3–3,5 млн человек. Таким образом, к 13 млн человек в московской агломерации надо добавить еще от полутора до трех с половиной миллионов мигрантов. Если учитывать туристов и транзитников, то показатель еще более возрастает.

Больше всех трудовых мигрантов — около 40 % — занято в московском строительстве. В ЖКХ — 10 %, далее идут промышленность, городской транспорт, здравоохранение, общественное питание, работа в домашних хозяйствах. Считается, что как минимум 70 % трудовых мигрантов — мужчины (это каждый третий трудоспособный мужчина в Москве), 40 % из них моложе 30 лет.

За прошедшие годы сильно изменился профиль находящихся в Москве иностранных граждан. Так, например, в конце 1980 — начале 1990-х гг. китайские мигранты — в основном мелкие торговцы — занимались созданием в Москве (да и по всей России) сети рынков по продаже китайских товаров. Быстро формировались китайские землячества, объединявшие представителей одной диалектной группы, занимающиеся преимущественно торговлей. Землячества представляли собой замкнутые этносоциальные образования, сохраняющие постоянные и устойчивые связи с Китаем. Эти связи базировались на каналах поступления товаров, минуя официальную торговлю, и отправке в Китай финансовых средств, накопленных в России. Перевод капиталов осуществлялся через специально созданные китайцами конторы (обменные пункты, которые впоследствии стали именовать себя «банками»). Постепенно в Москве появился китайский рынок рабочей силы, китайские рестораны, склады, газеты на китайском языке.

К середине 2000-х гг. потоки трудовых мигрантов в Москву приобрели массовый, миллионный характер. Происходила сегментация миграционного рынка труда, выделялись сектора, зависимые от притока иностранных работников, создавались анклавные ниши этнической занятости. Сегодня экономика Москвы сильно зависит от притока иностранной рабочей силы.

В настоящее время в Москве помимо китайских строителей, студентов, стажеров, туристов, дипломатического персонала работают представители крупнейших китайских и иных зарубежных компаний, фирм, осуществляющих производственные, хозяйственно-экономические и культурные контакты с российскими партнерами.

Привлечение трудовых мигрантов осуществляется исключительно экономическими стимулами, вне их соотношения с качеством жизни, уровнем комфорта, безопасности, качества предоставляемых приезжим услуг. Остается высоким уровень агрессивности среды, что, соответственно, существенно снижает совокупную оценку качества жизни. Ограничивающим фактором миграции в Москву является сегодня стоимость жилья.

Москва — постоянно развивающийся и расширяющий свои границы город. В 2012 г. к Москве были присоединены огромные территории Подмос­ковья — почти весь юго-запад Московской области. При этом

«Новая Москва» сильно отставала в развитии по сравнению со столицей. На эту территорию надо было привлекать инвестиции, создавать новые рабочие места, повышать уровень жизни населения и при этом сохранить природно-экологическое своеобразие новой городской черты.

Интенсивное развитие данного региона позволило Новой Москве отказаться от понятия «окраина». Наряду с миллионами новых жилых квадратных метров в Новой Москве построено около ста крупных социальных объектов — детских садов, школ, поликлиник, больниц. Ускоренное развитие получила дорожная инфраструктура — введены четыре новые станции Сокольнической линии метро. Завершается строительство культурных центров, создаются парки и спортивные площадки. Создается удобный, комфортный для жизни, учебы, работы и отдыха людей район.

Как отмечают исследователи, одной из проблем территории, ставшей Новой Москвой, был дефицит рабочих мест, — «За восемь лет благодаря комплексному подходу к освоению территории их количество выросло в три раза — с 85 до 258 тыс. Причем речь идет о качественных рабочих профессиях — в промышленности, бизнесе, инновациях и социальной сфере. Сюда уже едут на работу из Подмосковья и из «старой» Москвы»¹⁰⁴⁰.

Создание в Новой Москве центров притяжения — мест приложения труда и обширного рынка жилья способствовало разгрузке транспортных потоков и снижению внутригородской маятниковой миграции.

Маятниковая миграция — это явление, присущее большинству мегаполисов мира. Однако в Москве оно нередко принимало чрезмерные масштабы. Так, десятилетие назад ежедневно в центр города на работу приезжали из Подмосковья и периферийных районов у МКАДа, чтобы вечером вернуться в обратном направлении, около 3,5 млн человек.

Согласно проведенному в 2012 г. мировому рейтингу потенциала городов по показателю конкурентоспособности (Global City Competitiveness Index)¹⁰⁴¹, Москва входила лишь в пятый десяток горо-

¹⁰⁴⁰ Гусейнов А. Новая Москва как территория развития // Независимая газета. 2020. 29 октября.

¹⁰⁴¹ Исследование осуществлялось по инициативе американской транснациональной финансовой группы Citigroup с целью определить, как современные мегаполисы привлекают капиталы, бизнес и людей и распространяют экономическое, политическое и культурное влияние.

дов мира¹⁰⁴². По мнению составителей рейтинга, численность населения Москвы была недостаточна для того, чтобы быть экономическим и финансовым мотором развития всей страны. Сегодня Москва поднялась на четвертое место в рейтинге 100 лучших городов мира (The World's 100 Best Cities)¹⁰⁴³.

Миграция стала важнейшим фактором, стимулирующим обновление экономики и социально-культурной жизни мегаполиса, обеспечивающим ее необходимыми трудовыми ресурсами, многократно расширившим ее глобальные связи и культурный спектр. Сегодня Москва должна дать больший простор интеллектуальному и творческому труду. Чтобы поддерживать потенциал всей страны, Москва должна принимать мигрантов, давать им простор для развития творческих способностей.

Однако следует признать, что мигранты во многих отношениях являются социально исключенными лицами в сравнении с местным населением. По мнению как российских, так и зарубежных исследователей, в качестве главного препятствия, мешающего интеграции мигрантов в российский рынок труда и в целом в принимающее общество, выступает дискриминация. Дискриминация касается всех аспектов трудовой деятельности иностранных работников: оплаты труда, ограниченного доступа мигрантов к тем или иным профессиям, продолжительности рабочего времени и времени отдыха, охраны здоровья /труда и техники безопасности, доступа к профессиональной подготовке, а также рынка жилья и различных сторон повседневной жизни¹⁰⁴⁴.

К интересным выводам пришел проф. В.А. Ачкасов, исследуя возможности интеграции и риски дискриминации мигрантов в Москве и Санкт-Петербурге. Как показало его исследование, трудовых иммигрантов регулярно обманывают и бессовестно эксплуатируют не только посредники и работодатели, но «этим занимаются и некоторые национально-культурные автономии, призванные, по мнению городских властей, представлять и защищать интересы мигрантов. Иногда

¹⁰⁴² Рейтинг конкурентоспособности городов мира – Гуманитарный портал. – URL: // URL: gtmarket.ru

¹⁰⁴³ Российская газета. 2020. 24 октября.

¹⁰⁴⁴ Issue Paper. Human Rights Aspects of Immigrant and Refugee Integration Policies. 2019 // Council of Europe. – URL: <https://rm.coe.int/168093de2c>

такого рода организации превращаются в институциональную инфраструктуру, которая становится процветающим теневым коммерческим предприятием, а лидеры таких объединений выступают поставщиками дешевой рабочей силы для российского бизнеса или сами используют ее на своих предприятиях»¹⁰⁴⁵.

Исследование, проведенное сотрудниками Института социологии РАН в отношении ситуации на рынке труда и занятости мигрантов, выявило, что в крупных городах России в настоящее время идет процесс сегрегации этнических групп в сфере строительства, торговли, общественного питания и общественного транспорта — представителям того или иного меньшинства отводится вполне определенная социальная ниша, которую мигрант и не стремится покинуть, и лишь в которой он может приложить свои трудовые навыки¹⁰⁴⁶.

Данные регулярно проводимых среди москвичей опросов свидетельствуют о достаточно низком уровне терпимости москвичей к мигрантам: от настороженного до негативного. Такое отношение во многом формируется теми условиями, в которых живут мигранты — вагончики, скученные общежития, отсутствие надлежащих бытовых удобств — все это поддерживает в местном общественном сознании образ мигранта как «человека второго сорта», к которому применяются гораздо более низкие стандарты в работе и в быту.

По мнению депутата Московской городской думы Сергея Митрохина, сейчас дискриминации на рынке труда подвергаются также и сами москвичи, и проблема кроется не в их нежелании идти работать на низкие позиции, а в коррумпированности системы управления в жилищно-коммунальном хозяйстве. «Мигрантский труд очень дешевый. Кроме того, он полурабский. У гражданина России есть минимальные трудовые права, которые он может «качать». А мигрант не будет протестовать против того, что с ним вытворяет работодатель, — считает депутат. — Поэтому он крайне выгоден, например, при всяких приписках. Это и есть причина того, что в московских дворах так много оран-

¹⁰⁴⁵ Ачкасов В.А. Мигранты в Москве и Санкт-Петербурге: возможности интеграции и риски дискриминации // Миграция в России и в современном мире: проблемы, перспективы, практические решения: Материалы Международной научно-практической конференции (5 ноября 2019 г.) / отв. ред. М.А. Омаров. – М.: РГГУ. 2019. С. 25.

¹⁰⁴⁶ Национальные меньшинства на рынках труда и жилья: социологические исследования этнофобий и дискриминации в субъектах РФ. – М.: РГНФ, 2014.

жевых жилетов. Но на каждого выписана зарплата, которой он делится с нанимателем. Это просто отмыв бюджетных средств. И это — только одна из коррупционных сфер, которые поро­ждаются неурегулированной трудовой миграцией».

По мнению депутата, «подогревает ксено­фобию, и мигранты становятся объектом нена­висти, когда их руками заказчики и подрядчи­ки строительства и благоустройства творят беспредел: вырубает деревья, сно­сят дворы, уродуют скверы. В нашей стране мигранты безропотно участвуют в беспределе властей и криминального бизнеса. И это мно­гих раздражает».

Мигранты с неурегулированным правовым статусом создают опре­деленную нагрузку на социальную сферу города. Низкооплачиваемые, занятые в теневом секторе, и мигранты с неурегулированным право­вым статусом не вкладывают средства в социальную сферу, хотя и пользуются услугами поликлиник, больниц, школ.

Помимо самой большой категории находящих­ся в Москве иностранных граждан — трудовых мигрантов, в Москве также находится на учебе около 40 тысяч иностранных студентов со всего мира, *забота* о которых входит в прерогативу миграционного подразделения МВД по городу Москве. Управление оформляет им приглашения на выдачу учебных виз, ставит на миграционный учет, в случае необходимости продлевает сроки временного пребывания, оформляет разрешение на работу и т.д.

Развитие и оптимизация миграционного законодательства. Укрепление правопорядка

К основополагающим стратегическим доктринальным документам, регулирующим сферу государственной миграционной и этнополитики относятся: утвержденная в 2012 г. Стратегия государственной националь­ной политики на период до 2025 года¹⁰⁴⁷ (в редакции Указа Прези­дента РФ от 06.12.2018 г. № 703)¹⁰⁴⁸, новая редакция 2018 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на

¹⁰⁴⁷ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

¹⁰⁴⁸ Указ Президента РФ от 06.12.2018 № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики РФ на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666» // СЗ РФ. 2018. № 50, Ст. 7739.

2019–2025 годы¹⁰⁴⁹, а также принятая в 2015 г. уточненная Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁰⁵⁰. Законодательно закреплена ответственность органов власти всех уровней и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений¹⁰⁵¹.

Российское миграционное законодательство динамично развивается и совершенствуется. Особенно быстрыми темпами развивается законодательство в сфере трудовой иммиграции. Базовым законом, регулирующим на федеральном уровне вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)¹⁰⁵². Среди других наиболее важных федеральных законов в этой области следует отметить: «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

С 1 июля 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты РФ». Закон предусматривал вычленение из общего потока двух категорий трудящихся-мигрантов: работающих по найму у физических лиц и высококвалифицированных специалистов. Таким образом, в миграционное законодательство вводился принцип дифференциации трудовых потоков.

В соответствии с законодательством преимущественное право на занятие вакантного рабочего места (при равной профессиональной подготовленности и квалификации) имеет гражданин РФ. Российское законодательство устанавливает допустимую долю иностранных ра-

¹⁰⁴⁹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

¹⁰⁵⁰ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности РФ» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

¹⁰⁵¹ Федеральный закон от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5454.

¹⁰⁵² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

ботников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами (торговля, фармацевтика).

Тот факт, что в России долгие годы не было Концепции государственной миграционной политики, приводило к тому, что у органов государственной власти отсутствовала целостная система взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции. Миграционная политика и принимаемые нормативные правовые акты отличались крайностями. Это была либо полная либерализация внешней миграции и взятие на себя непомерных обязательств перед мигрантами (этим «грешили» первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах»), либо чрезмерное ужесточение позиции государства по отношению к мигрантам и, как следствие, нарушения прав человека.

Так, например, Закон города Москвы № 33 «Об условиях пребывания в Москве иностранных граждан, имеющих право на безвизовый въезд в Россию», принятый Московской Думой 09 июля 1997 г.¹⁰⁵³, ограничивал срок пребывания в Москве граждан бывшего СССР, прибывших из стран СНГ и Балтии, шестью месяцами в календарном году (ст. 4). Нарушителей этого ограничения штрафовали на сумму до 5 минимальных зарплат, либо выдворяли из Москвы в административном порядке.

Конституционный суд РФ отменил действующий в Москве порядок «разрешительной регистрации»¹⁰⁵⁴ и признал не соответствующими Конституции РФ нормы московского законодательства¹⁰⁵⁵, устанавливающие срок регистрации по месту жительства и предусматривающие отказ в регистрации по ряду оснований.

Нестабильность правовых установок государства в сфере миграции снижала гарантии правового регулирования для находящихся в стране мигрантов, отрицательно сказывалась на деятельности органов государственной власти в сфере миграции.

¹⁰⁵³ Утратил силу.

¹⁰⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 года № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

¹⁰⁵⁵ Правила учета по месту пребывания и месту жительства в Москве и Московской области, принятые постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 17 декабря 1996 г.

Как отмечалось в Итоговом докладе по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России «Стратегия – 2020: новая модель роста — новая социальная политика»: «Из-за несовершенства законодательства в сфере миграции и неразвитости миграционной инфраструктуры возрастают экономические и социальные издержки миграционных процессов, снижается их эффективность... Преимущественно ограничительный характер миграционной политики, неразвитость сферы услуг в области миграции создают почву для масштабной незаконной миграции, которая является основным источником рабочей силы для теневого сектора экономики»¹⁰⁵⁶.

Концепции государственной миграционной политики РФ была утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г.¹⁰⁵⁷ Концепция определяла цели, задачи, принципы и основные направления политики и развития законодательства в сфере миграции на период до 2025 г. Концепция предполагала создание условий для широкого привлечения в Россию трудовых мигрантов. В документе впервые говорилось о том, что в России будет существовать постоянная миграция.

С 2015 г. изменилось законодательство в сфере регулирования трудовой миграции из стран с безвизовым режимом: была введена патентная система трудоустройства иностранных граждан, заменившая действующую в течение многих лет неэффективную систему квотирования. Это дало мгновенный положительный эффект, в частности, в Московском регионе в 2016–2017 гг. доходы столичного бюджета от продажи патентов мигрантам составили 26 млрд рублей. Прибыль от продажи патентов мигрантам окупала проект создания и строительство в Москве Многофункционального миграционного центра (ММЦ) «Сахарово», который позволил решить многие важные для трудовых мигрантов вопросы вывода многих мигрантов «из тени» и нормализации ситуации на рынке труда иностранной рабочей силы.

В 2013–2014 гг. были введены законодательные акты, усилившие ответственность за нарушение миграционного законодательства и

¹⁰⁵⁶ Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. «Стратегия – 2020: Новая модель роста – новая социальная политика». – URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>

¹⁰⁵⁷ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>

предусматривавшие в том числе выдворение нарушителей за пределы Российской Федерации, что привело к существенным изменениям: значительная часть иностранных граждан, находящихся и прибывающих на территорию столицы, соблюдают нормы законов. Сдерживающим фактором для злостных нарушителей миграционного законодательства явилось принудительное помещение в специальные учреждения для временного содержания иностранных граждан.

Одним из видов профилактики нарушений миграционного законодательства стало исполнение поручения мэра Москвы о привлечении общественности к противодействию нелегальной миграции — создание специализированной народной дружины «Миграционный патруль». Работодателям, предпочитающим дешевые рабочие руки, становится все труднее использовать дармовой труд незаконных мигрантов, о чем свидетельствует рост количества юридических лиц, привлеченных к административной ответственности.

Значительную помощь в поддержании правопорядка на территории столицы оказывает созданная в 2014 г. система автоматизированного мониторинга криминогенной ситуации в городе Москве, где в режиме реального времени отмечаются наиболее криминогенные точки, а также места постановки на миграционный учет значительного количества иностранных граждан. Данная система, созданная правительством Москвы, позволяет проводить работу по устранению причин и условий, оказывающих негативное влияние на криминогенную ситуацию на территории районов города.

Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 была утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹⁰⁵⁸ (далее — Концепция).

В Концепции констатируется, что за 2012–2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, в числе которых: проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации; упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка; введены дифференцированные требования к уровню знаний русского

¹⁰⁵⁸ Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, необходимых иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и получения разрешения на временное проживание и вида на жительство

В новой Концепции расширены и уточнены цели миграционной политики; помимо обеспечения национальной безопасности, содействия экономическому развитию и укрепления демографии добавлено повышение качества жизни населения, обеспечение пространственного развития страны, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе при защите и сохранении русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.

К задачам миграционной политики Концепция относит «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в России иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами».

Вопросы адаптации мигрантов нашли свое отражение и в Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.¹⁰⁵⁹, в которой в качестве одной из задач в сфере государственной национальной политики РФ определено формирование системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество.

Однако следует отметить, что несмотря на декларируемые целеполагания в области политики адаптации мигрантов к условиям жизни в России, в концептуальных, программных и иных документах по вопросам миграции, в то же время отсутствует комплексный государственный (общенациональный) план или программа такой деятельности. Нужно согласиться с мнением ученых, что в Российской Федерации до сих пор не выработано четкой стратегии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁹ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

¹⁰⁶⁰ Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство РФ: тенденции развития и практика применения: монография. – М.: ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М. 2019. С. 291.

Действующее миграционное законодательство все еще не в полной мере отвечает потребностям социально-экономического и демографического развития страны, обеспечения национальной безопасности РФ на современном этапе и интересам российского общества в целом. Законодательство не ориентировано на привлечение иностранных работников на долгосрочной основе. За исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют правовые механизмы обеспечения постоянной иммиграции.

В настоящее время стоит задача ввести процессы стихийно прибывающей в Россию иностранной рабочей силы в законодательно регулируемое русло и обеспечить соответствие профессионально-квалификационных характеристик иностранных работников потребностям российского рынка труда.

Сегодня большинство исследователей отмечают необходимость систематизации и коррекции миграционного законодательства. Кроме того, отсутствие единообразного подхода к проблеме формирования миграционного права в качестве структурного образования в системе права, не исключает необходимости дальнейшего поиска оптимальной модели. Как считают сторонники такого подхода, способствовать этому должна кодификация всего нормативного массива, обеспечивающего регулирование миграционных отношений и создание Миграционного кодекса РФ¹⁰⁶¹.

Миграция и межнациональные отношения. Вопросы адаптации

Среди множества проблем, связанных с миграцией, не теряют своей актуальности вопросы межнациональных отношений. Причин тому несколько: возрастание национального и религиозного радикализма в сопредельных государствах и социально-экономические трудности последнего времени. Запоздалое реагирование на проблемы, связанные с межнациональными, межконфессиональными отношениями, а также с мигрантофобией со стороны местного населения грозят перерастанием их в националистические.

¹⁰⁶¹ Никифорова Е.А., Цинделиани И.А. Миграционное право России: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2018. С. 29.

Процессы урбанизации, сопровождающиеся противоречиями между городской и сельской культурой, нередко приводящие к конфликтам между горожанами и «понаехавшими», могут порождать ксенофобию со стороны местного населения. Проблема усугубляется тем, что трудовые мигранты из стран Центральной Азии не входят в сложившиеся на территории России многие десятилетия тому назад «стародавние» диаспоральные структуры, состоящие из других этносов и народностей. Вспышки ксенофобских проявлений, а главное, отсутствие эффективной политики адаптации временных работников входят в противоречие с потребностью города в постоянном притоке рабочей силы.

Исследователи сходятся во мнении, что государству необходимо решать эти проблемы только вместе с обществом. Без развития местного самоуправления, без активного местного сообщества, без эффективной позиции местных муниципальных депутатов невозможно в городе сохранить межнациональный, а стало быть, социальный мир и благополучие.

Важная роль в предотвращении межнациональных конфликтов и содействии установлению межнационального мира и согласия, столь необходимых для устойчивого развития российского общества и государства, играют институты гражданского общества. Так, например, в столице регулярно созывается Московский гражданский форум, организованный городской Общественной палатой, на котором представители общественности, эксперты и власти обсуждают наиболее актуальные для Москвы темы и вырабатывают совместное видение путей решения ключевых проблем, в том числе и межнациональных отношений.

Закон о взаимодействии органов государственной власти с негосударственными некоммерческими организациями (НКО) действует в Москве с 2006 г. А в 2012 г. Мосгордума приняла закон, закрепивший изменение политики в сфере взаимодействия органов государственной власти с НКО. Данный закон привел столичное законодательство в соответствие с федеральным и предназначен для поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, многие из которых занимаются содействием мигрантам.

Совет по делам национальностей при правительстве Москвы 22 декабря 2015 г. утвердил проект стратегии национальной политики

до 2025 г., программу и план ее реализации на три года. Путь к ее созданию был непростым. Обсуждение и разработка документов заняли более трех лет, в ходе которых было рассмотрено более 500 замечаний и предложений, в работе участвовали около трех тысяч экспертов.

В целях реализации в городе Москве положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., определения долгосрочных перспектив развития многонационального московского сообщества и повышения эффективности мер, предпринимаемых органами исполнительной власти города Москвы во взаимодействии с органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере гармонизации межэтнических отношений и обеспечения межнационального согласия, Правительство Москвы своим постановлением утвердило Стратегию национальной политики города Москвы на период до 2025 г.¹⁰⁶²

В стратегии национальной политики Москвы определены пять основных направлений. Цель стратегии — сделать сферу межнациональных отношений понятной и безопасной, сформировать новые точки для взаимопонимания, гармонизировать отношения. План стратегии в пошаговом режиме предполагает / позволяет в течение всех десяти лет реализовывать положения национальной стратегии города.

Стратегия разработана в соответствии с Европейской рамочной конвенцией по защите прав национальных меньшинств¹⁰⁶³. В ней наряду с меньшинствами говорится и о правах большинства: необходимо учитывать интересы всех, вне зависимости от национальной принадлежности. Стратегия восполнила пробел в определениях, ввела в оборот новые понятия: «исторические особенности», «интересы местного сообщества», «традиционные ценности» и пр.

В документе подчеркнута необходимость того, чтобы представители московских национальных сообществ направили усилия на адаптацию приезжающих в город людей, а также на предотвращение экстремистских идей. Это особенно важно в современных условиях, когда наблюдается подъем радикализма среди различных этнических групп

¹⁰⁶² Постановление Правительства Москвы от 6 июня 2016 года № 312-ПП (ред. от 17.12.2019) «О Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 33 14.06.2016.

¹⁰⁶³ Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902948>

мигрантов. В документе также заложена возможность оперативного реагирования на вызовы современности.

На сегодняшний день Россия характеризуется высокой миграционной привлекательностью. При этом треть всех российских проблем в сфере миграции приходится на Москву. Часть мигрантов приезжает для кратковременной трудовой деятельности. Кто-то с долгосрочными планами — получить вид на жительство и гражданство. Но если у мигрантов цели разные, то у российского общества — одна: не допустить возникновения конфликтных ситуаций с местным населением, появления этнических анклавов, предотвратить уход приезжающих в Россию мигрантов «в тень».

Исследователи считают институциональной ошибкой отсутствие в Концепции 2018 г. направления «Интеграция мигрантов» и полагают, что это в конечном счете привело к формированию в сознании общества отношения к миграции как к криминальной сфере, так как основная деятельность по регулированию миграционных потоков в настоящее время связана с МВД России. Обществом мигранты воспринимаются как потенциальные преступники, а миграция как явление, осложняющее развитие России¹⁰⁶⁴.

Естественно, что процесс адаптации для разных категорий мигрантов различается и зависит не только от социокультурных и личных (личностных) характеристик мигранта (знающие русский язык, знакомые с русской культурой, легко приспосабливающиеся, быстро ориентирующиеся в новой обстановке и пр.), но и от ситуации на территории пребывания (положение на рынке труда, отношение москвичей к мигрантам, уровень культуры населения, этноконфессиональные отношения в местном сообществе и пр.).

Важно при проведении политики адаптации мигрантов исходить из того, что вливаются приезжие не в страну в целом, а в конкретное чаще городское общество. Поэтому непосредственная работа по адаптации мигрантов должна происходить на муниципальном уровне, где городские органы местного самоуправления лучше осведомлены о проблемах мигрантов, поэтому на муниципалитетах лежит основной объем

¹⁰⁶⁴ Деханова Н.Г., Леденева В.Ю. Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов: основные проблемы и роль государственных органов власти // Миграционная политика РФ: Сборник экспертно-аналитических докладов. – М.: ОГУ. 2019. С. 73.

работы по налаживанию межкультурных коммуникаций, в первую очередь, налаживанию взаимодействия с национально-культурными автономиями, разработке и реализации программ адаптации. Возможно решить эти проблемы поможет находящийся на рассмотрении в настоящее время проект закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰⁶⁵.

С 1 января 2015 г., в соответствии с Федеральным законом № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰⁶⁶ был введен обязательный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, желающих оформить разрешение на работу (за исключением высококвалифицированных специалистов), патент, разрешение на временное проживание, вид на жительство. Сертификат на знание языка выдают ведущие вузы России.

Завершая исследование проблем миграции, необходимо отметить, что международные миграции населения, сопровождающиеся перераспределением демографического потенциала, трудовых ресурсов и человеческого капитала, а также расового, этнического и культурного своеобразия между странами и регионами мира, служат одной из ключевых составляющих современного процесса социально-экономической глобализации. «Эрой миграции» называют нынешний — начиная с последней четверти XX в. — период новейшей истории, подчеркивая тем самым особую роль, которую приобрели миграционные процессы в мировом развитии. Около четверти миллиарда человек постоянно проживают сегодня за рубежом, за пределами стран своего рождения — это небывалые прежде массы людей, вовлеченных в переселенческие процессы¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁵ Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в РФ: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 3 (83). С. 63–82.

¹⁰⁶⁶ Федеральный закон от 20.04.2014 № 74-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1831.

¹⁰⁶⁷ Синцеров Л.М. География международных миграций населения в современную эпоху глобализации // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 2. С. 31–40.

ГЛАВА 15.

ЭКОЛОГИЯ ГОРОДА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Одним из важных и дискуссионных положений в науке о городе остается вопрос о признании города в качестве самостоятельной экосистемы. Как известно классическое определение экосистемы принадлежит А. Трэнслею — естественная единица, представляющая совокупность живых и неживых элементов, в результате взаимодействия которых создается стабильная система, где имеет место круговорот веществ между живыми и неживыми частями, экосистемы могут быть различных размеров¹⁰⁶⁸.

Географы считают, что городская экосистема (урбоэкосистема) — это пространственно ограниченная природно-техногенная система, сложный комплекс взаимосвязанных обменом вещества и энергии автономных живых организмов, абиотических элементов, природных и техногенных, создающих городскую среду жизни человека, отвечающую его биологическим, психологическим, этническим, трудовым, экономическим и социальным потребностям¹⁰⁶⁹. Но любая система должна обладать определенной устойчивостью и, по мнению экологов, экосистема — функционально целостное образование, находящееся в состоянии подвижного равновесия, которое является обязательным условием ее существования¹⁰⁷⁰.

Возможно ли в таком случае считать город экосистемой? Видимо в лучшем случае — неполной экосистемой, т.к. город — это зависимая экосистема, поскольку он не способен самостоятельно обеспечивать себя различными видами энергии и ресурсов, а при достижении определенных размеров он начинает производить гораздо больше разнообразных отходов, чем способна принять и переработать окружающая природа, также развитие города определяется не природными процессами, а деятельностью человека.

В.Л. Вершинин подчеркивает, что экосистемы городов, их состояние и структура напрямую связаны с проблемами экологии человека,

¹⁰⁶⁸ Tansley A.G. The use and abuse of vegetational concepts and terms // Ecology. 1935. № 16. P. 284–307.

¹⁰⁶⁹ Город – экосистема / Э. А. Лихачёва, Д. А. Тимофеев, М. П. Жидков и др. – М.: Медиа-ПРЕСС, 1997.

¹⁰⁷⁰ Рысин Л.П., Рысин С.Л. Урболесоведение. – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2012. С. 9.

санитарно-эпидемиологическим и психофизическим состоянием среды. Многие тенденции в динамике городских популяций животных, по его мнению, могут сигнализировать о возможности и потенциальной опасности появления тех же особенностей в городских популяциях человека, чья биологическая природа лишь скрыта социальной. Подтверждением этому служит рост распространения онкологических, сердечно-сосудистых заболеваний, заболеваний нервной системы и появления все новых «болезней цивилизации»¹⁰⁷¹.

Рассмотрим различные аспекты современного экологического состояния городов и урбанизированных территорий России.

15.1. Экономические аспекты глобального экологического кризиса

Анализ организационно-правовых проблем городов, связанных с экологическими аспектами, необходимо начать с обзора экономических вопросов городского хозяйства, управления предприятиями и в целом государственной и мировой экономики, т.к. проблемы экологии неразрывно связаны с экономикой и не могут быть решены без учета экономических реалий и применения экономических методов.

В основе всего комплекса проблем цивилизационного экологического кризиса лежит конфликт интересов, который сложно преодолеть в современных условиях. С одной стороны, интересы социума при современном состоянии экономики в значительной степени определены потребностью в стабильном развитии экономики региона и страны в целом, рабочих местах, высоком уровне потребления и т.д. С другой стороны, все еще «индустриальная» в мировом масштабе экономика неизбежно наносит вред состоянию окружающей среды, и, как следствие, здоровью человека. Этот конфликт интересов наиболее выражен в крупных городах, которые по-прежнему являются наследниками политики индустриализации, т.е. на их территориях расположены крупные промышленные предприятия, окруженные жилыми кварталами. Российские города не представляют исключения: в большинстве случаев это изначально индустриальные центры, или исторически сло-

¹⁰⁷¹ Вершинин В.Л. Экология города: учебное пособие. – Екатеринбург: ФЛИНТА-УрФУ, 2017. С. 10–11.

жившиеся города, которые пережили этап индустриализации в XX в., и с тех пор характеризуются высокими показателями экологических рисков.

В малых и средних российских городах конфликт интересов принимает иную специфику: нельзя не согласиться с А.В. Мозговой, которая отмечает, что эколого-экономический конфликт интересов прежде всего характерен для населения средних и малых монопромышленных городов, имеющих градообразующие предприятия, без функционирования которых города практически перестают развиваться¹⁰⁷².

Наблюдаемый в последние десятилетия частичный переход к постиндустриальному этапу развития общества, по сути, не решает проблему. Центр мировой индустрии сосредоточился в азиатском регионе, в котором крупные населенные пункты сейчас характеризуются низким уровнем экологического благополучия. Обращает на себя внимание и то, что пищевые продукты также являются весомой долей экспорта для Китая, Индии и других стран данного региона, следовательно, жители стран, импортирующих пищевое сырье или готовые пищевые продукты из азиатских стран с активно развивающейся индустрией, также испытывают риски ухудшения здоровья. Данная проблема особенно характерна для россиян, т.к. Россия активно импортирует пищевое сырье из Китая, Вьетнама и т.д.

Таким образом, в условиях глобализации рынков экологический кризис охватывает практически все регионы планеты и невозможно создать режим исключительного экологического благополучия на отдельных территориях, как и невозможно говорить об экологических проблемах отдельных стран или регионов.

Учитывая масштабы воздействия на окружающую среду со стороны индустриальных предприятий отдельных государств, решение проблем глобального экологического кризиса возможно только в рамках международного сотрудничества. Экологические проблемы современности, как известно, не знают административных границ и носят трансграничный, глобальный характер. Таким образом, страны США и Европы, которые значительно сократили количество производственных предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую

¹⁰⁷² Мозговая А.В. Эколого-экономическое противоречие: социальная сущность, субъекты, динамика // Ойкумена. Региональные исследования. 2017. № 1. С. 103–115.

среду прилегающих территорий, не решили экологические проблемы в общемировом масштабе.

Развитие экономики последние 20 лет характеризуется формированием двух противоположных тенденций. С одной стороны, продолжают развиваться стандартные и рациональные подходы, основанные на концепции массового потребления, принципах фордизма и т.д.¹⁰⁷³ Наиболее характерные черты данной стратегии воплощены в экономической деятельности ведущих предприятий, лидеров современного глобального рынка, на которых жесткий контроль производства обеспечивает высокий уровень стандартизации качества товаров и услуг. Разработанная еще в XX в. стратегия развития бизнеса, ориентированного на массовое производство доступных товаров и услуг, являющихся альтернативой дорогих товаров и услуг, произведенных по индивидуальному заказу, создала экономические условия для становления среднего класса, снижения уровня социальной дискриминации. Кроме того, установление строгих стандартов качества продукции обеспечивает достижение компромисса интересов потребителя и производителя. Данная стратегия развития экономики в целом определила многие социальные процессы XX в.

Последствия индустриализации в европейских странах и США, а затем и в странах азиатского и латиноамериканского регионов, трудно переоценить: нарушены естественные условия обитания, возросли количество и масштаб техногенных катастроф, ухудшились условия жизнедеятельности населения, возросла заболеваемость болезнями, которые обоснованно связаны с состоянием окружающей среды. Единственным выходом из сложившейся ситуации является переход к постиндустриальному типу общества, который невозможен без технологического прорыва. Однако страны ЕС и США в настоящее время демонстрируют разную степень постиндустриальной трансформации, что значительно отразилось на состоянии экологии регионов. Полный отказ от масштабной индустрии старого типа пока невозможен как по технологическим, так и по экономическим причинам, и на глобальном уровне экологические проблемы по-прежнему остаются нерешенными. Очевидно, что преодоление экологического кризиса, как явления

¹⁰⁷³ Монахова И.В. Расширение потребительского выбора на рынке благ: альтернативные стратегии бизнеса // Стратегия бизнеса. 2014. № 2 (4). С. 19–24.

комплексного, требует разработки единой системы охраны окружающей среды как на государственном, так и на международном, региональном и местном уровнях.

Значительным преимуществом стандартизированного производства является возможность планировать и целенаправленно осуществлять экологическую политику посредством установления на законодательном уровне требования к характеристикам производимых товаров, а также к отдельным этапам производства. Помимо осуществления государственной политики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в последнее время получила развитие система независимой сертификации.

Интернационализация потребления также играет важную роль в экологизации производства: прогрессивные экологические стандарты получают широкое распространение в условиях глобального рынка. Примером служит система международных стандартов серии ISO 14001, которая позволяет внедрять на предприятиях как производственного, так и непромышленного сектора, систему экологического менеджмента. Данная система не накладывает существенные дополнительные требования к экологически значимым характеристикам выпускаемой продукции или оказываемым услугам, но позволяет повысить эффективность экологической политики предприятия, осуществлять экологический аудит, распространять идеи устойчивого развития, развивать сферу применения «зеленой» маркировки. Последнее напрямую связано с формированием рынка экологически ориентированной продукции.

Однако рассмотренный выше конфликт экономических интересов участников рыночных отношений и экологических интересов социума, на наш взгляд, недостаточно эффективно преодолевается в условиях современного массового производства. Так, очевидно, громоздкая и весьма инертная система правового регулирования охраны окружающей среды не отвечает запросам интенсивно развивающегося экологического общественного сознания. Например, в настоящее время формируется спрос на экологически ориентированные товары и услуги, по сути, целый сектор экономики, все еще не обеспеченный системой государственных стандартов. Альтернативное решение, развитое в западных странах, — экологическая сертификация общественными

организациями — не достигла в Российской Федерации пока должного уровня развития.

Таким образом, в условиях стандартизированного, рационального потребления проблемы экологии не получают эффективного решения, и наивно рассчитывать на улучшение экологической ситуации без кардинального изменения экономики.

Рассмотрим вторую тенденцию развития современной экономики, которая характеризуется демассовизацией и индивидуализацией потребления. В настоящее время приобретает актуальность кастомизация, т.е. ориентация производства на индивидуального потребителя, его конкретные предпочтения. Обращает на себя внимание и тот факт, что данные предпочтения формируются в процессе социализации в условиях значительного ослабления позиций централизованной идеологии и массовой культуры. Индустриальное общество характеризовалось высоким уровнем стандартизации условий социализации. Переход в постиндустриальное общество и развитие информационных технологий сопровождается созданием условий для формирования индивидуального и весьма специфичного набора потребительских предпочтений, в который могут входить и требования к экологической составляющей производства товара и услуги, которые раньше не попадали в сферу интересов потребителей.

Согласно статьям 71-74 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰⁷⁴, экологическое образование и просвещение не только профессионального сообщества, но и общественности является важнейшим направлением в экологической политике государства. Комплексная система экологического просвещения играет важную роль в формировании экологически ориентированного потребительского спроса и способствует формированию институтов гражданского общества в сфере экологии.

Индивидуализация потребительских предпочтений связана с развитием социальных сетей и других цифровых технологий, которые позволяют подобрать индивидуальный набор информации, сформировать практически независимые от социального окружения специфические вкусы и предпочтения покупателя. Традиционные обществен-

¹⁰⁷⁴ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ от 14.01.2002 г. № 2 ст. 133.

ные институты, особенно официальные, значительно сокращают свое влияние на формирование личности и ее специфических интересов, и потребительских предпочтений. Кроме того, массовое производство сопряжено со снижением не только цены, но и качества продукции, что также способствует повышению потребительского интереса к продукции, ориентированной на конкретного покупателя.

С точки зрения проблемы преодоления глобального экологического кризиса клиентоориентированные модели бизнеса являются значительным преимуществом современной экономики. Во-первых, они позволяют гибко регулировать объемы произведенных товаров и снижать промышленную нагрузку на окружающую среду. Во-вторых, формирующийся потребительский спрос становится значимым механизмом, запускающим экологизацию производства и потребления. Например, к числу серьезных проблем современной экологии относится избыточность пластиковой и другой не разлагаемой упаковки современных товаров массового производства. Преимущества такой упаковки, связанные с ее дешевизной и практичностью, сочетаются с серьезным вредом, наносимым окружающей среде. Переход к более экологической упаковке может осуществляться производителем не только при условии изменения законодательных требований (в настоящее время во многих странах вступают в силу законодательные акты о частичном или полном запрете пластиковой упаковки), но и при активной поддержке со стороны потребителя, т.е. при условии добровольного отказа покупателя от приобретения товара в пластиковой упаковке и осознанного выбора товара в экологической упаковке. Более того, в условиях сформированного спроса на экологически ориентированный товар производство такой продукции становится существенным преимуществом в борьбе с конкурентами.

Развитая экологическая культура потребителя приводит к формированию спроса на экологически безопасную продукцию (использование термина «экологически чистая продукция» считаем неприемлемым). Необходимо понимать, что не только сам продукт должен отвечать требованиям экологической безопасности, но и весь производственный цикл, включая этапы приобретения сырья и утилизации отходов производства, этап принятия управленческих решений. Экологическая безопасность производства во всем мире основана на

законодательстве, сертификации и стандартизации. Два последних понятия содержатся в российском экологическом праве, но недостаточно урегулированы законом. Именно сертификация лежит в основе применяемого маркетингового механизма (маркирование товара), который используется для достижения публичной цели — обеспечение экологической безопасности. Развитие экологической сертификации выполняет важную функцию экономического механизма управления охраной окружающей среды.

Однако сертификация товара неизбежно связана с затратами на инспекционный контроль, аудит и т.д., не говоря уже о необходимой полной или частичной модернизации существующего производства, что может привести к повышению цены продукта и значительно снизить конкурентоспособность экологически безопасной продукции. Следовательно, инициатива производителя соответствовать стандартам экологической безопасности должна быть поддержана со стороны государства. В настоящее время система государственной поддержки таких предприятий не сложилась и в экологическом праве не отражена. Также нельзя сказать и о развитой системе налоговых льгот, связанных с природоохранной деятельностью предприятий. В последнее время вопрос о переходе экологических платежей в разряд налогов активно обсуждается, даже получил ранг законодательной инициативы, но пока не получил своего окончательного решения. Усиление налогового бремени может привести к повышению цен, именно поэтому данный вопрос требует дальнейшего изучения. Хотя необходимо признать высокую эффективность налогового механизма регулирования деятельности предприятий, особенно в части применения налоговых льгот в отношении предприятий, придерживающихся эффективной экологической политики.

Положительной оценки заслуживает текущая реформа российского экологического законодательства. Внесены ряд кардинальных изменений в классификацию предприятий относительно оказываемого негативного воздействия на окружающую среду, что позволяет усилить контроль и надзор в сфере наиболее экологически опасных производств. Важнейшим направлением реформы можно признать развитие экономических методов регулирования, системы дифференциальных платежей и коэффициентов, которые позволяют учитывать проводимую экологическую политику предприятия и призваны стимулиро-

вать модернизацию предприятий. Опыт применения развитых систем экологических платежей в зарубежных странах демонстрирует высокую эффективность данных стимулирующих механизмов, особенно по сравнению с административными методами воздействия. В российской правоприменительной практике система административно-правовых и уголовно-правовых санкций демонстрирует не очень высокую эффективность, а в условиях коррупционных процессов вообще может быть недействующей. Поэтому расширение экономических методов регулирования природоохранной политики предприятий является прогрессивной чертой современного законодательства. Ожидается пополнение российской системы налогообложения за счет экологических налогов, что позволит не только повысить эффективность платного характера природопользования, но и установит систему налоговых льгот, которая является необходимым элементом стимулирующего механизма.

Таким образом, индивидуализация потребления и ориентация производства на конкретного потребителя можно считать прогрессивным направлением развития современной экономики в условиях глобального экологического кризиса. Однако существующая система правового регулирования в сфере экологии и природопользования требует изменения с учетом перехода на новую парадигму экономического развития. Следует признать, что российское экологическое законодательство в целом «запаздывает» с правовой регламентацией новых общественных отношений, которые появляются и активно развиваются в условиях цифровизации экономики. Также следует отметить и недостаточность применения экономических методов в управлении городской экологии.

15.2. Актуальные проблемы урбоэкологии

Прежде чем рассматривать проблемы, раскроем содержание понятия «урбоэкология». Как видно из этимологии самого слова, оно означает городскую экологию и представляет собой уже сложившееся направление в экологической науке и даже учебную дисциплину, преподаваемую по экологическим, географическим и градостроительным специальностям.

А.Г. Ануфриева дает достаточно простое определение урбоэкологии как науке, которая изучает взаимодействие деятельности человека с окружающей средой на территории поселений и опирается на многие научные направления, исследующие всевозможные факторы взаимодействия общества и природы на урбанизированных территориях¹⁰⁷⁵.

В.В. Владимиров более развернуто определяет понятие и предмет урбоэкологии как комплекс градостроительных, медико-биологических, географических, социальных, экономических и технических наук, которые в рамках экологии человека изучают взаимодействие производственной и непроизводственной деятельности людей с окружающей природной средой на территории населенных мест и их систем. Предмет урбоэкологии составляют исследование процессов взаимодействия урбанизированной и природной среды, а также разработка градостроительных предложений, направленных на охрану здоровья населения городов и других поселений, охрану литосферы, гидросферы, атмосферы и биоты от негативного воздействия урбанизации и городской застройки¹⁰⁷⁶.

Несколько отличные от выше представленных взглядов высказывает А.В. Мананков. Урбоэкологию он рассматривает как новое интегрированное комплексное направление в экологии, предметом которого является жизнедеятельность человеческих популяций в городской среде обитания, четко обозначенная система «человек — город — природа», которая исторически возникла и находится в непрерывном пространственно-временном движении с быстро растущим количеством проблем. Автор считает, что урбоэкология, порожденная современной практикой, ответственна за разработку научных основ устойчивости урбосистем и оптимального взаимодействия человека и природы в пределах техносферы на основе концептуального обобщения современных научных достижений всех инкорпорированных наук (естественных, технических и социальных)¹⁰⁷⁷. По нашему мнению, комплексный

¹⁰⁷⁵ Ануфриева А.Г. Научные основы урбоэкологии / В сборнике: Современные проблемы экологии. Материалы XXIV международной научно-практической конференции. – СПб., 2020. С. 46–50.

¹⁰⁷⁶ Владимиров В.В. Урбоэкология. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1999.

¹⁰⁷⁷ Мананков А.В. Урбоэкология и техносфера: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2018. С. 15, 18.

междисциплинарный предмет исследования роднит урбэкологию с юридической урбаноэкологией.

Как известно, качество окружающей среды на урбанизированной территории зависит от факторов, которые традиционно разделены на природные и антропогенные.

Во всем мире города занимают лишь 2 % от общей площади земли, но на них приходится 75 % общего объема использования ресурсов. Поскольку образование отходов примерно соответствует потреблению ресурсов, неудивительно, что на городские территории приходится аналогичная доля общего объема образующихся отходов, включая загрязнение воздуха, токсичные сточные воды и твердые отходы. Что касается выбросов только парниковых газов, которые включают углекислый газ, метан и оксид азота, то на городские районы приходится почти 80 % от общего объема выбросов во всем мире. Экологический подтекст такой статистики состоит в том, что урбанизированные территории вносят основной вклад в изменение климата, особенно когда к упомянутым выше последствиям загрязнения воздуха добавляется потеря лесов¹⁰⁷⁸.

Природные факторы, которые тесно связаны с географической, климатической, ландшафтной, метеорологической и другими характеристиками местности, могут как усиливать, так и нивелировать последствия антропогенного воздействия на экосистему. Так, городские смоги южных и северных городов сильно отличаются по составу и, следовательно, влиянию на организм человека. Вредные вещества, выделяемые производственными предприятиями, по-разному рассеиваются в зависимости от скорости и направления ветра, количества осадков, ландшафта окружающей город местности. Например, климатические условия Московской области и Москвы часто препятствуют самоочищению воздушного бассейна мегаполиса и прилегающих территорий.

Следует отметить, что экологические проблемы в РФ имеют конкретную географическую локацию, что связано с неравномерной плотностью населения, которое концентрируется в основном в городах. По данным ежегодных Государственных докладов «О состоянии и об ох-

¹⁰⁷⁸ Green cities / edited by M. Lindfield and F. Steinberg – Manila, Philippines. Asian Development Bank. 2012. P.1.

ране окружающей среды Российской Федерации» на территориях городов с превышением ПДК отдельных веществ проживает почти половина россиян.

По данным Н.Н. Клюева, к наихудшим по качеству воздуха не входит ни один город европейской территории РФ. Причин худшего состояния экологии сибирских городов много: локализация зимой устойчивого высотного Сибирского антициклона с нисходящими потоками, не дающими рассеиваться загрязнениям; малое количество осадков, очищающих атмосферу; часто котловинное расположение городов с плохой продуваемостью; длительный отопительный сезон; преимущественно угольно-мазутная энергетика, основанная на использовании высокосольных бурых углей; специализация предприятий на добывающей и тяжелой индустрии. Отмечено, что к лидерам по загрязнению окружающей среды относятся города Иркутской области (Братск, Иркутск, Зима и др.), Красноярского края (Красноярск, Норильск, Минусинск и др.), а также Свердловской (Екатеринбург, Нижний Тагил и др.) и Челябинской (Магнитогорск, Челябинск и др.) областей¹⁰⁷⁹.

Учитывая всю серьезность проблем урбоэкологии, с 1996 г. в рамках программы ООН по окружающей среде и Программы ООН по населенным пунктам действует Программа устойчивого развития городов, которая направлена на создание потенциалов городского экологического планирования и управления с помощью методов расширения участия населения. Одним из важнейших направлений действующей Программы является предоставление эффективных услуг местным органам управления и национальным правительствам в области городской окружающей среды. К числу основных индикаторов, по которым ведется оценка состояния городов, инициативы данной Программы рассматривают «чистый воздух», «чистая вода», «чистая земля»¹⁰⁸⁰.

Состояние атмосферного воздуха является важнейшим фактором здоровья городского населения, о чем свидетельствует официальная статистика: число заболеваний, которые традиционно относят к «маркерам» экологического благополучия населения, у горожан выше, чем

¹⁰⁷⁹ *Клюев Н.Н.* Качество атмосферного воздуха российских городов // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 1. С. 14–23.

¹⁰⁸⁰ *Копылов Н.М., Нгуен Куанг Тьен.* Универсальное и региональное в международном праве об экологически устойчивых городах (на примере АСЕАН) // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2013. № 1-2. С. 234–241.

у сельских жителей. Например, к основным источникам загрязнения атмосферного воздуха Москвы относят тепловые электростанции, бытовые котельные, предприятия нефтепереработки, нефтехимии и химии, автомобилестроения, металлургии, машиностроения, строительной индустрии, электротехники.

Немаловажный вклад в загрязнение окружающего воздуха вносит транспорт и транспортная инфраструктура. Результаты мониторинга атмосферного воздуха за последние 10 лет показали положительную тенденцию: выбросы загрязняющих веществ сокращаются, что вызвано закрытием производств в черте города и изменением качества бензина, увеличением количества иномарок¹⁰⁸¹.

Несмотря на то что качество атмосферного воздуха является важнейшим экологическим фактором города, состав питьевой воды горожан также определяет состояние здоровья. Данная проблема, пожалуй, относится к числу самых эффективно решаемых. Так, проблема оптимизации качества питьевой водопроводной воды определяется как составом поступающей в водопровод воды, так и состоянием водопроводных систем. Первая проблема в настоящее время решается предприятиями водоочистки, что можно отнести к технической проблеме, которая дополнительно требует оптимального финансирования и управления. Вторая составляющая — состояние водопроводных и канализационных систем — традиционно в российских городах решается хуже, т.к. требует регулярного ремонта и обновления оборудования. Известно, что в крупных городах изначально соответствующая нормативно-правовой базе питьевая вода при прохождении через устаревшие водопроводные трубы может приобретать новые физико-химические свойства.

И, наконец, третья составляющая экосистемы — почвы — продолжают оказывать негативное влияние на здоровье горожан. Почвы урбанизированных территорий, конечно, не эксплуатируются в целях сельского хозяйства, но почвы пригородов и прилегающих к крупным населенным пунктам территорий активно используются для растениеводства на приусадебных (дачных) участках, в фермерских хозяйствах, крупными агрохолдингами. При этом полученные продукты питания

¹⁰⁸¹ Черногаева Г.М., Жадановская Е.А., Малеванов Ю.А. Источники загрязнения и качество атмосферного воздуха московского региона // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 2. С. 109–116.

потребляются в первую очередь горожанами. Таким образом, негативное воздействие на почвы прилегающих территорий со стороны промышленных и коммунальных городских объектов непосредственно сказывается на здоровье горожан. Особенно остро стоит вопрос о характеристиках почв частных владений и дачных кооперативов, которые не подвергаются экологическому контролю в отличие от земель сельскохозяйственного назначения, но широко используются для растениеводства.

Одними из наиболее опасных и распространенных загрязнителей являются тяжелые металлы. Наиболее распространенными загрязнителями окружающей среды являются Pb, Zn, Cd, Cu, поскольку эти металлы наиболее часто используются в промышленности, сельском хозяйстве и транспорте.

К антропогенным источникам тяжелых металлов относятся:

- тепловые электростанции (угольная пыль, зола, дым и некоторые токсичные твердые частицы, газы);
- предприятия черной металлургии (рудная пыль, корпусная пыль, оксиды железа, марганец, зола, сажа);
- добывающая промышленность (шахты, нефть, соединения мышьяка и свинца и др.);
- цветная металлургия (пыль, пары и оксиды металлов свинца, цинка, кадмия, меди, ртути, фтора и др.);
- промышленность строительных материалов (цементная пыль, фтор и др.);
- предприятия химической промышленности;
- целлюлозно-бумажная промышленность;
- фармацевтическая промышленность;
- пищевая и мясомолочная промышленность (соединения свинца);
- транспорт (свинец, частицы выхлопных газов автомобилей, угольная пыль, зола);
- населенные пункты (пепел, дым и т. д.);
- сельское хозяйство (удобрения, пестициды и др.).

Например, содержание цинка в почвах и растительности вдоль дорог на расстоянии 15–20 м резко повышается по сравнению с фоновым содержанием. Это превышение отрицательно сказывается на качестве сельскохозяйственной продукции, получаемой вблизи дорог. За по-

следние 30–40 лет в результате антропогенного воздействия на окружающую среду количество свинца в почве увеличилось почти на порядок. Одним из наиболее значимых источников поступления соединений свинца в организм человека и животных является атмосферный воздух. Наиболее высокие концентрации соединений свинца характерны для воздушных бассейнов промышленных центров с высокоразвитой промышленностью.

Анализ загрязнения почв Москвы и Московской области показывает, что критическое состояние почв занимает малую часть, это в основном Москва и центральная часть Московской области. Связно это с тем, что Москва является большим мегаполисом, в ней высокоразвита инфраструктура, большое количество предприятий, которые осуществляют выбросы в атмосферу. Также в мегаполисах высокоразвита транспортная инфраструктура, большое количество личных автомобилей и общественного транспорта. Хотя сейчас Москва и старается переходить на электробусы, но все еще остается большое количество дизельного и бензинового транспорта. Личный транспорт в большинстве своем составляет бензиновые автомобили, более того, есть транспортные средства, которые не соответствуют нормативам евро-4, который на данный момент является обязательным. Следовательно, центральные районы Московской области подвергаются сильному воздействию мегаполиса и характеризуются критическим состоянием почвенного покрова. Около 30–40 % районов Московской области имеют напряженное состояние почвенного покрова, более подвержены районы юго-востока области.

Отдельно необходимо отметить влияние на экологическое благосостояние горожан полигонов ТБО. Например, ежегодно в Московском регионе образуется 6 млн кубометров бытовых отходов и более 1,4 млн кубометров промышленных отходов. Кроме того, из Москвы в регион вывозится более 9 млн кубометров бытовых и 1 млн тонн промышленных отходов, в том числе 55 тыс. тонн токсичных отходов.

Следующей по значимости проблемой экологии почв можно считать загрязнение пестицидами — различными химическими соединениями, в основном органическими. Некоторые виды пестицидов также содержат тяжелые металлы, такие как ртуть, цинк, медь, железо и многие другие виды тяжелых металлов в виде примесей.

Анализ многолетних исследований почв Московской области позволяет сделать вывод, что наиболее высокий уровень загрязнения обнаружен в почвах Люберецкого района. Этот показатель обусловлен тем, что данный район примыкает к столице и имеет очень развитую промышленность. Сельскохозяйственные угодья Люберецкого района страдают не только от промышленных предприятий и автомобильных выбросов, но и от сточных вод, которые обычно содержат тяжелые металлы. Тяжелые металлы могут попасть в почву не только из-за внесенного ранее осадка сточных вод, но и из-за применяемых в настоящее время удобрений.

Почвы пригородов традиционно характеризуются специфическим составом загрязняющих веществ, что связано с видами предприятий. Например, наиболее загрязнены цинком территории восточной части Московской области. В городах Шатура, Егорьевск, Орехово-Зуево очень низкий уровень загрязнения. Также можно отметить некоторые города центральной и северной части, которые содержат также очень низкий уровень загрязнения почв цинком — Ногинск, Талдом. В данных районах уровень загрязнения цинком составляет меньше 15 мг/кг.

Анализ результатов экологического мониторинга районов Подмосковья показывает, что наибольшее значение содержания свинца выявлено в Раменском районе. Такое превышение фона связано в первую очередь с тем, что пробы отбирались в юго-восточном направлении МКАД вдоль автодороги А-102 до пересечения с Малым Московским кольцом А-107 до города Бронницы и далее вдоль трассы Е-30 до поселка Заозерье. Как видно, основное количество проб взято вдоль автотрасс с большим и постоянным потоком автомобилей. Также пробы отбирались вблизи города Бронницы, в котором высокоразвита легкая промышленность — перчаточная и швейная фабрики, производство ювелирных изделий, литейно-механический завод, предприятия дерево- и металлообработки. Также большое количество предприятий в других городах данного района, которые осуществляют выбросы в атмосферу. Не менее важным фактором является близкое расположение района к городу Москва.

Также сильные загрязнения присутствуют еще в нескольких районах: Подольском, Сергиево-Посадском и Шатурском районах. На данных территориях превышенный уровень загрязнений выявлен по ряду оди-

наковых причин. В первую очередь следует отметить, что во всех районах пробы брались вдоль нагруженных автотрасс, в которых регулярный поток автомобилей. Также в каждом из этих районов присутствуют заводы, которые осуществляют выбросы. И, конечно, все эти районы не сильно отдалены от мегаполиса. Таким образом, самым критическим районом по загрязнению свинцом является Раменский район.

Таким образом, под влиянием богатых металлами выбросов формируются зоны загрязнения ландшафта в основном на региональном и местном уровнях. Масса отходов, например, в промышленных центрах, превышает общее количество, поступающее из всех других источников загрязнения. Значительное количество Pb выбрасывается в окружающую среду из выхлопных газов автомобилей, что превышает его поступление из отходов металлургических предприятий¹⁰⁸².

Анализ состояния почв Московской области позволяет сделать вывод, что в Московской области наиболее существенный вклад в загрязнение почв тяжелыми металлами вносят предприятия переработки цветных и черных металлов, добычи и переработки полезных ископаемых, пластмассовой, резинотехнической, нефтегазовой, машиностроительной, химической, металлообрабатывающей, металлургической промышленности, производства лакокрасочной продукции и автотранспорт. Именно эти предприятия находятся в самых загрязненных районах: Шатурский, Ногинский, Подольский, Сергиево-Посадский, Раменский, Дмитровский¹⁰⁸³.

15.3. Трансформация законодательства и управления экологическим состоянием городов

Анализ событий последних десятилетий позволяет выявить тенденцию учащения чрезвычайных ситуаций экологического характера, что заставляет пересмотреть управление экологической безопасностью

¹⁰⁸² Барсегян А.Г., Гендугов В.М., Глазунов Г.П. и др. Экологическое нормирование и управление качеством почв и земель. – М.: НИА-Природа, 2013.

¹⁰⁸³ Лях А.В., Головина А.О., Питрюк А.В. Эколого-токсикологическая оценка состояния почв: анализ отдельных актуальных проблем // В сборнике: Состояние и перспективы развития агропромышленного комплекса. Юбилейный сборник научных трудов XIII международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию Донского государственного технического университета, в рамках XXIII Агропромышленного форума юга России и выставки «Интерагромаш» /в 2-х томах. – Ростов-на-Дону, 2020. С. 696–699.

и правовое содержание понятия «экологическая безопасность». Так, Н.В. Жаворонкова и В.Б. Агафонов придерживаются мнения, с которым трудно не согласиться: «поскольку любая экстремальная ситуация экологического и биологического характера внезапна, быстро превращается из локальной в глобальную, законодательство о чрезвычайных ситуациях должно быть максимально конкретным, понятным, логичным, должно соответствовать целям и задачам по предотвращению ущерба жизни и здоровью людей, предоставлять населению возможность выживания и применения всех доступных средств и возможностей для нейтрализации последствий». По мнению авторов, основная сложность эффективной деятельности государственных и общественных институтов в сфере предотвращения и ликвидации последствий ЧС связана с низкой эффективностью прогнозов, т.е. имеет место «превращение неизвестной опасности (угрозы) в катастрофическое событие с неизвестными последствиями»¹⁰⁸⁴.

Нельзя не согласиться с такой позицией, можно лишь добавить, что низкоэффективное решение проблем городской экологии также вызвано неопределенностью и непредсказуемостью последствий принимаемых управленческих решений. Поэтому в основе управления в сфере экологии должно быть прежде всего информационное обеспечение и экспертная оценка, которые, в свою очередь, должны быть отрегулированы на уровне законодательства. Однако на практике экологическое управление демонстрирует обратные процессы. Так, в последние десятилетия наблюдается негативная практика, которая заключается в завышении лимитирующих показателей. Нормативная база российского экологического права представлена лимитирующими показателями отдельных параметров окружающей среды и стандартами качества продукции и промышленных процессов. Например, ПДК формальдегида была повышена в 3 раза, а перевод ГОСТов в раздел необязательных требований привел к снижению качества товаров потребления, что также негативно влияет на здоровье населения¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸⁴ Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Экологическая, биологическая, социальная безопасность: организационно-правовой аспект // *Lex Russica*. 2020. Т.73. № 7 (164). С. 43–49.

¹⁰⁸⁵ Ключев Н.Н. Качество атмосферного воздуха российских городов // *Известия РАН. Серия географическая*. 2019. № 1. С. 14–23; Черногаева Г.М., Жадановская Е.А., Малеванов Ю.А. Источники загрязнения и качество атмосферного воздуха московского региона // *Известия РАН. Серия географическая*. 2019. № 2. С. 109–116.

Основой управления такими крупными социальными системами как города является анализ данных мониторинга, объективность и полнота которых в значительной степени определяет эффективность принимаемых управленческих решений. Рассмотрим состояние системы мониторинга состояния окружающей среды на примере мониторинга состояния почв, результаты которого должны использоваться для решения описанной в предыдущем разделе проблемы загрязнения почв пригородов тяжелыми металлами.

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса РФ государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли Российской Федерации¹⁰⁸⁶.

Задачами государственного мониторинга земель являются:

1. Своевременное выявление изменений в состоянии земель, оценка и прогнозирование этих изменений, разработка предложений по предотвращению негативных воздействий на землю, устранению последствий таких воздействий.

2. Предоставление государственным органам информации о состоянии окружающей природной среды в части состояния земельных участков в целях реализации полномочий этих органов в сфере земельных отношений, в том числе осуществления полномочий Государственного земельного надзора (в том числе для проведения административного обследования объектов земельных отношений).

3. Обеспечение органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земельных участков в целях реализации полномочий этих органов в сфере земельных отношений, в том числе муниципального земельного контроля.

4. Предоставление юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам информации о состоянии окружающей среды с точки зрения состояния земельных участков.

¹⁰⁸⁶ Земельный кодекс РФ: Федеральный закон № 136 (с изменениями и дополнениями от 18.03.2020).

В зависимости от цели мониторинга государственный земельный мониторинг подразделяется на мониторинг землепользования и мониторинг состояния земель.

В рамках мониторинга землепользования наблюдаются изменения количественных и качественных характеристик земель, в том числе с учетом данных наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, засорением, деградацией, нарушением земель, а также оценки и прогнозирования изменений состояния земель.

Объектами государственного земельного мониторинга являются земли (независимо от форм собственности и осуществляемого на них управления) субъекта РФ в целом, административного муниципального образования (муниципального района, городского поселения, городского округа, других муниципальных образований), постоянного полигона, эталонного стационарного участка, а также земельный участок или группа земельных участков.

Каждый объект государственного земельного мониторинга описывается набором показателей, определяющих его состояние и использование.

Оценка состояния земель осуществляется путем анализа ряда последовательных (периодических, эксплуатационных) наблюдений, направления и интенсивности изменений, а также сравнения полученных показателей со значениями основного наблюдения и нормативного показателя.

Показатели состояния земель выражаются как в абсолютных, так и в относительных значениях, присвоенных определенному периоду или сроку. По результатам оценки земель составляются прогнозы и рекомендации с применением тематических карт, схем и таблиц, описывающих динамику и направление изменений, особенно имеющих негативный характер. Полученные материалы и данные государственного мониторинга земель накапливаются и хранятся в архивах (фондах) и базах данных автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель.

Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Однако анализ доступности и полноты результатов эколо-

гического мониторинга показал, что информация о состоянии земель регионов значительно менее полная, чем информация о состоянии атмосферного воздуха.

Возможен и другой подход к оценке экологического состояния отдельных территорий. Так, на примере города Ижевска И.Л. Мальковой и П.В. Мунтяну проанализированы возможности использования медико-экологических данных для построения атласа. Авторы также приходят к выводу об ограниченности данных экологического мониторинга и предлагают использовать данные об уровне заболеваемости детского населения, комплексный индекс загрязнения атмосферного воздуха, шумовое загрязнение от автотранспортных потоков и площадь насаждений для характеристики отдельных микрорайонов города. Таким образом, данные мониторинга состояния здоровья населения территории микрорайона используются наравне с данными мониторинга среды обитания человека. Авторы показывают целесообразность создания информационной системы «Здоровье населения — окружающая среда», которая позволяет осуществлять расчет риска здоровью населения, ущерба здоровью, экономического ущерба, а также прогнозирование развития медико-экологической ситуации¹⁰⁸⁷.

Таким образом, состав параметров, по которым происходит оценка территорий города, подлежит расширению за счет медицинских показателей, особенно учитывая в целом характерный для россиян продолжительный период проживания в определенных населенных пунктах. Можно предложить также использовать частоту онкологических и аллергических заболеваний среди детского и взрослого населения для оценки экологических рисков (за вычетом профессиональных патологий).

Начиная с 80-х гг. в Европе, а затем и в странах бывшего СССР, возникла необходимость в правовом регулировании экологических аспектов стандартизации качества товаров массового потребления. Увеличение масштабов массового производства в условиях активной индустриализации сначала в Европе и США, а затем и в иных регионах, привело к развитию глобального экологического кризиса. Это

¹⁰⁸⁷ Малькова И.Л., Мунтяну П.В. О некоторых особенностях нормативно-правовых аспектов создания медико-экологического атласа г. Ижевска // Вестник Удмуртского Университета, 2020. Т. 20. С. 271–275.

обусловлено неспособностью рыночной экономики самостоятельно решать проблему экстерналий, к числу которых принадлежит и негативное воздействие на окружающую среду как в процессе производства, так и потребления¹⁰⁸⁸. Следовательно, современная парадигма развития социума должна включать существенное влияние со стороны государства и общественных организаций на экологическую политику предприятий.

Проблема негативного воздействия промышленных объектов на окружающую среду является частным случаем проблемы экстерналий, т.е. внешних неценовых эффектов производственного цикла. Основная проблема вызвана, в первую очередь, тем, что ни производитель, ни потребитель не заинтересованы, фактически экономически не мотивированы, в минимизации экологического вреда со стороны предприятий. С одной стороны, для производителя оптимизация экологической политики предприятия в конечном счете не выгодна из-за издержек на модернизацию и экологизацию производства, переход на более безопасное с точки зрения экологии сырье и т.д.

С другой стороны, для потребителя этот фактор не является приоритетным при формировании спроса на товар (экологический вред предприятия не оказывает краткосрочного эффекта на территории проживания потребителей, цена произведенного с учетом высоких экологических требований товара может быть выше традиционных аналогов и т.д.) Опыт западных стран по реализации последовательной государственной экологической политики показывает, что в ряде случаев не удается избежать негативных социальных последствий в виде закрытия или перевода предприятий в другие, роста цен на соответствующую высоким экологическим стандартам продукцию и т.д. Таким образом, следует признать, что бремя экологически ориентированной модернизации ложится и на общество, негативно отражаясь на экономическом благосостоянии населения. Однако решение климатических проблем, улучшение экологических параметров окружающей среды, снижение антропогенной нагрузки на природу и территории проживания населения, повышение общего уровня экологической безопас-

¹⁰⁸⁸ Питрюк А.В. Решение проблемы экстерналий в области охраны окружающей среды: правовое регулирование // Актуальные проблемы управления – 2016: сборник тезисов 21-ой международной научно-практической конференции. – М.: Изд. дом ГУУ, 2016. С. 161–163.

ности, включая качества пищевых продуктов, и, следовательно, снижение затрат на здравоохранение, должны являться компенсирующим элементом проводимой экологической политики.

Таким образом, проведение эффективной экологической политики невозможно без участия заинтересованного в охране окружающей среды потребителя, для чего необходимо вовлечение институтов гражданского общества, таких как разнообразные формы общественных объединений, органов местного самоуправления, образовательных организаций и т.д. Тем более что отличительным признаком постиндустриального общества является социально осознанный, контролируемый и рациональный характер природопользования и охраны окружающей среды.

Как отмечает А.Н. Мозговая, важнейшим социальным субъектом, от деятельности которого зависит эффективное преодоление эколого-экономического конфликта, являются гражданские движения, общественные организации, которые и представляют гражданское общество¹⁰⁸⁹.

Вопросы экологического образования, просвещения и развития экологической культуры входят в число важнейших государственных приоритетов. В основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 г., утвержденных Президентом РФ 30.04.2012, указано, что достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается решением следующих основных задач:

- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;
- обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

Однако все же следует отметить тот факт, что экологическая культура населения нашей страны находится на очень низком уровне. Как правило, при выборе земельного участка в пригороде или квартиры в городе для приобретения в собственность, россияне интересуются не со-

¹⁰⁸⁹ Мозговая А.В. Эколого-экономическое противоречие: социальная сущность, субъекты, динамика // Ойкумена. Региональные исследования. 2017. № 1. С. 103–115.

стояние экологических параметров выбранного района, а его цена и удобное расположение к транспортным узлам. Большая информированность населения о состоянии окружающей среды городских районов и пригородов, близости автотрасс, наличии и характеристиках предприятий районов проживания, распространение актуальных сведений и карт загрязнения на официальных сайтах позволит формировать экологическую культуру населения городов.

Изменение общественного экологического сознания влияет на экономические и политические процессы и неразрывно связано с ними. Все указанные процессы сопряжены с трансформацией общества: переход к постиндустриальному обществу может способствовать решению экологических проблем, но для этого необходимо изменение государственной экологической политики и, следовательно, национального и международного экологического законодательства.

Расширение содержания экологических паспортов территорий и закрепление на уровне федерального законодательства обязательных требований к содержанию экологических паспортов, введение юридической ответственности за искажение представленной в них информации позволит сделать экологический паспорт территории значимым фактором формирования рыночной цены недвижимости и способом оценки эффективности экологической политики региона, города, района, отдельных муниципальных образований.

Учитывая невозможность достижения стратегической цели кардинального оздоровления городской среды, Н.Н. Ключев высказывает предложение о применении мер тактического характера — обеспечить жителей городов компенсирующими надбавками за проживание в экологически неблагоприятных условиях¹⁰⁹⁰. Можно добавить и предложение о расширении обязательного объема диагностических мероприятий для городского населения.

Следует признать, что главное условие и причина экологических проблем города — повышенная численность населения и предприятий. Поэтому и улучшение экологического состояния российских городов возможно только при снижении концентрации ресурсов в городах, для чего необходимо пересмотреть политику развития регионов. Необхо-

¹⁰⁹⁰ Ключев Н.Н. Качество атмосферного воздуха российских городов // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 1. С. 14–23.

димо от тенденции централизации финансовых, индустриальных и социальных ресурсов переходить к их децентрализации.

Особое место в системе экологического состояния городов занимает их коммунальное хозяйство и, в частности, проблема твердых бытовых отходов. Как справедливо отмечают Кузнецов И.А. и Шевяков А.Ю., определяющее влияние имеет даже не постоянное увеличение объемов ТБО, а неграмотное или нерациональное обращение с накапливающимися отходами. Данные, имеющиеся у компании «Ростехнологии», свидетельствуют, что не менее 40 % от всего накопившегося в стране мусора представляет собой ценное вторичное сырье. Однако в переработку поступает всего лишь около 7–8 % бытовых отходов, а остальной мусор просто вывозится на полигоны. Для преодоления кризиса они предлагают целый ряд мероприятий административно-управленческого характера:

- гармонизировать и интегрировать межведомственное взаимодействие местных и региональных органов исполнительной и законодательной власти с целью стабилизации воздействия предприятий и населения коммунальной среды на окружающую среду путем инновационного перевооружения объектов, инструментов и методов коммунального обслуживания;

- снижение уровня загрязнения муниципальных территорий за счет структурной перестройки коммунальной экономики в сторону наукоемкого высокотехнологичного производства (на инвестиционно-кредитной основе);

- сформировать комплекс эколого-экономических инструментов с целью увеличения мотивации для внедрения экологически безопасных технологий для предприятий-загрязнителей;

- развитие сети особо охраняемых природных территорий и сохранение биологического разнообразия;

- проведение мероприятий по восстановлению и сохранению особо охраняемых природных территорий и объектов регионального значения;

- уменьшение и локализация негативного воздействия отходов на окружающую среду;

- сокращение отчуждения земель под полигоны и хранилища (накопители) отходов;

— экономия сырья и топливно-энергетических ресурсов за счет вовлечения отходов в хозяйственный оборот;

— внедрение новых эффективных технологий по переработке и обезвреживанию отходов и другие мероприятия¹⁰⁹¹.

Одной из популярных в современной экологической науке о городах концепцией является проект «эко-город». В 2010 г. рядом ученых под эгидой Всемирного банка он был разработан и опубликован как программа «Eco² города. Экологические города как экономичные города»¹⁰⁹². В 2011 г. Организацией экономического сотрудничества и развития был опубликован доклад с анализом современного состояния знаний об экологической («зеленой») среде городов, в котором обосновывается необходимость дальнейшего проведения эколого-экономических и политических исследований в области экологии города¹⁰⁹³.

Экологический город — это город, построенный в соответствии с правилами и возможностями своей природной среды. Он основан на использовании возобновляемых источников энергии с целью улучшения условий жизни человека. Идея эко-города ориентирована на такие основные действия как:

— снижение выбросов углекислого газа и отказ от эксплуатации каждого ресурса;

— производство энергии исключительно из возобновляемых источников (ветряные электростанции, фотоэлектрические элементы, энергия воды и др.);

— включение природной среды в городскую структуру (система городских парков, скверов и др.);

— стимулирование экономического роста;

— снижение уровня бедности¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹¹ Кузнецов И.А., Шевяков А.Ю. Экономическая безопасность экологического состояния человека в коммунальной сфере // Социально-экономические явления и процессы. 2015. №3. С. 47–53.

¹⁰⁹² Suzuki H., Dastur A., Moffatt S., Yabuki N., Maruyama H. Eco2 cities. Ecological cities as economic cities. – Washington, DC, The World Bank, 2010.

¹⁰⁹³ OECD Regional Development Working Papers. – URL: www.oecd.org/gov/regional/workingpapers

¹⁰⁹⁴ Wojtowicz-Wrobel A. Eco city – eco technologies and city designing theory and practice / В сборнике международной научно-технической конференции: Проблемы ресурсо- и энергосберегающих технологий в промышленности и АПК. – Иваново: ИГХТУ, 2014. С. 8799.

Другой современной идеей города-сада стала концепция био-цифрового города как уникального организма, в котором природное и цифровое, технологическое, начала образуют одно целое, живое и движущееся¹⁰⁹⁵.

Однако необходимо заметить, что подобные проекты в любой ситуации не могут существенно снизить экологическую нагрузку, потому что город антропогенен по своей сути (необратимое воздействие на природу при строительстве, в ходе жизнедеятельности, особенно при экстенсивном и интенсивном развитии). Даже заброшенные города на долгие годы остаются «язвами» природного ландшафта, и может быть только многовековая природная рекреация путем естественного разрушения и создания нового почвенного покрова способна «скрыть» следы города¹⁰⁹⁶.

Как справедливо отмечает В.В. Таболин, экологические проблемы городов делятся на две группы: проблемы урбоэкологии, т.е. экологические проблемы самих городов, и экологические проблемы прилегающих территорий¹⁰⁹⁷.

Федеральное и региональное законодательство, которое в значительной степени сосредоточено на регулировании деятельности предприятий, с разной степенью эффективности решает обе проблемы, исходя из единых подходов, в то время, как решение проблем урбоэкологии требует выделения отдельной подотрасли российского экологического права — урбоэкологического права или природоохранного права городов. Важнейшую роль в системе законодательных актов данной подотрасли должны выполнять акты органов городской администрации, местного самоуправления, для чего необходимо расширение полномочий муниципалитетов в сфере охраны окружающей среды.

Таким образом, создание благоприятных экологических условий в городах — сложная проблема, без решения которой невозможно преодолеть цивилизационный экологический кризис и обеспечить необходимый для развития социума уровень экологического благополучия

¹⁰⁹⁵ Благовидова Н.Г., Юдина Н.В. От города-сада к био-цифровому городу // *Architecture and Modern Information Technologies*. 2020. № 3 (52). С. 277–294.

¹⁰⁹⁶ ТОП-15 заброшенных городов России. – URL: <https://most-beauty.ru/mesta/top-15-zabroshennyh-gorodov-rossii.html>

¹⁰⁹⁷ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. – М.: Юрист, 2012.

населения. Экологическая политика городов и ее правовое обеспечение должно представлять комплексную систему, объединяющую такие элементы как экологическая политика предприятия, экологическая политика муниципального образования, городская политика в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Именно локальный подход к решению специфических экологических проблем отдельных территорий должен лежать в основе принятия решений городской администрации и надзорных органов. Для эффективного правового обеспечения управления в сфере городской экологии необходимо более подробно конкретизировать на уровне законодательства использование экономических методов реализации экологической политики, требования к информационному обеспечению в сфере экологии, правовой статус общественных организаций экологической направленности.

15.4. Урбаноэкологические проблемы биологии города

Городская среда максимально соответствует потребностям человека и общества индустриального и постиндустриального этапа, что привело к трансформации природной среды. Урбанистическое пространство, несомненно, является частью техносферы и его параметры значительно отличаются от параметров и характеристик биосферы. Несмотря на это, человек продолжает нуждаться в элементах природной среды и продолжает окружать себя растительными и животными объектами даже в городе. Экологические, культурные и психологические потребности горожанина непосредственно связаны с использованием зеленых насаждений и ландшафтов в черте города, домашних животных на территории личных владений, а также животных, включая экзотические, в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах и пр.

Выращивание растений и содержание животных в черте города выполняет многообразные функции:

— снижение антропогенной нагрузки на атмосферный воздух на территории городов, примыкающих к паркам, включая улучшение санитарно-эпидемиологической и санитарно-гигиенической обстановки;

— популяризация знаний о природной среде;

— экологическое просвещение, что позволяет сформировать экологическую культуру населения, следовательно, способствует повышению эффективности проводимой экологической политики государства и региона;

— изучение и сохранение редких и исчезающих видов;

— удовлетворение эстетических потребностей городского населения;

— развитие духовной культуры, которая неотъемлемо связана с развитием этнической и территориальной культуры и невозможна без осознания роли человека в природной среде;

— коммерческая деятельность, направленная на получение прибыли путем эксплуатации растительных и животных ресурсов.

Согласно И.П. Прядко, зеленые насаждения города являются неотъемлемыми элементами экологической безопасности городской среды и обеспечивают социальную адаптацию индивида к жизни в городе. Зеленые насаждения являются важнейшим условием создания безопасного биосферно-совместимого пространства¹⁰⁹⁸.

Растительность города можно условно разделить на три типа:

— леса, характеризующиеся наличием подлеска и большим биологическим разнообразием, следовательно, более устойчивые к влиянию негативных антропогенных факторов городской среды;

— парки, которые являются искусственно созданными и поддерживаемыми зелеными массивами;

— отдельные зеленые насаждения (деревья, кустарники, газон и т.д.).

Разные виды озеленения территорий города обладают разной экологической способностью осаждавать пыль, фиксировать углекислый газ, выделять кислород, снижать уровень шумового загрязнения среды, изменять температуру почвы и атмосферного воздуха. Экологическая эффективность различных типов посадок и биологических видов должна учитываться при планировании мероприятий по озеленению. Политика озеленения города должна осуществляться не только исходя из данных о природных условиях региона, но и быть ориентирована на максимальный индекс озеленения и максимальную эффективность

¹⁰⁹⁸ Прядко И.П. Биосферная и экологическая безопасность в Москве и Московской области: текущее состояние и перспективы // Урбанистика. 2017. № 2. С. 38–50.

экологической функции зеленых посадок. Методы оценки данных параметров считаем недостаточно развитыми в настоящее время. Согласно исследованиям, правовое регулирование стандартов озеленения городской среды должно быть существенно дополнено¹⁰⁹⁹.

Озеленение городских районов выступает не только как экологический фактор, но и как экономический — зеленое окружение объектов недвижимости определяет их рыночную стоимость, создает инвестиционную привлекательность городских территорий.

С другой стороны, озеленение городских территорий является и политическим фактором, который может быть использован в политической борьбе во время выборов мэра или в органы местного самоуправления¹¹⁰⁰. «Зеленая политическая карта», т.е. экологическая политика как региона, так и отдельных городов и территорий, как нам кажется, недостаточно используется в предвыборных дебатах и незначительно отражена в партийных программах. Считаем закономерным и позитивным процесс, который наблюдается в зарубежных странах и связан с укреплением на политической арене зеленых партий, экологической повестке партийных программ.

Нельзя исключать и значение зеленых насаждений и парковых зон для психического здоровья горожан. Многие тысячелетия жизнедеятельности человечества в формате аграрного (традиционного) общества сформировали человека, психическое и духовное развитие которого невозможно без окружающей природной среды, прежде всего природного ландшафта, что способствовало формированию не только психологии отдельных личностей, но и характерных особенностей психологии и культуры этносов. Обращает на себя внимание, что трансформация аграрной сферы обитания в урбанистическую привела к росту частоты патологических состояний психики. Безусловно, к причинам данных процессов нельзя отнести только изменение окружающих человека ландшафтов, но роль природных условий в становлении культуры и духовных процессов в социуме трудно переоценить. Как верно показывает Е.М. Боровой, продолжающийся процесс роста городов, плотности населения, застроек и прочих аспектов урбаниза-

¹⁰⁹⁹ Борисов М.В., Бакаева Н.В., Черняева И.В. Нормативно-техническое регулирование в области озеленения городской среды // Вестник МГСУ. 2020. № 15. С. 212–223.

¹¹⁰⁰ Прядко И.П. Биосферная и экологическая безопасность в Москве и Московской области: текущее состояние и перспективы // Урбанистика. 2017. № 2. С. 38–50.

ции отдаляет человека от естественной среды обитания и ведет к усложнению межличностных отношений, порождает такие состояния как одиночество и страх¹¹⁰¹. Городская среда в целом не способствует психическому здоровью населения, следовательно, возможность периодического пребывания в парках, природоохранных зонах является важнейшей духовной ценностью горожанина и удовлетворяет его потребности не только в отдыхе, укреплении здоровья и комфорте, но и в гармоничном развитии и духовном росте. Именно поэтому городские парки не могут быть платными и должны входить в круг общественных благ.

Озеленение городских территорий всегда сопряжено с конфликтом интересов местного населения, городских властей, органов местного самоуправления, компаний-застройщиков и является комплексной проблемой, для решения которой необходимо усиление управления в данной сфере и нормативно-правового обеспечения. Так, Л.А. Максименко и О.С. Дудинова указывают на необходимость решения проблем правового регулирования технического и кадастрового учета инфраструктурных объектов недвижимости на основе анализа видов экономической деятельности. Нельзя не согласиться с мнением, что в процессе эксплуатации объектов «зеленой инфраструктуры» большое значение имеет их своевременный технический учет и инвентаризация, особенно цифровая паспортизация, проводимая на основе технической инвентаризации¹¹⁰². Именно повышение информационной открытости состояния развития городских агломераций, в том числе выработанных стандартом «Умный город», позволит осуществлять эффективное управление озеленением городских территорий и достигнуть консенсуса с институтами гражданского общества.

Управление процессом озеленения городской инфраструктуры может решаться не только в контексте городской политики, осуществляемой органами местного самоуправления, но и в рамках управления предприятиями, занимающими большие площади в черте города. С этой точки зрения большой интерес представляет опыт формирования и реализации экологической политики университетов различных

¹¹⁰¹ Боровой Е.М. Страх и одиночество личности в ситуации тотальной урбанизации современного общества // Медицина. Социология. Философия. 2020. №5. С. 40–46.

¹¹⁰² Максименко Л.А., Дудинова О.С. К вопросу технического и кадастрового учета объектов «зеленой инфраструктуры» // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2019. № 3. С. 251–259.

стран, который демонстрируется университетами при участии в международном рейтинге экологически-ориентированных университетов UI Green Metric World University Ranking. Российские университеты за последние года стали активными участниками данного рейтинга, который был создан Индонезийским университетом, так как природа данного региона является индикатором глобальных экологических проблем. В настоящее время рейтинг включает более 600 участвующих университетов, расположенных в разнообразных регионах Азии, Европы, Африки, Австралии, Америки и Океании. Именно критерии оценки экологической политики университета можно использовать для построения отдельных направлений экологической политики университетских кампусов. К числу важнейших оценочных параметров относятся параметры инфраструктуры университетского кампуса (состояние озеленения, параметры водопоглощения территорий и т.д.)

Развитая экологическая политика таких крупных городских предприятий, как университеты, позволяет не только повысить показатель озеленения городской среды, но и формировать экологически грамотное поведение студентов, и, следовательно, будущих специалистов в бытовой и профессиональной среде¹¹⁰³.

Что касается животного компонента биоты города, то он представлен как дикими, так и домашними животными. Функции фауны городской среды те же, но обитание животных в крупных городах породило проблему безнадзорных животных, которые создают угрозу здоровью городскому населению.

Как верно указывает И.В. Русакова, урбанизация приводит к росту миграции, снижению рождаемости, росту численности пожилого населения города и, следовательно, тенденции приобретения домашних питомцев как компенсации ощущаемого одиночества и дискомфорта городскими обитателями. Повышенный спрос горожан на услуги зообизнеса способствует развитию данной отрасли, уровень и эффективность государственного регулирования которой все еще низки¹¹⁰⁴.

¹¹⁰³ Вафина М.Р., Питрюк А.В., Сайдаметов И.А. Природоохранная политика университета как способ формирования национального экологического сознания // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 11–2. С. 6–9.

¹¹⁰⁴ Русакова И.В. Влияние демографических процессов на численность безнадзорных животных в российских городах // Петербургская социология сегодня. 2017. № 4. С. 73–90.

Нельзя не упомянуть и проблему ответственности владельцев домашних животных за их содержание на территории города. Долгожданный Федеральный закон от 27.12.2018 № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в значительной степени урегулировал эти вопросы. Так, согласно ст. 13 указанного закона к содержанию домашних животных устанавливаются следующие требования:

- соблюдение общих требований к содержанию животных;
- соблюдение прав и законных интересов лиц, проживающих в многоквартирном доме, в помещениях которого содержатся домашние животные;
- запрет на использование домашних животных в предпринимательской деятельности;
- ограничение предельного количества домашних животных в местах содержания животных, которое определяется исходя из возможности владельца обеспечивать животным условия, соответствующие ветеринарным нормам и правилам;
- обеспечение безопасности граждан, животных, сохранности имущества физических и юридических лиц при осуществлении выгула домашних животных.

Закон устанавливает требования и к выгулу домашних животных, что очень важно с точки зрения безопасности городской среды:

- исключение возможности свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках;
- обязанность владельцев домашних животных убирать продукты жизнедеятельности животных в местах и на территориях общего пользования;
- запрет на выгул животного вне мест, разрешенных решением органа местного самоуправления для выгула животных;
- запрет на выгул потенциально опасных собак, перечень которых утверждается Правительством РФ, без намордника и поводка.

Сложная проблема повышения численности бездомных животных, которая несет не только санитарно-гигиенический, но и этический аспекты, может решаться только с помощью принятия соответствующей

щих законодательных актов и управленческих решений. Так, получила распространение практика стерилизации безнадзорных животных, помещения в приюты и проч. Нормы ФЗ № 498 предусматривают следующие положения:

— принятие мер по предотвращению появления нежелательного потомства у животных;

— обязанность владельца животного в случае отказа от права собственности на животное или невозможности его дальнейшего содержания передать его новому владельцу или в приют для животных.

К новеллам действующего законодательства можно отнести и обязательное лицензирование до 2022 г. деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах. Данная мера позволит усилить контроль над качеством условий содержания данных животных и предоставляемых услуг.

Таким образом, биологические компоненты городской среды выступают неотъемлемым ее элементом, выполняют важные функции, их эксплуатация сопряжена с определенными рисками, что требует дальнейшего совершенствования действующего законодательства.

ГЛАВА 16.

ГОРОД И СЕЛО: СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Потребность в формировании концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации настолько возросла, что в свете последних публично-правовых преобразований ее признали не только абсолютное большинство теоретиков муниципального и конституционного права, но и правоприменители всех уровней власти. Так, на заседании Совета по развитию местного самоуправления в г. Красногорске Московской области 30 января 2020 г. Президентом РФ было дано поручение профильному Министерству экономического развития подготовить к 1 октября 2021 г. проект основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г.¹¹⁰⁵

Территориальная основа местного самоуправления первична по своей правовой природе, является своеобразным «камнем в фундаменте» термина¹¹⁰⁶. В Российской Федерации количество сельских поселений — абсолютное большинство, на 1 апреля 2020 г. по данным Министерства юстиции РФ, ведущего Реестр муниципальных образований, их насчитывается 16 942¹¹⁰⁷, в то время как число городов составляет 1 415¹¹⁰⁸ и соотносится с селами в пропорции 1:10, что свидетельствует об очевидном сельском (руральном) характере большинства поселений в государстве.

При этом основной тенденцией развития России с советского периода остается урбанизация, она же является вектором и содержанием освоения мирового пространства¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁵ Стенограмма заседание Совета по развитию местного самоуправления. – URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html>

¹¹⁰⁶ Ильичев И.Е. О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 27.

¹¹⁰⁷ Реестр муниципальных образований РФ. Категория: действующие сельские поселения // Официальный сайт Минюста России. – URL: <http://pravo-minjust.ru:8080/bigs/portal.html>

¹¹⁰⁸ Реестр муниципальных образований РФ. Категория: действующие городские поселения // Официальный сайт Минюста России. – URL: <http://pravo-minjust.ru:8080/bigs/portal.html>

¹¹⁰⁹ Подробнее: Перцик Е.Н. Города мира. География мировой урбанизации. – М.: Международные отношения, 1999.

Согласно статистическим данным доля горожан в общей численности населения на 1 января 2020 г. составляет 74,7 %¹¹¹⁰. В анализе приведенных данных необходимо учитывать мнение Э.Б. Алаева о том, что численность населения города — это показатель обыкновенный или статичный, а темп его прироста — характеристика, описывающая динамику поведения и позволяющая делать экстраполяцию на перспективу¹¹¹¹. Так, с 2007 г. ни разу не было отмечено снижение обозначенных показателей предыдущего периода, а рост числа жителей города констатировали даже в условиях естественной убыли населения. Ведущие причины урбанизации также стабильны — это увеличение миграционного потока и преобразование сельских населенных пунктов в городские¹¹¹².

На базисность города и села как видов муниципальных образований не раз прямо и косвенно обращал внимания Конституционный Суд РФ в своих решениях¹¹¹³. При этом в юриспруденции до настоящего времени отсутствует непротиворечивое правовое регулирование статуса местных территорий, в общем, и их основы — города и села, в частности. Основная причина данной проблемы видится в сложности и многоаспектности институтов, раскрыть содержание которых и обеспечить реализацию потенциала невозможно не только в рамках одной отрасли муниципального права, но и системы права государства в целом: востребован анализ экономических, географических, социальных, политических и иных составляющих, особенностей и общих черт городов и сёл. Так, в социально-экономической географии дока-

¹¹¹⁰ Витрина статистических данных: Демография // Официальный сайт Росстата России. — URL: <https://showdata.gks.ru/report/278932/>

¹¹¹¹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. — М., 1983. С. 38.

¹¹¹² Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./ Росстат. — М., 2017. С. 17.

¹¹¹³ Напр.: «органы местного самоуправления... призваны обеспечивать реализацию... воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется»; «соотношения городского и сельского населения» / Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3-1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 1-1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных опросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: www.pravo.gov.ru

зали свою эффективность объектные дисциплины, изучающие город и село как формы расселения: геурбанистика и георуралистика, соответственно¹¹¹⁴.

Действующее конституционно-правовое регулирование статуса городского и сельского поселения помимо очевидно негативных проблемности и коллизии носит универсальный характер, что по мнению В.В. Таболина, является также значительной проблемой¹¹¹⁵. Подтверждает данный вывод определение существенных отличий между городом и селом каждой иной отраслью научного знания. Указанное в тенденции, обозначенной А.Н. Костюковым, как глубокий кризис правоприменения, повсеместная деконструкция идей верховенства права и правового государства¹¹¹⁶, многократно увеличивает негативные последствия подобной позиции законодателя. В то время как учет различных сложившихся общественных отношений и достижений научной мысли в нормотворчестве, при формировании новых разных, городских и сельских, правовых конструкций решения большинства вопросов местного значения, потенциально приведет к существенно-му росту эффективности организации государственного управления и местного самоуправления.

Представляется, что в настоящее время в целях достижения восстановления и стабилизации многих сфер общественных отношений и, в первую очередь, экономики востребованы межотраслевые исследования построения взаимовыгодных отношений между городом и селом, совершенствования их правового статуса, грамотное практическое развитие территорий.

16.1. Город и село: соотношение и правовое состояние

Общепризнанно, что все меньше остается правовых категорий, имеющих строгое и исчерпывающее содержание, не допускающего

¹¹¹⁴ *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М., 1983. С. 124.

¹¹¹⁵ *Таболин В.В.* Урбанизация в России: некоторые проблемы конституционно-правового регулирования и правоприменения // *Law Enforcement Review*. 2017. Т. 1. № 4. С. 112–116.

¹¹¹⁶ *Костюков А.Н.* О кризисе правоприменения в современной России // *Вестник Омского университета*. Серия «Право». 2016. № 2 (47). С. 45–49.

дискуссионные положения, «белого и черного» в юриспруденции. Элементы права развиваются в случае сложного, многоаспектного и комплексного характера. Так, и деление населенных пунктов на виды становится весьма условно, искусственно, изменениями в законодательстве и соответствующей практикой реализации, а также в силу множества естественных причин различия постепенно стираются.

Представитель современной социальной географии Т.Г. Нефедова подчеркивает, сегодня границы между городом и деревней весьма нечеткие, их нельзя рассматривать как две противоположности, стоит воспринимать единую систему расселения, с массой типов переходных населенных пунктов¹¹¹⁷. Несмотря на широкое распространение утверждения отдельных ученых о том, что в переходный период от социализма к коммунизму различия между городскими и сельскими поселениями исчезнут, о выравнивании «социальных различий... в территориальном плане»¹¹¹⁸, позицию Ф. Энгельса о слиянии города и деревни в социалистическом обществе¹¹¹⁹, до настоящего времени единообразия муниципальных образований в России остается утопической идеей.

Тем не менее согласимся с основоположниками научного коммунизма в том, что формирование поселений различных типов связано с отделением «промышленного и торгового от труда земледельческого и, тем самым, к отделению города от деревни...»¹¹²⁰.

Представляется, что учет особенностей города и села, тенденций их развития предопределяют формирование качественного и непротиворечивого их правового статуса.

Исследователями отмечается, что критерии, разграничивающие городские поселения и сельские, были разными в союзных республиках СССР¹¹²¹.

¹¹¹⁷ Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. – М., 2013. С. 17.

¹¹¹⁸ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. – М., 1983. С. 180.

¹¹¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., Т. 3. – Ленинград, 1955. С. 64.

¹¹²⁰ Там же. С. 20.

¹¹²¹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М., 1983. С. 180.

В современной России на федеральном уровне даже формальные отличия между городом и селом не предусмотрены, более того, в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 2 «Основные термины и понятия» содержатся классические примеры нарушения требований юридической техники и легализованы определения различных видов муниципальных образований с логической ошибкой, не раскрывающие содержание понятий.

«Город» не имеет юридическую дефиницию в принципе, в нормах муниципального и конституционного права используется как термин абстрактный, в законе об общих принципах определяются только городское поселение, городской округ, внутригородское деление и прочие «однокоренные термины», которыми обозначаются муниципальные образования разного уровня. В данном случае представляется, что юридической наукой не были учтены абсолютно обоснованные выводы социальной географии, обозначающие муниципальное образование второго уровня не географическими, а геопланировочными объектами, что, несмотря на наличие межселенных территорий, представляется вполне рациональным и объективным. Правовой конструкцией города «смешиваются» все «однокоренные» понятия.

Более того, практически к нивелированию правовой природы города привело первичное введение термина «городской округ» в закон об общих принципах, под которым понималось один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Таким образом, фактически городской округ мог быть сформирован без города, городского поселения в своем составе, подобные модели функционируют и до настоящего времени.

В продолжение данного вывода, необходимо отметить позицию А.Н. Кокотова: уловив терминологическую несообразность, федеральный законодатель в 2019 г. ввел новые требования к городским округам, призванные сохранить их городскую идентичность. Так, не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах, иных городских пунктах (поселках городского типа). Однако в настоящее время городские округа, не отвечающие «городскому предназна-

чению», могут быть преобразованы в муниципальные округа, представляющие собой те же муниципальные районы, но «очищенные» от поселений¹¹²².

Современным региональным законодателем устанавливаются критерии отличия сельских поселений от городских исключительно формального свойства, в большинстве случаев через определение минимальной численности населения города¹¹²³ от 5 000 до 20 000 человек¹¹²⁴, все, что меньше — села.

В том случае, когда регионом устанавливаются и иные отличительные критерии для определения статуса города, например, экономический и культурный центр, важное промышленное, социально-экономическое, историческое значение¹¹²⁵, село определяется через отрицание данных «достижений». Здесь согласимся с точкой зрения Е.А. Гатаулиной о том, что подобный «отрицательный отбор» является общей чертой законодательства субъектов РФ, негативно влияющей на формирование образа села и политики развития сельских территорий¹¹²⁶.

Возвращаясь к вопросу о численности населения, необходимо отметить, что в зарубежных странах его нижняя граница в городе варьируется в пределах от 200 до 50 000 жителей¹¹²⁷. В отдельных государствах, в частности в Германии, количественным критерием определения го-

¹¹²² Особое мнение судьи Кокотова А.Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf>

¹¹²³ Список городов России по численности населения. – URL: <http://города-россия.рф>

¹¹²⁴ Напр.: Закон Краснодарского края от 02.07.2009 № 1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения постановление» // Кубанские новости. 2009. № 108; Правительства Чукотского автономного округа от 30.01.2019 № 39 «О Порядке организации и проведения процедуры рейтингового голосования по выбору общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // Ведомости. 08.02.2019. № 5(895) (приложение газете «Крайний север», 08.02.2019. № 5 (2171)).

¹¹²⁵ Закон Республики Крым от 06.06.2014 № 18-ЗПК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» // Крымские известия. 2014. № 118–119.

¹¹²⁶ Гатаулина Е.А. Город или село? Анализ законодательства субъектов РФ // Никонские чтения. 2015. № 20–1. С. 291.

¹¹²⁷ The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences. Paris. — URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

родского или сельского характера территории является плотность населения: более 150 человек на квадратный километр — это легальный признак городского поселения¹¹²⁸.

В то время как представители юридической науки также подчеркивают, что фундаментальное отличие между различными видами муниципальных образований является основной род деятельности или характер занятости проживающего населения¹¹²⁹.

В данном аспекте заслуживает внимания советский феномен существования «поселка городского типа», занимавшего своеобразное «переходное положение» и обозначавшего поселения с малым числом жителей (изначально более 400 человек, затем 3 500), не работающих в аграрном секторе экономики, то есть по функциям являвшиеся городскими, а по численности — сельскими¹¹³⁰. В начале 1990-х гг. часть, а в 2000-х гг. большинство поселков городского типа было преобразовано в сельские населенные пункты, основной вид деятельности жителей которых был далек от аграрного сектора.

И в настоящее время возрастает число сельских поселений, в которых сельское хозяйство перестает быть ведущей сферой трудовой деятельности или значительной становится доля населения, не занятого аграрным трудом. В государствах, входящих в международную Организацию экономического сотрудничества и развития, в отличие от развивающихся стран, сельское хозяйство составляет только 10 % от экономики сельских поселений, не является больше ее основой. Население переориентировано в большей степени добывающую и обрабатывающую промышленность, туризм¹¹³¹.

Социологические исследования, проводимые в российских сельских поселениях по данной вопросу, показывают, что помимо современ-

¹¹²⁸ *Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.*

¹¹²⁹ Напр.: *Плюснин Ю.М.* Малые города России. Социально-экономическое поведение домохозяйств, ценностные установки и психологическое состояние населения в 1999 г. — М., 2000. Вып. 27.

¹¹³⁰ *Алексеев А.И., Чучкалов А.С.* «Новые» сельские населенные пункты — бывшие поселки городского типа // *Известия Российской академии наук. Серия географическая.* 2019. № 6. С. 18.

¹¹³¹ *The New Rural Paradigm: Policies and Governance; Rural Policy Reviews. Paris. — URL: <http://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm>*

ных технологий в аграрном секторе, жители выказывают потребность в развитии несельскохозяйственных видов деятельности — ремесел, сельского строительства, сельского туризма, так, Г.В. Тюрин приводит перечень трехсот видов несельскохозяйственной деятельности, которая может быть успешно реализована на местах¹¹³².

В ряде регионов, в частности, в Татарстане, Камчатском крае, Магаданской области, Пермском крае, возможность большинства трудоспособных жителей сельских поселений быть занятыми в сферах железнодорожного транспорта, лесного хозяйства и иных сферах деятельности, не связанных с выращиванием сельскохозяйственных культур и производством продукции животноводства, установлена подзаконными актами; в законах Кировской области и Республики Хакасия к сельским относят «пункты служебного назначения» также не связанные с аграрным сектором¹¹³³, однако и не имеющие явных перспектив развития.

При этом анализ основных нормативных правовых актов, принимаемых в рассматриваемой сфере: Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»¹¹³⁴, федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»¹¹³⁵, утратившей силу в 2018 г., и пришедшей ей на смену государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия¹¹³⁶, приводит к выводу, что законодатель предпочитает правовой поддержке села, как сложного, многоаспектного института, формирование программ развития сельскохозяйственной деятельности, которая в свою очередь все больше отдаляется от современных сельских поселений. В то время как представители мирового

¹¹³² Тюрин Г.В. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. – URL: <http://rys-strategia.ru/news/2017-07-07-3335>

¹¹³³ Гатаулина Е.А. Город или село? Анализ законодательства субъектов РФ // Никонские чтения. 2015. № 20–1. С. 293.

¹¹³⁴ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «О развитии сельского хозяйства» // Российская газета. 2007. № 2.

¹¹³⁵ Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4110 (утратил силу).

¹¹³⁶ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (ред. от 03.10.2020) // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

сообщества отмечают тот факт, что «в развивающихся странах, а также в промышленно развитых странах сельское хозяйство определяется как обратное или остаточное по отношению к городу»¹¹³⁷.

Ошибочной и контрпродуктивной представляется точка зрения об искусственном характере разграничивания города и села¹¹³⁸. Отличия между селом и городом очевидны в абсолютном большинстве положений, в отношении которых можно провести сравнительный анализ: в образе жизни и ее темпе, в количественной характеристике видов деятельности (индивидуальный или коллективный), в профессиональной и социальной однородности, степени сплоченности и самоорганизации¹¹³⁹, нагрузке и объеме инфраструктуры; уровне благоустройства и состоянием жилищно-коммунального хозяйства; роли в социальной и культурной жизни; транспорте и скученности проживания; производстве; земельных ресурсах; наличии и характере экологических проблем, истории основания и перспектив дальнейшего развития¹¹⁴⁰.

Многими теоретиками права указывается на опосредованные представленными выше фактическими отличиями между городскими и сельскими поселениями особенности реализации правовых конструкций в разных муниципальных образованиях. Так, в городах отмечается невозможность учета реального общественного мнения большинства населения, в том числе по объективным причинам в силу преобладания представительной демократии, пропорциональной избирательной системы в условиях отсутствия значимой оппозиции, структурной сложностью и бюрократизацией управляющей системы города, а также закрытостью, непрозрачностью процедур принятия решений практически по всем социально значимым вопросам.

¹¹³⁷ *Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.*

¹¹³⁸ *Zscheischler J., Weith T., Strauss C., Gaasch N. Analyzing and governing urban-rural relations // Sustaining Regional Futures: Regional Studies Association Global Conference — Peking. 2012.*

¹¹³⁹ Напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

¹¹⁴⁰ *Гатаулина Е.А. Город или село? Анализ законодательства субъектов РФ // Никольские чтения. 2015. № 20–1. С. 291.*

В селе изначально сформирована и в дальнейшем не претерпевает серьезного изменения норма ежедневного личного общения и обмена информацией всех представителей ее активного населения.

Характер естественного и механического движения населения среди молекул в твердом или жидком агрегатном состоянии вещества — либо движение слабо выражено, практически состояния равновесия — тенденции к переезду в город или активного взаимодействия с ним нет, либо можно констатировать небольшие перемещения, в городе ускоренные изменения в структуре общественных отношений. Фактически отличия очевидны и опосредованы также размерами территорий — относительно крупных с высокой плотностью расселения и соответствующими особенностями компактной планировки и многоэтажной или смешанной застройки городов и небольших со значительно меньшим числом жителей на условную единицу площади, одно— или двухэтажных сёл. В данном аспекте важно отметить, что число индивидуальных домов в структуре жилого фонда России составляет всего 20 %, экспертами данная тенденция оценивается крайне негативно¹¹⁴¹.

В данном аспекте особый интерес составляет преобразование правового регулирования в части определения государственных стандартов и строительных норм и правил: в частности, нормы плотности населения на территории микрорайона с многоэтажными жилыми домами ограничивались изначально СНиПом в пропорции 7 500 кв. м на 1 га, в дальнейшем регулярно увеличивая площадь застройки в десятки раз вне соблюдения или учета инсоляции, санитарных разрывов, обеспеченность парковками и социальными, культурными, бытовыми объектами¹¹⁴². Представляется, что данная тенденция в достаточно высокой степени опосредует тяжелые негативные последствия, спровоцированные пандемией коронавирусной инфекции.

Важно подчеркнуть высокую взаимосвязь города как особенного муниципального уровня власти с государственностью в лице органов или структур, располагающихся на его территории и использующих урбанистические потенциал и ресурсы. Различия или классификация и, следовательно, степень государственного участия в решении вопро-

¹¹⁴¹ Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 277.

¹¹⁴² Там же. С. 276.

сов местного значения есть и внутри города, от меньшего к большему в зависимости в первую очередь от численности населения: малые города, средние, большие, крупные, крупнейшие и города-миллионники. В условиях приоритета поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, идущего из правовой природы последнего, в современных условиях необходимо учитывать административно-политические функции, обоснованы и различные градации административной иерархии городов.

В поддержку данного вывода возможно привести примеры правовой казуистики недавнего прошлого, на которые обращал внимание А.Н. Кокотов, — о замене органов местного самоуправления местными представительными, исполнительными органами государственной власти в 90-е гг. XX в. пошли, и сохранении местного самоуправления только в селах, поселках, малых городах. Высший орган конституционной юстиции государства в том случае допустил возможность учреждения субъектами РФ местных государственных органов (в силу природы муниципальных образований, в первую очередь, необходимо здесь иметь в виду города), однако практика создания таких органов сошла на нет, поскольку предполагала существенные изменения в этом направлении законодательства Российской Федерации, а федеральный законодатель их не произвел¹¹⁴³. Однако тесная связь города и государства и определенное преобразование истинной природы данного примера территориальной организации местного самоуправления была в очередной раз подтверждена теоретиками права и практикой реализации конституционных норм.

На первый взгляд, спорной представляется концепция взаимной интеграции рассматриваемых муниципальных образований, становление единой социально-экономической системы «город-село», разрабатываемая научными сотрудниками Центра политико-экономических исследований ИЭ РАН¹¹⁴⁴. Однако нельзя отрицать наличие и необ-

¹¹⁴³ Особое мнение судьи Кокотова А.Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf>

¹¹⁴⁴ Никифоров Л.В., Кузнецова. Т.Е. Город и село: особенности интеграции в советский и постсоветский периоды // Журнал исследований социальной политики. 2014. № 2. С. 184.

ходимость поддержания естественных связей между городскими и сельскими муниципальными образованиями: в пространстве (потоки людей, рабочей силы, товаров, денег, информации и отходов) и между отраслями экономики (сельским хозяйством, услугами и производством)¹¹⁴⁵. Более того, исследователями отмечается, что в развивающихся странах проблема утраты связей между рассматриваемыми видами муниципальных образований проявляется максимально ярко: наиболее уязвимыми и маргинальными становятся те домохозяйства в городах, у которых были более слабые связи с родственниками в сельской местности или вообще они отсутствовали¹¹⁴⁶.

Постепенное ослабление производственной, социальной и экономической обособленности сельских и городских поселений возможно за счет выравнивания правового статуса всех видов муниципальных образований. При этом в силу значительного разнообразия территорий России, не менее «революционный» институт агломераций не может получить планируемого распространения, взаимная интеграция пока представляется достаточно эфемерной.

Сельские поселения занимают основную часть территории Российской Федерации, в связи с этим обладают серьезным потенциалом и способны решить задачи социально-экономического роста государства. При этом согласимся с позицией Г.С. Широкаловой: универсальным показателем степени заинтересованности государства в сфере народного хозяйства является уровень дохода её работников, в то время как около половины сельского населения живёт за чертой бедности и среднемесячная зарплата работников сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства составляет меньше половины от средней по экономике¹¹⁴⁷. Реальная практика реализации национальных проектов в сфере развития села даёт основания для однозначного вывода — корректировка «упадочной аграрной политики» в пользу большинства населения не происходит, социологи подчеркивают суть проблемы: село

¹¹⁴⁵ *Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. – Berlin. Darmstadt. 2015. P. 3.*

¹¹⁴⁶ *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities; Nairobi. – URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11192562_alt-1.pdf*

¹¹⁴⁷ *Дерябина О.Н., Широкалова Г.С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 26.*

остается без специалистов, а специалисты — вне села¹¹⁴⁸. Представляется, что поиск скрытых резервов развития села стоит достаточно остро, по мнению ряда экспертов, если он не увенчается успехом, то полное исчезновение деревни в России возможно в течение ближайших 20–25 лет¹¹⁴⁹.

В связи с этим необходимо задуматься над формированием «симбиотического» статуса смешанной территории, где селу необходимо предоставлять больше возможностей для решений вопросов на уровне местного самоуправления. В то время как, по мнению представителей экономической науки, ключевым условием конкурентоспособности сельских территорий следует считать высокую степень свободы гражданского характера для их жителей¹¹⁵⁰, то есть потенциал для внедрения и развития села видят и подчеркивают в различных отраслях научного знания.

С учетом изложенного считаем необходимым согласиться с мнением Н.С. Бондаря, А.А. Джагаряна: повысить уровень и качество жизни населения страны, обеспечить продовольственную безопасность, комплексное и равномерное пространственно-территориальное развитие, невозможно без осознания места и роли сельских поселений в осуществлении стратегических социально-экономических преобразований. Изменение сложившейся негативной правовой модели села видится в первую очередь посредством легализации грамотной дефиниции сельского поселения в федеральном законодательстве и возможность его дополнения и развития на уровне субъектов РФ, а также учреждение четких критериев его отличия от городского поселения.

Принципиальное решение проблемы видится в первую очередь в преобразовании экономической основы сельских поселений, совершенствующие в интересах муниципальных образований системы налогообложения; за которой естественным образом должно измениться соучастное, самоорганизационное и самоуправленческое начала, будут созданы условия для возвращения специалистов: сельских учите-

¹¹⁴⁸ Там же.

¹¹⁴⁹ *Роговский Е.И., Фарков А.Г.* Рурализация и эксурбанизация в постиндустриальном обществе: возможности агломерационного подхода // Вестник алтайской науки. 2015. № 3–4 (25–26). С. 452.

¹¹⁵⁰ *Фарков А.Г.* Новые принципы формирования территориальной структуры расселения: уроки пандемии // Вектор экономики. 2020. № 5 (47). С. 47.

лей, врачей, ветеринаров, инженеров и агрономов. Будет реализован «downshifting», как переселение специалистов в село с определенным снижением уровня дохода, но увеличением степени комфорта. Высокий потенциал видится и в обратном эффекте в рамках рурализации — в развитии возможности использования сельской рабочей силы в современном бизнесе. Переподготовка и повышение квалификации специалистов на селе в данном аспекте представляется вполне доступной, в частности с полномасштабным развитием дистанционного образования.

Землепользование и градостроительство, территориальное планирование города и села необходимо определять комплексно, с учетом потенциала соответствующих экосистем, и формирования устойчивых взаимосвязей: продовольственных, энергетических, экологических.

16.2. Урбанизация и рурализация как разнополюсные тенденции развития местных территорий

Урбанизация как мировая тенденция начала развиваться в XVIII в. в силу индустриализации, в следующем столетии опосредовало рост городов, развитие железнодорожного и водного транспортного сообщения, в дальнейшем естественным приростом населения¹¹⁵¹.

Урбанизация представляет собой «главную черту расселения людей» и в современную эпоху, «комплекс жизненных условий и их следствий, стиль жизни, характерный изначально для больших городов и ставший достоянием и для малых городов, сельских поселений, целых районов и даже государств»¹¹⁵², то есть выражается не просто в росте и распространении городских поселений, концентрировании населения в них, а социально-экономический процесс по преобразованию городов в ядра экономических районов. По подсчетам экспертов за двадцать лет численность работников на селе сократилась на три миллиона человек¹¹⁵³. В то время как города стали локомотивом

¹¹⁵¹ The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences. Paris. — URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

¹¹⁵² Хорев Б.С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). — М., 1981. С. 9.

¹¹⁵³ Дерябина О.Н., Широкалова Г.С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 27.

мировой экономики, производя от 80 % до 95 % мирового ВВП¹¹⁵⁴.

Рассматриваемая тенденция влечет за собой два крайних процесса: гипер— и гипоурбанизация. Первый — приводит к неконтролируемому развитию городских поселений, перегрузки естественного ландшафта, нарушению экологического равновесия. Гипоурбанизация имеет место только в отдельных зонах на территориях с низкой плотностью городских поселений, малым удельным весом горожан и низкой емкостью размещения.

Факторами, стимулирующими и усиливающими урбанизацию в настоящее время, служат продолжающийся процесс общественного разделения труда, рост числа видов несельскохозяйственной деятельности в условиях увеличения производительности сельскохозяйственного труда, концентрация производства, превращение науки в непосредственную производительную силу и другие. Гиперурбанизация в отсутствии научно обоснованных условий реализации неизменно приводит к изменению климата, потере биоразнообразия и ухудшению экологии, поскольку города, по верному замечанию Э.Б. Алаева, являются основными потребителями ресурсов и загрязнителей окружающей среды¹¹⁵⁵.

При этом модель городского развития, основанная на непрерывном процессе инноваций, формирует человеческий, институциональный и технический потенциал. Согласно исследованиям компаний Juniper Research и Intel, применение умных технологий в области транспорта, здравоохранения, безопасности и производительности труда способны каждый год «возвращать» горожанам время, эквивалентное трем рабочим неделям, которое может быть потрачено на семью и друзей, отдых и хобби, тем самым повышая качество жизни и снижая риски развития депрессии¹¹⁵⁶.

Повышение качества жизни в рамках урбанизации представляет наглядным, в том числе за счет развития сектора городских услуг.

¹¹⁵⁴ Cadena A et al. Building Globally Competitive Cities: The Key to Latin American Growth; McKinsey Global Institute; San Francisco. 2011. – URL: <http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20>

¹¹⁵⁵ Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. Перспективы мировой урбанизации – пересмотр на 2018 год. – URL: <https://population.un.org/wup/>

¹¹⁵⁶ Smart cities – what's in it for citizens? – URL: <https://newsroom.intel.com/wp-content/uploads/sites/11/2018/03/smartcities-whats-in-it-for-citizens.pdf>

Так, Международной организацией стандартов была разработана серия документов, направленных на оценку качества городских услуг, результативности предпринимаемых мер по обеспечению устойчивости развития и удовлетворению потребностей населения. Действующий в России национальный стандарт «ГОСТ Р ИСО 37120-2015 Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» идентичен стандарту ИСО 37120:2014 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» и выделяет в качестве показателей устойчивости городского развития: уровень безработицы, долю населения, проживающего за чертой бедности, доступность образования, потребление электроэнергии и доля электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников, степень загрязненности воздуха, изменение видового разнообразия, качество капиталовложений города, количество пожаров, количество погибших в пожарах и от природных катастроф, электоральную активность, долю женщин в органах власти, уровень коррупции и взяточничества среди городских чиновников, среднюю продолжительность жизни, качество системы здравоохранения, обеспеченность населения жильем, наличие общественных зон отдыха, уровень безопасности¹¹⁵⁷.

В рамках оценки последствий урбанизации (размерах городских территорий и плотности населения) необходимо оценить решения наиболее актуального на сегодня вопроса – противостояние пандемии коронавирусной инфекции. Так, У. Кокс подчеркивает: в городе необходимое социальное дистанцирование невозможно принципиально, а также то, что пандемия катализировала тренды «исхода» населения из высокоплотных центральных районов города¹¹⁵⁸.

Более того, отдельные американские ученые даже выводят на дискуссию тезис: «означает ли коронавирус смерть городов», но завершают ее обоснованным отрицательным ответом. Несмотря на то что города становятся менее привлекательными для людей из-за вируса, и возникает тенденция переезда в менее населенные города и местности, ее интерпретация не учитывает экономические особенности их

¹¹⁵⁷ ГОСТ Р ИСО 37120-2015. Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200123370>

¹¹⁵⁸ Cox W. Early observations on the pandemic and population density // *New Geography*. 2020. – URL: <https://www.newgeography.com/content/006600-early-observations-pandemic-and-population-density>

развития. По данным Д. Кортрайта, число высококвалифицированной молодежи в городах (ядрах агломераций) увеличивается вдвое быстрее, чем в пригородах (остальной части агломераций), кроме того, не снижается рост арендных ставок и цен на городские квартиры, в то время как связь проживания в мегаполисах с дополнительными рисками для здоровья была очевидна и до пандемии¹¹⁵⁹, однако он сбалансирован достижениями урбанистики.

Таким образом, согласимся с точкой зрения на то, что грамотное градостроительство и территориальное планирование способно обеспечить высокий уровень качества жизни и устойчивость к чрезвычайным ситуациям даже при высокой плотности населения¹¹⁶⁰, а также с однородной позицией С. Малпеции об «эффективной плотности» населения города¹¹⁶¹, однако реализация данных положений требует строительства городов «с чистого листа», что невозможно для абсолютного большинства территорий России. По мнению Т.М. Томаса, процессы урбанизации в советском периоде развития государства сыграли аналогичную роль процессам колонизации в дореволюционной России¹¹⁶². При этом отечественная урбанизация в аспекте градостроительства развивалась бессистемно, ее отличает некомплексность застройки, нелогичный рост этажности многоквартирных жилых домов в условиях отсутствия улучшения качества архитектуры¹¹⁶³, точечный характер реализации.

В.В. Таболиным подчеркивается, что слабая заселенность большей части государства становится проблемой, препятствием на пути социально-экономического развития¹¹⁶⁴. Отметим, что политика зако-

¹¹⁵⁹ Cortright J. Is Covid-19 the end of cities? // City Commentary. 20.04.2020. – URL: http://cityobservatory.org/corona_outmigration/

¹¹⁶⁰ Боброва К.В., Пузанов А.С. Города на передней линии борьбы с коронавирусом – обзор международной экспертной повестки и оценка ее адекватности российским реалиям // Официальный сайт Фонда «Институт экономики города». – URL: <http://www.urbanecomics.ru/research/mind/goroda-na-peredney-linii-borby-s-koronavirusom-obzor-mezhdunarodnoy-ekspertnoy>

¹¹⁶¹ Malpezzi S. Global Perspectives on Real Estate and Urban Development in a Time of Stress // Presentation from the American Real Estate and Urban Economics Association, May 28, 2020.

¹¹⁶² Томас Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 67.

¹¹⁶³ Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 274.

¹¹⁶⁴ Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2019. С. 32.

нодателя по «искусственной урбанизации» не только не способствует преодолению обозначенных проблем, но и усугубляет их негативные последствия.

С точки зрения юридической науки и практики рост урбанизации, вызванный «искусственным» применением правовых и административных методов, в том числе в рамках укрупнения муниципальных образований, формирования городских округов за счет территорий «ликвидированных» сельских поселений, приводит к положительному решению политических и ряда экономических вопросов, и повышению эффективности внутрирегионального управления за счет упрощения взаимодействия между уровнями власти¹¹⁶⁵, однако централизация и «ручное государственное управление» разрушает природу местного самоуправления, блокирует реализацию идей демократии на местах, командно-административное решение вопросов местного значения не позволяет формироваться системе предотвращения и профилактики муниципальных проблем.

Можно заключить, что посредством подобной урбанизации исключается возможность реализации местного самоуправления в концептуальной его форме. Так, по мнению А.С. Пузанова и Р.А. Попова, в силу территориальной отдаленности от органов власти население отчуждено от участия в решении вопросов местного развития, несмотря на наличие объективных возможностей для этого¹¹⁶⁶. Концентрация властных функций в административном центре вне пешей доступности изменяют обыденную жизнь населения и повседневные практики взаимодействия, затрудняют, а в ряде случаев блокируют возможность получения публичных услуг

Негативным фактором и для публично-правовой системы муниципальных образований, и для жителей, обладающих высокой квалификацией, является сокращение потенциальных муниципальных должностей и должностей на муниципальной службе, ликвидация поселковых органов местного самоуправления и увольнение их работни-

¹¹⁶⁵ Петухов Р.В. Укрупнения муниципальных образований как социально-политический феномен // Сборник материалов международной научной конференции. – М., 2019. С. 495–500.

¹¹⁶⁶ Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 25.

ков. Что приводит к очередному витку урбанизации. Оттоку жителей ранее самостоятельных поселений, имеющих определенный экономический, социальный и интеллектуальный капитал.

Представители науки социально-экономической географии подчеркивают негативные последствия фактических урбанизационных процессов в селах в рамках реализации городских форм общежития. Исследователем проводится аналогия с биологическими связями человека или животного с природой, и делается вывод о нарушении в подобных случаях экологического равновесия: меняется цикличность процессов, размыкается круговорот вещества — происходит детериорация¹¹⁶⁷.

В современной науке формируется исследовательский подход, в рамках которого рурализация противопоставляется урбанизации. Природу данного явления еще в 1950-е гг. раскрыл американский социолог Л. Вирт, который точно подметил, что наша социальная жизнь в большей или меньшей степени несет на себе отпечаток существовавшего ранее народного общества, для которого были характерны такие формы поселения, как крестьянский двор, поместье и деревня¹¹⁶⁸.

Точным представляется в данном аспекте замечание А.Г. Вишневского о том, что в период активного роста советской урбанизации фактически становились жителями городов селяне, следовательно, сами города «рурализовались»¹¹⁶⁹.

Представляется необходимым обозначить не типичными в данной тенденции процессы в обществе, связанные с преобразованием или изменением статуса городских поселений, в частности, поселков городского типа в села, которые также географами определяются рурализацией¹¹⁷⁰. Основной причиной преобразования статуса подобных муниципальных образований с городского на сельский является упадок городской экономики из-за ликвидации их градообразующих предприятий, а также налоговые и коммунальные льготы для сельского

¹¹⁶⁷ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. – М., 1983. С. 95.

¹¹⁶⁸ Вирт Л. Избранные работы по социологии. – М., 2005. С. 15.

¹¹⁶⁹ Вишневский А.Г. Серп и рубль. – М., 1998. С. 100.

¹¹⁷⁰ Алексеев А.И., Чучалов А.С. «Новые» сельские населенные пункты — бывшие поселки городского типа // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 6. С. 18.

населенного пункта. При этом данные практики не являются тенденцией современного развития муниципального права России или зарубежных стран, в силу чего могут быть определены как частная форма рурализации.

Рурализация с точки зрения социальной географии предполагает собой общественный процесс распространения сельского (аграрного и неаграрного) способов производства материальных и нематериальных благ, соответствующего образа и стиля жизни в рамках как рурального, так и нерурального пространства, т.е. руральности¹¹⁷¹.

При этом, если понимать термин в широком смысле, — это состояние роста количества сельских поселений и численности сельского населения, то есть интенсификации аграрного освоения территории, распространения и сохранения сельского образа жизни в определенных территориальных элементах агломерационного расселения; в его содержание возможно также включать внедрение в городской ландшафт элементов сельского уклада, открытых неасфальтированных зеленых пространств, фауны другие.

В. Бизянов связывает рурализационные изменения с необходимостью перехода жизнеустройства от индустриального (перепроизводство) к постиндустриальному (сервис, услуги, социум, экология, инноватика) обществу в форме рассредоточения потенциала страны из городов, переноса деятельности (промышленный аутсорсинг) и оттока обитателей мегаполисов в малые поселения (в сельскую местность) в связи с возрастанием угроз природных, техногенных, искусственных (война, терроризм) и социальных (безработица, революция) катаклизмов, ухудшением в крупных городах трудовой, жизненной, продовольственной ситуации, а также по экологическим (экопоселения) или религиозно-сентиментальным мотивам (идейные общины)¹¹⁷². К рурализации И.В. Фирсовым относится также сезонная миграция из городов в сельскую местность, более распространенная в развитых странах¹¹⁷³.

¹¹⁷¹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. – М., 1983. С. 45.

¹¹⁷² Павлов А. Рурализация: сущность, проявления, классификация // Наука и инновации. 2017. № 12 (178). С. 31.

¹¹⁷³ Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности РФ // Миграционное право. 2012. № 1. С. 26.

К факторам, способствующим ускорению рурализации в России, относят следующие:

- 1) транспортный коллапс, экологические проблемы, значительные риски пандемий и регулярность вирусных эпидемий;
- 2) невысокая стоимость жилых помещений, услуг жилищно-коммунального хозяйства;
- 3) техногенная нагрузка на окружающую среду в городах;
- 4) культурные и религиозные мотивы, миграция русскоязычных переселенцев из стран СНГ¹¹⁷⁴;
- 5) развитие способов общения и обмена информацией на расстоянии, увеличение объема дистанционного образования и работы.

Число барьеров развития рурализации значительно больше, однако абсолютное большинство их возможно решить посредством пересмотра экономической и налоговой политики: к этой группе обстоятельств необходимо отнести плохое состояние или отсутствие дорог в сельской местности, недостаточное обеспечение жителей сельских территорий жилищно-коммунальными услугами, аварийное состояние жилого фонда, а также помещений, в которых расположены основные объекты социальной инфраструктуры, школы и больницы, культурные учреждения.

В определенной мере средством возрождения и развития села могут рассматриваться предприниматели, планирующие развитие собственного бизнеса на сельских территориях. Однако подобная перспектива выглядит маловероятной в силу неразвитости инфраструктуры, отсутствия государственной поддержки и монополии на распоряжение природными и другими ресурсами, которой обладают агрохолдинги.

В отдельных государствах развивается тенденция агрополизации, как государственной политики контролируемого ограничения урбанизации, путем развития сельских общин, модернизации сельского населения и подъема экономики сельской местности. В силу все большего включения в рабочую деятельность человека информационных и коммуникационных технологий, а также расширение транспортных сетей, у населения появляется возможность размещать свои дома не

¹¹⁷⁴ Чеховских И. Российская дача – субурбанизация или рурализация? / Сборник статей по материалам полевых исследований / под ред. Воронкова В., Паченкова О., Чикадзе Е. // Труды ЦНСИ. Вып. 9. – СПб., 2001. С. 75.

только в соответствии с местом приложения труда, но также с личными связями или природными удобствами, которые часто находятся на сельских, рекреационных территориях¹¹⁷⁵.

В заключение необходимо согласиться с мнением А.Н. Кокотовым о том, что рурализации в контексте малоэтажных жилых домов, развитая сельская местность являются опорой современной российской цивилизации, хотя в этом вопросе государство существенным образом отстает от развитых стран. И если современное укрупнение муниципальных образований, подчиняющее сельскую местность нуждам городского развития, позволяет развивать городскую цивилизацию, то без действенной защиты в сфере местного самоуправления интересов села, поселка, малого города о развитии одноэтажной и двухэтажной России надо забыть¹¹⁷⁶.

16.3. Теория субурбанизации и потенциал развития городов

Мировые тенденции развития крупных городов свидетельствуют о том, что урбанизация в определенный момент своего развития переходит на более качественный уровень. Последствиями преобразований муниципальных образований, их универсализации необходимо отметить научное развитие теории субурбанизации.

Реализация обозначенных институтов позволяет частично преодолевать негативные последствия урбанизации в части неэффективного использования ресурсов — более компактные формы развития приводят, по мнению экспертов, к большей экологической эффективности, особенно при интеграции с грамотным стратегическим планированием решения вопросов местного значения¹¹⁷⁷.

С середины XX в. в зарубежных государствах наметилась тенденция переселения обеспеченной части населения из центров крупных го-

¹¹⁷⁵ *Eppler U., Fritsche U.R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use. GLOBALANDS Issue Paper. – Berlin. Darmstadt. 2015. С. 25.*

¹¹⁷⁶ Особое мнение судьи Кокотова А.Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 ... // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDDecision449517.pdf>

¹¹⁷⁷ *Ness D. Smart, sufficient and sustainable infrastructure systems // Institute for Sustainable Systems and Technologies. School of Natural and Built Environments University of South Australia. 2007. С. 19.*

родов в пригороды. Термин субурбанизация используется для обозначения процесса быстрого развития пригородов крупных городов, как дословный перевод «урбанизация пригородов» и смещения фокуса от центра к ближайшей периферии в результате исчерпания удобных мест размещения в центре.

При этом отмечается точка зрения, что субурбанизация — это частное проявление агломерирования, процесса территориального разрастания городов, слияния территориально близко расположенных городов, поглощения крупным городом других поселений и промежуточных территорий.

Социология дает следующее определение субурбанизации (от латинского *sub* — около и *urbs* — город) — это формирование и развитие пригородной зоны городских поселений, опосредующий формирование городских агломераций¹¹⁷⁸. При формулировании данной дефиниции важно отметить и точку зрения Т.М. Бона: если рассматривать урбанизацию как следствие индустриализации, к субурбанизации приводит постиндустриализация¹¹⁷⁹.

Определение термина «пригород» затрудняется размытостью границ городов, тем не менее в США сформировался подход, в соответствии с которым под пригородом понимают кольцо урбанизированной территории вне центрального города¹¹⁸⁰. Таким образом, по мнению экономистов зарубежных государств, пригородные территории — это не город и не сельская местность, их создание обеспечивает реализацию городской деятельности на сельской территории¹¹⁸¹.

Американский историк Ф.Л. Аллен, рассматривая историческое развитие пригородов, отмечал, что особо интенсивно пригороды начали развиваться после Второй мировой войны, чему способствовало массовое жилищное строительство для вернувшихся с фронта солдат и их семей¹¹⁸². Кроме того, на развитие пригородов существенное влия-

¹¹⁷⁸ Ганс Г. Урбанизм и субурбанизм как образ жизни / пер. с англ. В. Вагина. – New York: Columbia University Press and Russel Sage Foundation, 1991. С. 31.

¹¹⁷⁹ Бон Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 67.

¹¹⁸⁰ Пивоваров Ю.Л. Современный урбанизм: курс лекций. – М.: Российский открытый университет, 1994. С. 20.

¹¹⁸¹ Eppler U., Fritsche U.R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. – Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

¹¹⁸² Там же. С. 21.

ние оказало распространение в них коммерческих предприятий. Так, в связи с ростом населения пригородов сюда были переведены многие городские коммерческие предприятия, и местные жители тем самым получили новые рабочие места и возможность пользоваться услугами, в прошлом сосредоточенными в городе. Таким образом, необходимым условием послевоенной субурбанизации в западноевропейских странах и США был значительный рост производительных сил и доступность материальных результатов технологического и экономического прогресса широким социальным слоям¹¹⁸³.

В настоящее время наиболее субурбанизированной страной мира являются США, в пригородной зоне проживает порядка 60 % населения, поскольку рассматриваемая тенденция активно поддерживалась государством, как направленная на повышение качества жизни среднего класса¹¹⁸⁴. Еще в начале 1980-х гг. офисов банков, промышленной администрации, торговых компаний в пригородах стало больше, чем в деловых центрах американских городов. Кроме того, эффективная работа государственного управления, продуманная органами местной власти система стимулов сделали пригороды наиболее привлекательными для бизнеса, способствовали появлению новых рабочих мест в таких сферах как обслуживание, здравоохранение и торговля. Немаловажным фактом является и то, что федеральное правительство вкладывало средства в строительство международных трасс, пролегающих через пригороды.

В контексте российских исследований субурбанизации эти тезисы крайне актуальны, хотя и должны быть приняты с определенными оговорками, связанными не только с российской спецификой и особенностями регионального разнообразия страны, но и со всем постсоветским пространством в целом. Изучение пригородов, выполненное в странах бывшего социалистического лагеря, выявляет во многом сходные тенденции в городском развитии этих государств. Так, с середины 1990-х гг. процессы субурбанизации стали определяющим фактором в развитии многих постсоциалистических городов Центральной и Вос-

¹¹⁸³ Пивоваров Ю.Л. Современный урбанизм: курс лекций. – М.: Российский открытый университет, 1994. С. 21.

¹¹⁸⁴ Субурбанизация и повышение качества жизни в США: от пригородов к окраинным городам // НИУ ВШЭ 1993–2020. – URL: <https://www.hse.ru/news/149120726.html>

точной Европы. Недавние исследования выявили, что города Эстонии, Хорватии, Латвии, Словакии, Польши, Венгрии и Болгарии по темпам субурбанизации превзошли города Западной Европы, что позволило ученым назвать эти процессы «постсоциалистической пригородной революцией». Этот взрыв не в последнюю очередь оказался связан с децентрализацией этих городов, ослаблением государственного контроля над городским развитием в посткоммунистических государствах, что было особенно характерно для стран бывшего СССР. Масштабное развитие частного сектора в 1990–2000-е гг. вокруг относительно компактных центральных городских областей явилось следствием длительного и непрекращающегося кризиса в жилищном строительстве в условиях ускоренной социалистической урбанизации. Приватизация, развитие института частной собственности, массовая автомобилизация сняли последние барьеры в развитии пригородных зон этих городов. Однако большая часть восточноевропейских государств и страны Балтии достаточно быстро взяли под контроль процессы субурбанизации¹¹⁸⁵.

Процесс развития пригородов в России также характеризуется интенсивным переселением жителей из центрального города и переносом промышленных функций. Особенность данного явления заключается в том, что население пригородов не становится сельским, поскольку трудовая деятельность большинства жителей осуществляется по-прежнему в городе. Итогом процесса субурбанизации считается возникновение так называемого столичного района, который представляет собой один крупный город, который окружен пригородной застройкой, площадь которой больше самого города¹¹⁸⁶. Таким образом, можно сказать, что процесс субурбанизации является не проблемой, а решением вопроса развития и разрастания крупных городов, этапом, следующим после урбанизации.

С позиции градостроения процесс субурбанизации означает отказ от многоэтажной высокоплотной застройки, переход к четкому пространственному распределению разнокачественных объектов, что в

¹¹⁸⁵ *Михеева З.А.* Субурбанизация как инструмент решения жилищной проблемы Санкт-Петербурга и Ленинградской области: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2012.

¹¹⁸⁶ *Шашерин Э.В., Афонин М.В.* Специфика современных социальных процессов субурбанизации // Вестник социально-политических наук. 2012. № 11. С. 120.

совокупности приводит к формированию городских агломераций, т.е. взаимосвязанных групп поселений (прежде всего городских), которые объединены производственными, трудовыми, инфраструктурными и рекреационными связями в динамичные системы¹¹⁸⁷. Обустройство России как удобного для жительства и созидания пространства представляется невозможным без развития по всей стране сети крупных городских агломераций как локомотивов для нашего движения в рамках постиндустриальной эпохи¹¹⁸⁸.

Причины, по которым городские жители в настоящее время пере­езжают в пригород, разнообразны: перенаселенность, шум, большое количество людей, стремительный темп жизни, высокая стоимость недвижимости в городе, моральный износ жилья, экологические проблемы, высокие местные налоги, обострение социальных проблем (рост преступности, концентрация маргинальных групп населения)¹¹⁸⁹. Привлекательность пригорода, в свою очередь, обусловлена тем, что это, как правило, более новые и современные районы, спроектированные скорее для автомобиля, чем для пешехода и массовых форм перевозок; они застроены жильем на одну семью в большей степени, чем много­семейными домами, а, следовательно, здесь ниже плотность населения; также жители пригорода отличаются демографически: они моложе, большая их часть состоит в браке и имеет высокий доход. Кроме того, в небольших населенных пунктах люди склонны налаживать дружеские связи и помогать друг другу, в то время как в городах соседи не стремятся поддерживать отношения.

Отдельными экспертами субурбанизация представляется оптимальным способом преодоления проблем излишней плотности населения в городах, в том числе в рамках чрезвычайных ситуаций, противостояния коронавирусной инфекции. Так, К.В. Боброва, А.С. Пузанов рассматривают строительство односемейных домов в пригородной мест-

¹¹⁸⁷ Пяткова А.Э., Козыренко Н.Е. Субурбанизация в России и Америке // Материалы секционных заседаний 56-й студенческой научно-практической конференции ТОГУ. – Хабаровск, 2016. С. 65.

¹¹⁸⁸ Особое мнение судьи Кокотова А.Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 ... // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf>

¹¹⁸⁹ Черкашин М.Д., Карлов В.Н. Российская специфика субурбанизации: ценностно-мотивационный аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 3 (116). С. 3.

ности в качестве эффективной антикризисной меры¹¹⁹⁰. Национальная Ассоциация Риэлторов подводит результаты социологических опросов под данную позицию: ориентировочно 40 % резидентов урбанизированных территорий планируют переезжать в менее людное место¹¹⁹¹.

С учетом изложенных причин и исходя из характера происхождения, в современной отечественной социальной экономике, выделяют несколько типов пригородного развития.

В первую очередь отмечается рост существующих населенных пунктов в столичной периферии; развитие поселений-спутников опосредовано объективными причинами — естественной и ежедневной трудовой миграцией из территорий с доступной для проживания в город, где значительно выше оплачивается трудовая деятельность. В рамках данного типа к населению, формирующему пригородную сельскую местность, относят также переезжающих на постоянное или временное проживание пенсионеров или лиц, испытывающих трудности материального характера. Их мотивы, целевые установки, профессиональный опыт, ценности и устои¹¹⁹².

В рамках второго типа рассматривается формирование пригородных поселений богатыми домохозяйствами и средним классом, включая строительство парков, развлекательных и торговых объектов. Однако очевидным недостатком является мотив значительной части населения к сознательной самоизоляции от местных общин и проблем.

Третий тип предполагает собой преобразование сезонного жилья, построенного в составе садово-огороднических товариществ, в индивидуальные жилые дома, в научной литературе он отмечается как ведущая особенность процесса субурбанизации в Российской Федерации. «Дачным феноменом»¹¹⁹³ отличает изначально характеристика массо-

¹¹⁹⁰ Боброва К.В., Пузанов А.С. Города на передней линии борьбы с коронавирусом: обзор международной экспертной повестки и оценка ее адекватности российским реалиям. // Официальный сайт Фонда «Институт экономики города». – URL: <http://www.urbanecomics.ru/research/mind/goroda-na-peredney-linii-borby-s-koronavirusom-obzor-mezhdunarodnoy-ekspertnoy>

¹¹⁹¹ Ratiu G. Top Consumer Home Features During Coronavirus // National Association of REALTORS. – URL: <https://www.realtor.com/research/top-consumer-home-features-coronavirus/>

¹¹⁹² Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALLANDS Issue Paper. – Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

¹¹⁹³ Черкашин М.Д., Карлов В.Н. Российская специфика субурбанизации: ценностно-мотивационный аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 3 (116). С. 70.

ности и внеклассовой доступности, подобная субурбанизация являлась механизмом экономического самообеспечения городского населения. Однако в настоящее время необходимо признать преобразовывающее значение подобных земельных участков: из хозяйственного в рекреационное.

Четвертый тип — возможность изначального формирования пригородных поселений в рамках градостроительного плана и в ряде случаев с успешным использованием иностранных инвестиций.

Заключительным типом пригородов является совокупность жилых его видов: торговых и офисных центров, складских и промышленных строений на основных транспортных узлах и коридорах городской периферии.

Таким образом, охарактеризовать пригороды в России возможно в первую очередь как зону «хаотичной урбанизации» (поскольку отсутствует непротиворечивое земельное регулирование данной сферы правоотношений, бессистемно планирование пригородных территорий), в рамках которой, как и в большинстве стран мира пригородные районы все больше теряют свою (прежнюю) «сельскую роль» в обеспечении городов продовольствием¹¹⁹⁴, энергией, водой, строительными материалами и другими ресурсами жизнеобеспечения.

При всех преимуществах субурбанизации исследователи США утверждают, что пригороды не только не улучшают, но, напротив, ухудшают качество жизни их обитателей¹¹⁹⁵. В частности, необходимо отрицательно охарактеризовать ландшафт — ряды однотипных домов, занимающих значительные площади земель, а также вред, наносимый этим окружающей среде: эрозия почв, разрушение естественных мест обитания представителей флоры и фауны.

В рамках развития субурбанизации необходимо отметить негативные последствия при решении ряда вопросов местного значения. Пешая доступность до основных объектов социальной инфраструктуры — образовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, общественных пространств в абсолютном большинстве случаев исключается; слабо развита система общественного транспорта, что обуслов-

¹¹⁹⁴ *Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use. GLOBALANDS Issue Paper.* — Berlin. Darmstadt. 2015. С. 19.

¹¹⁹⁵ *Duan Y. A., Plater-Zyberk E., Speck J. Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream // North Point Press, Macmillan, 2011.*

лено значительными расстояниями между обозначенными объектами, индивидуальными жилыми домами, перегруженным трафиком в часы пик. Население становится зависимым от личных автомобилей, время, затрачиваемое на дорогу, значительно увеличивается¹¹⁹⁶. Невозможно и формирование условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.

Активизируется процесс стагнации, приток сельского населения в города опережает потребность в рабочей силе, что часто приводит к росту безработицы, обострению социально-экономических проблем.

Негативной чертой пригородов, отмечаемой зарубежными экспертами Ю. Эпплером, Ю. Фричем, С. Лаакс, является социальная и экономическая неоднородность, подверженность в силу данного фактора быстрым изменениям: сезонные жители, представители малого бизнеса, горожане среднего класса сосуществуют на одной территории, однако имеют разные и часто конкурирующие жизненные интересы¹¹⁹⁷. При этом исследователями отмечалось, что подобные городские населенные пункты не являются экономически самостоятельными, поскольку составляют часть метрополии и включены в её рыночные потоки¹¹⁹⁸, т.е. составляют аналог современных отечественных агломераций. Эффективность решения вопросов местного значения и эффективность местного самоуправления, по мнению ученых, в этой части зависит от гибкости управленческих и градостроительных кадров, умения жителей города приспосабливаться к изменяющимся условиям среды.

Современные исследователи тенденции субурбанизации отмечают и иные формы ее реализации: «компактный» город с центральным узлом — аналог отечественного моногорода; «коридорный» город, который сохраняет административный центр, но и развивает радиальный общественный транспорт для отдаленной жилой и рекреационной зоны — своеобразная модель агломерации; «периферийный» город,

¹¹⁹⁶ Баранов Д.Н., Ильин Д.Н. Современные тенденции субурбанизации в России // Материалы международной научной конференции «Наука и общество-2019» / под ред. Н.Б. Осипян, М.А. Дмитриевой, М.И. Жбанниковой. – М., 2019. С. 54.

¹¹⁹⁷ *Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S.* Указ. соч.

¹¹⁹⁸ *McCrary J.* The Edge City Fallacy. 2013. – URL: http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7

модернизирующийся за счет активизации международных связей муниципалитетов — примерами можно рассмотреть города-побратимы¹¹⁹⁹, находящиеся в территориальной близости (Калининград и городские поселения Калининградской области, взаимодействующие с муниципалитетами Польши, представляются наиболее яркими примерами эффективной реализации модели); и «ультрасовременный» город¹²⁰⁰, такой как Сколково¹²⁰¹ или Иннополис¹²⁰².

Из изложенного выше следует вывод, что в России процесс субурбанизации в отличие от зарубежного опыта имеет свои особенности, что несколько смягчает отрицательные последствия реализации тенденции при сохранении многих положительных характеристик. При этом почти полное отсутствие правового регулирования общественных отношений в данной сфере, льгот и гарантий, как стимулирующих факторов, не последовательное и малое развитие агломераций фактически заблокировали потенциал субурбанизации для государства.

По мнению А.Н. Кокотова, искусственная урбанизация советского периода остановила естественное развитие села, которое не восстановлено до настоящего времени. По качеству жизни сельских поселений Россия катастрофически отстает от западных стран¹²⁰³. Стоит согласиться с тем, что российские села «катастрофически отстают» от руральных муниципальных образований зарубежных стран, но и нельзя констатировать, что развитие окончательно остановилось, и село не подлежит «спасению».

Так, ввиду меньших масштабов в сравнении с региональной и национальной стратегией, адаптивностью к нуждам населения, гибкостью

¹¹⁹⁹ Официальный сайт международной ассоциации «Породненные города» (МАПГ). – URL: <http://goroda-pobratimy.ru/porodnennye-goroda>

¹²⁰⁰ Ness D. Smart, sufficient and sustainable infrastructure systems // Institute for Sustainable Systems and Technologies. School of Natural and Built Environments University of South Australia. 2007. С. 19.

¹²⁰¹ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (ред. от 02.08.2019) // Российская газета. 2010. № 220.

¹²⁰² Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа» // Российская газета. 2012. № 256.

¹²⁰³ Особое мнение судьи Конституционного суда РФ А.Н. Кокотова по Постановлению Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П «О проверке конституционности части 2 статьи 40 ФЗ «Об образовании в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

к быстро меняющимся экономическим условиям, стратегии местного развития являются одним из главных механизмов реализации концепции устойчивого развития по всему миру¹²⁰⁴.

Представители Института социально-экономических проблем народонаселения РАН видят потенциал в устойчивом развитии сельской местности, начиная от развития производства и заканчивая социальной инфраструктурой общества. Вложение материальных ресурсов и организационных усилий в развитие села, по их мнению, даст заметные результаты в демографическом развитии государства¹²⁰⁵.

Таким образом, в село можно вернуть жизнь за счет обоснованного включения новых правовых конструкций его статуса в основы государственной политики в сфере местного самоуправления, в новую концепцию; посредством поддержки рурализации, как системы жизнедеятельности в воспроизводстве не только природных ресурсов, первичных человеческих потребностей, но и самого человека, среды его обитания.

«Слепое заимствование» городских правовых и экономических механизмов на село и поддержка агропромышленного комплекса вне учета реальных поселенческих нужд доказало свою неэффективность. При этом и несельскохозяйственное развитие, двусторонняя взаимосвязь и взаимодействие с городом, гарантированность свободной деятельности самоуправленческих кластеров или местных сообществ, возглавляемых «лидерами мнений» нового поколения, видятся перспективными в достижении устойчивого развития сельских территорий.

Говорить об инициативном росте активности гражданского общества до или после конституционных преобразований в государстве, в рамках противостояния пандемии коронавирусной инфекции не представляется возможным. Однако в силу того, что непосредственная демократия абсолютным большинством представителей научного мира и международной общественности признается наиболее прогрессивной ступенью в развитии политических систем государств, для Российской Федерации значима «каждая созидательная инициатива граждан, об-

¹²⁰⁴ Гунзенова К.В. Концепция развития «устойчивого умного города» // Вектор экономики. 2019. № 2 (32). С. 27.

¹²⁰⁵ Пациорковский В.В., Пациорковская В.В. Российское село: факторы демографического взрыва // Россия и современный мир. 2015. № 6. С. 70.

ественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития»¹²⁰⁶.

Таким образом, среди правовых механизмов первостепенным видится совершенствование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и интенсификация массового внедрения новых технологий в деятельность органов местного самоуправления, целевым образом используя их возможности в интересах развития слабо освоенных территорий¹²⁰⁷ не только в рамках развития моногородов, но и всех поселений.

Надежным способом эволюции и городского и сельского населения выступает формирование экологического мировоззрения.

Урбанизация и субурбанизация являются частью естественного общего глобального процесса развития территорий, при этом комплексный подход к их контролю позволит увеличить имеющиеся достоинства механизмов улучшения качества жизни населения и преодоления недостатков. Важно подчеркнуть, что преобразования в свете действующей правовой действительности нельзя проводить точно — уровень дотационности городских округов уже составляет около 60 % и, как в прежних случаях «для латания дыр» субъекты РФ не смогут выделить средства из своих, государственных бюджетов, поскольку у самих значительные выпадающие доходы¹²⁰⁸. Только системные перераспределения и преобразования представляются залогом благополучного выхода из кризиса.

При этом было бы ошибочным отказаться от потенциала развития местного самоуправления в контексте сохранения его самостоятельности. Считаем, что современное состояние общественных отношений требует от теоретиков муниципального права и практиков большей активности в выявлении проблем при решении вопросов местного значения, а также в предложении и внедрении новых форм осуществления муниципальной власти.

¹²⁰⁶ Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 года // Официальный интернет-портал Президента РФ. 2020. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

¹²⁰⁷ Овакимян М.А. Социально-экономическое положение моногородов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 21.

¹²⁰⁸ Экспертная дискуссия о влиянии кризиса на российские города // Материалы сайта проф. Шугриной Е.С. – URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnaya-diskussiya-ovliyanii-krizisa-na-rossiyskie-goroda.html>

Опасность не в том, что компьютер однажды начнет мыслить как человек, а в том, что человек однажды начнет мыслить как компьютер.

С.Дж. Харрис

РАЗДЕЛ III ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ И ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

ГЛАВА 17. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УРБАНОЛОГИИ И СВЯЗЬ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРАВА С ЮРИДИЧЕСКОЙ УРБАНОЛОГИЕЙ

17.1. Градостроительная наука в системе знаний о современном городе

Сомнительно, чтобы существовала антропогенная система большей сложности, чем та, которую мы привыкли называть городом. Эта система обладает способностью к «разумному» саморазвитию, поскольку ее базисной частью является высокоорганизованное местное сообщество, к тому же имеющее историко-культурные предпосылки развития. Развитие материальной антропогенной среды города с древнейших времен является управляемым процессом, которому весьма часто предшествует научно обоснованный пространственный план. Этот план (иногда называемый проектом) создается на основе интеграции усилий большого числа экспертов, относящихся к разным прикладным областям знаний, местных органов власти, заинтересованных инвесто-

ров и всего местного сообщества. Более того, воплощение этого плана происходит на протяжении многих десятилетий, а иногда столетий, что оставляет неизгладимые следы на его современном облике. В этом случае принято говорить об историческом культурном наследии, соединяемом с самыми совершенными городскими технологиями в единый «живой городской организм». Не менее важно сочетание антропогенных объектов с сохраняемыми либо создаваемыми искусственно элементами живой и неживой природной среды, воссоздающими особенности естественного ландшафта, на котором располагается город. Вся эта совокупность планомерных действий местного сообщества называется градостроительным процессом.

За несколько тысячелетий человеческой истории градостроительный процесс многократно становился объектом научного исследования, благодаря которому появились системные научные знания, оформившиеся в несколько фундаментальных и прикладных наук и десятки научных направлений в различных отраслевых науках. *Градостроительство* как комплексная научная дисциплина объединила в себе и структурировала эти научные знания. Далее мы представим систематизированную градостроительную науку о городе на основе современных научных достижений.

Современное градостроительство вырастает из сочетания всех областей научных знаний (технических, естественных и общественных наук). Сегодня определить, какая из них является главенствующей, практически невозможно, ибо небрежение тем или иным аспектом знаний может повлечь ошибки катастрофического характера и даже привести к деградации и гибели города.

Тем не менее следует ответить на один вопрос, носит ли градостроительство характер основополагающей науки, либо она имеет соподчиненное значение в системе знаний, в том числе в системе знаний о городе? Мы не можем не заметить, что градостроительство как наука охватывает значительно большее число пространственных систем, чем та, которую мы исследуем, т.е. город. Предметом изучения современной градостроительной науки являются: страны, регионы, их административно-территориальные образования (к которым, в частности, относятся и города) и обособленные градостроительные комплексы и сооружения. Однако градостроительство не исследует значительный

массив знаний о внутренних процессах развития человеческих сообществ как движущей силы развития градостроительных систем. Многие из того, что относится к области общественных наук и связано с организацией жизнедеятельности и развитием местных сообществ находится за пределом предмета градостроительной науки.

В этом смысле уместно обсуждать более общие системные научные представления, которые рассматривали бы градостроительство как соподчиненную научную дисциплину. Мы полагаем, что поиск такой научной дисциплины следует вести исходя из принципа поиска более общего предмета или области исследования. Что же может быть более общим по отношению к градостроительному процессу? Понимание этого приходит к нам, когда мы обращаемся к исследованию предметной человеческой деятельности вообще и к деятельности человека, изменяющей мир окружающих вещей (территорий, пространств) в частности. Для нас очевиден тот факт, что творческая деятельность человека по изменению внешнего и внутреннего мира может быть разделена на материальную и духовную, взаимообусловленные и взаимопроницающие друг в друга сложным образом, но тем не менее порождающие различные по своей природе результаты творчества: антропогенные искусственные объекты материального мира и объекты нематериальной культуры (относящиеся к так называемым духовным ценностям).

Процесс создания антропогенных искусственных объектов, видоизменяющих среду обитания человека, мы предпочтем назвать обобщенным иногда встречающимся в литературе термином «терратрансформирование» (преобразование облика планеты Земля). Очевидно, что терратрансформирование как целенаправленная деятельность шире представления о градостроительстве, поскольку оно включает в себя и искусственные воздействия на множество природных объектов, например: лесоустройство, ирригация, недропользование, землеустройство и т.п. Сегодня мы вряд ли можем назвать область научных знаний, которая изучала бы терратрансформирование как целостное явление и давала бы научное объяснение рациональных путей преобразования окружающего человека мира нашей планеты. По-видимому, появление такой научной дисциплины дело будущего и не столь отдаленного, ибо те вызовы, которые природа бросает современному человечеству рано

или поздно заставят его отвечать на сложные вопросы рационального взаимодействия со средой его обитания.

Именно такая более общая научная дисциплина, безусловно, носила бы характер базисной системы научных знаний по отношению к градостроительству. В этой книге мы не ставим себе задачу формулирования парадигмы новой науки, но заметим, что она вероятнее всего, по крайней мере в методологическом плане должна быть аксиологической (ценностной) нормативной системой знаний о путях построения будущего человечества. Градостроительство, по отношению к этой новой науке, должно выступать в качестве прикладной нормативной системы знаний, о путях искусственного построения будущего рационального материального мира непосредственного обитания человека. Это обобщенное представление о градостроительной науке применительно к современному городу должно быть сужено и конкретизировано. Градостроительство в городской среде — это самостоятельный институт градостроительной науки. Наряду с общими научными положениями он содержит и особенные, свойственные непосредственно объекту изучения, а именно городу. Этот раздел научных знаний (обозначим его как «городское градостроительство», памятуя об аналогичном иностранном термине «урбанистика», которому приписываются различные смысловые толкования) имеет прямые связи с другими научными дисциплинами, которые нам следует обсудить далее.

Городское градостроительство тесно связано с широким спектром специальных прикладных наук, которые изучают те или иные аспекты функционирования города: экономика города, социология города, экология города, городская архитектура, городское строительство, теплоснабжение городов и т.д., и т.п. Следует отметить, что методологии перечисленных наук и научных направлений определяют способы исследования отдельных элементов городской среды и аспектов жизнедеятельности городского социума, которые в той или иной степени могут быть использованы при проведении градостроительных исследований. Например, очевидна связь между технико-экономическими исследованиями инфраструктурных объектов и градостроительным проектированием, в частности, взаимообусловленности схем теплоснабжения города и соответствующих разделов генерального плана, документа-

ции по планировке территорий и т.д. Невозможно принятие научно обоснованных градостроительных решений без проведения специальных экологических исследований, например, подготовки проектов санитарно-защитных зон или проектов водоохраных зон и прибрежных защитных полос. В самой методологии городского градостроительства используется множество методов пространственного анализа, заимствованных из смежных областей знаний, например, транспортные задачи. Пытаясь обозреть всю совокупность научных методов, мы можем прийти к убеждению о том, что городское градостроительство является комплексной системой научных знаний, интегрированной в систему научных знаний о городе.

Такая интегрированная система научных знаний будет называться нами урбанологией, в самом расширительном ее толковании (есть и более суженные толкования, ассоциируемые с городской социологией). Городское градостроительство по праву занимает достойное место в системе урбанологических знаний. Оно изучает процесс развития городских территорий (или в более широком плане городских пространственных систем). Далее попытаемся структурировать предмет науки о городском градостроительстве и связать его структурные единицы с теми или иными областями научных знаний.

Исследуя область градостроительной практики, согласимся с тем, что городское градостроительство изучает следующие аспекты функционирования города и жизнедеятельности горожан:

— феноменологию развития города как целостной пространственно-локализованной системы объектов капитального строительства различного (порой взаимоисключающего) функционального назначения на основе той или иной исторически обусловленной ценностной парадигмы;

— методологию комплексного пространственного планирования, основанную на анализе условий, предпосылок и ограничений градостроительной деятельности в городе и широкой совокупности специальных архитектурных и инженерно-технических оптимизационных планировочных методов;

— методологию пространственного развития селитебных подсистем города на основе архитектурно-планировочных методов;

— методологию развития социальной, коммунальной и транспортной инфраструктур города;

— методологию пространственного распределения объектов экономической деятельности, с учетом минимизации наносимых ею экологических ущербов;

— методологию создания и развития рекреационных и средозащитных подсистем города, определяющих экологическую устойчивость его территории;

— методологию обеспечения безопасности функционирования градостроительных систем и предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— феноменологию и методологию деятельности субъектов градостроительства по вопросам развития города: органов власти, субъектов экономической деятельности, граждан и их объединений.

Исходя из этого, пусть ограниченного перечня, мы понимаем, что городское градостроительство преимущественно методологическая наука, устанавливающая связи с другими науками: архитектурой, строительной наукой, энергоснабжением (по отраслям), водоснабжением и водоотведением, транспортными науками (по отраслям), городской экономикой, городской экологией, городской социологией и культурологией, безопасностью жизнедеятельности.

При этом принцип интегрированности научных знаний из других областей науки в городском градостроительстве чрезвычайно прост. Он состоит в степени изученности территории с позиций перечисленных выше наук, (т.е. обусловлен объемом накопленных знаний о городе) и в методологических подходах к их использованию в процессах градостроительного развития города. Иными словами, чем больший объем знаний из смежных областей мы используем, тем выше научная обусловленность принимаемых градостроительных решений.

Отмеченные обстоятельства позволяют нам выдвинуть несколько предположений относительно предмета и метода городского градостроительства.

Во-первых, отметим *комплексность городского градостроительства как науки, которая не только изучает отдельные феномены градостроительного развития, но и их предметную (дисциплинарную) взаимосвязанность и взаимообусловленность, без которой они не могут развиваться.* Например, в основании территориального планирования, как правило, используются те или иные прогнозные предположения, основан-

ные, в свою очередь, на исследовании заданной ретроспективы. Это, например, демографический прогноз, который на основе многолетних наблюдений демографической динамики, позволяет обосновать динамику роста численности населения городского социума. Именно знание возможных трендов демографических изменений позволяет на основе методологии расчетов показателей развития города (именуемой нормативами градостроительного проектирования) рассчитать перспективную потребность в объектах инфраструктуры и параметрах развития городских функциональных территорий. Прогнозные мезопоказатели, в свою очередь, могут быть положены в основание не только территориального планирования, но и использоваться при проведении различных прикладных научных исследований: разработке комплексной схемы организации дорожного движения (далее — КСОДД), разработке схемы газо— или теплоснабжения города и т.д. Проведение прикладных исследований, в свою очередь, позволяет конкретизировать (уточнять) и сами нормативы, и разрабатываемые на их основе генеральные планы. В частности, каждое из решений КСОДД по безопасности дорожного движения и предотвращению аварийности является фактором, обеспечивающим положительную демографическую динамику (за счет снижения смертности). Такие примеры можно приводить во множестве, что и позволяет обоснованно говорить о комплексности городского градостроительства.

Во-вторых, *комплексность городского градостроительства предполагает межпредметную (междисциплинарную) взаимосвязанность и взаимообусловленность отдельных элементов этой комплексной дисциплины с соответствующими областями знаний из других (смежных) наук.* Например, геоботанические исследования в области городской растительности, в итоге являются образующими решения такого специального градостроительного документа как схема комплексного озеленения города. При этом геоботаника дает нам конкретные предложения относительно видового состава растений с учетом географо-климатических особенностей города и относительно их возможного функционального использования: рекреационного, эстетического, средозащитного и т.д. Разделы экологии, касающиеся обращения с твердыми коммунальными отходами положены в основание комплексной схемы санитарной очистки территории города, как раздела генерального плана. Они со-

единяют воедино большой объем специальных знаний в области логистики перевозок, утилизации коммунальных отходов и др. По существу, нет ни одного раздела городского градостроительства, который бы не использовал методов специальных исследований других наук.

В-третьих, *комплексность прослеживается в заданной этапности градостроительного исследования, которое организовано в пространственно-временном контексте.* Как уже отмечалось, территориальное планирование начинается с изучения современного и предшествующего состояния территории города, т.е. с изучения эволюции его развития. Это и есть временной контекст, который показывает несостоятельность или ошибочность некоторых предшествующих градостроительных гипотез, критическое влияние внешних обстоятельств (войн, кризисов, революций) на процессы развития города, а иногда и принципиальную ошибочность выбора его местоположения предшествующими поколениями. Соответственно выбор временного интервала планирования также чувствителен к внешним обстоятельствам и способен порождать ошибки прогностического и субъективистского толка. До относительно недавнего прошлого сдерживающим фактором градостроительного развития были устаревшие общественно значимые объекты, которые трудно было заменить новыми. Появление представления об историческом наследии, как ни странно во многом обязано распространению романа В.М. Гюго «Собор Парижской богоматери». Это не только спасло знаменитый собор от сноса, который планировали ранее, но породило совершенно новое явление — историко-культурный туризм. Многие иностранцы захотели посетить Париж после прочтения романа с тем, чтобы увидеть место описываемых в нем вымышленных событий. Это породило известное представление о реальной экономической ценности историко-культурных объектов (и связанной мифологии) и соответственно несколько самостоятельных разделов в различных науках (истории, культурологии, географии, юриспруденции), которые призваны исследовать этот городской феномен.

Предпосылки пространственного развития города, содержащие градостроительные недостатки, выявляются на этапе анализа комплексного развития. Эти недостатки могут быть практически неустраняемыми в современных условиях, поскольку они требуют недостижимого

ресурсного потенциала для данного города. Например, сложившаяся инфраструктура (обусловленная сложившейся планировочной организацией территории) может в решающей степени предопределять перспективы дальнейшего развития города, исключая многие градостроительные возможности без ее глобальной модернизации. Очень показательно, что такие градостроительные недостатки могут быть успешно устранены только мобилизационными методами, а в условиях рыночной экономики их устранение не представляет интереса для инвесторов.

Предметом научного изучения на стыке ряда общественных наук (социологии, психологии, культурологии) является конкуренция целеполаганий в использовании территории города. Такой известный феномен как «тяготение к центру» заставляет частных инвесторов вступать в жесточайшую конкуренцию за свободные или реконструируемые территории центральной части любого города. В рыночных условиях стоимость земли здесь всегда самая высокая. При этом конкуренция связана не только с месторасположением территорий, но и с их функциональным использованием (это преимущественно жилища, общественные здания либо рекреационные сооружения, реже производственная деятельность). Обоснованность тех или иных решений часто подвергается сомнению жителями города, которые могут предлагать альтернативные виды использования исходя из собственных индивидуальных или групповых интересов. В результате этот этап градостроительного планирования (именуемый функциональным зонированием) становится одним из самых сложных и требует проведения социологических исследований. Некоторые виды функционального использования обладают свойством пространственной связанности в связи с тем, что согласно нормативам градостроительного проектирования необходимо обеспечить пространственную (транспортную или пешеходную) доступность этих территорий для проживающих вблизи горожан.

Особым видом пространственной функциональной конкуренции является конкуренция между частными и общественными интересами. Выделение земель общего пользования для формирования объектов инфраструктуры и безусловно относящиеся к области общественных интересов всех горожан в рыночных условиях часто требуют выкупа земельных участков для муниципальных нужд. Это в мировой и

прежде всего в российской практике весьма болезненный процесс, предполагающий проведение на этапе планирования экономических оценок стоимостных затрат на организацию инфраструктуры. Часто требуются оптимизационные градостроительные пространственные решения, сочетающие экономические, инженерно-технические и экологические исследования. Конкуренция частных и общественных интересов в градостроительстве мощный коррупциогенный фактор.

В-четвертых, *городское градостроительство может быть отнесено нами к аксиологической (ценностной) системе знаний*. При этом мы различаем две основные группы ценностей: ценность территории города как объекта недвижимости, вовлеченного в рыночную экономику города, и как объекта общественных отношений, связанных с индивидуальными и групповыми интересами жителей города и субъектов экономической деятельности. Экономика городской недвижимости и, прежде всего, ее оценка — самостоятельная область прагматических работ и специальных поисковых исследований, проводимых многими экспертами в различных целях. Одна из важных задач комплексной оценки недвижимости — определение приоритетов развития города на основе установления рыночных стоимостных показателей отдельных частей его территории. Иногда такая оценка проводится на этапе исследования комплексного развития территории города при разработке генеральных планов. При этом могут быть выделены реконструируемые территории устаревшей застройки, которые могут быть «уплотнены» в перспективе заинтересованными девелоперами. Вместе с тем ошибки в установлении стоимостных показателей часто приводят к диспропорциям пространственного развития городов, в частности к появлению деградирующих окраин, которые непривлекательны для реконструкции либо для преобразования их в зоны субурбанизации.

Высокая общественная ценность отдельных частей территории города может быть результатом субъективной ее оценки отдельными группами горожан, в том числе проживающими на этой территории. Это не только историко-культурные местные традиции, но и территориальная доступность до мест традиционных бытований. Нам бывает порой весьма удобно проживать в некоторой консервативной среде, которая не изменяется десятилетиями и в которой вырастает

несколько поколений городских семей. Вторжение в эту среду с так называемой «точечной застройкой» часто приводит к общественным конфликтам. Индивидуальные предпочтения по принимаемым градостроительным решениям обусловлены особенностями мировоззрения горожан. Весьма трудно принимаются решения, основанные на поляризации настроений в обществе, например общественный выбор: храм или парк, больница или школа и т.д.

Вместе с тем основные ценностные установки при выборе градостроительных приоритетов безусловно базируются на достижении более высокого качества жизни, связанного со сложно организованной системой традиционных ценностей: физиологических и духовных. Их перечень на самом деле не так уж и велик. Это ценность жизни человека (связанная с его здоровьем), ценность в получении удовольствий, ценность в стремлении к покою и безопасности, ценность созидания (от примитивных до высочайших его форм).

Недоступность или ограниченная доступность какой-либо традиционной ценности вызывает иногда неосознанное недовольство качеством своей жизни, что и проявляется в негативном отношении к месту бытований, а иногда и к городу в целом у некоторой части его жителей. Градостроительное регулирование размещения мест бытований и сервисов, а также мест экономической деятельности, как мы уже указывали, относится к функциональному зонированию. Наряду с размещением объектов инфраструктуры (отдельная область научных знаний о развитии города) функциональное зонирование призвано разрешить упомянутые выше противоречивые интересы горожан.

Критерием истинности проводимых исследований является форма публичного обсуждения результатов планирования, когда могут быть получены субъективные оценки горожан, которые и являются выражением их интересов. Таким образом, с общественной точки зрения ценность градостроительных исследований измеряется позитивной оценкой горожанами, связанной с надеждами на более высокое качество их жизни в будущем, обусловленное их индивидуальными ценностями. Очевидно, что достижение общественного консенсуса по градостроительным планам затруднительно ввиду различий во мнениях горожан.

В-пятых, *городское градостроительство относится к нормативной науке, т.е. в отличие от позитивных знаний оно устанавливает субъективную истину, которая объективируется впоследствии*. Объективация нормативного знания происходит путем переноса знаний о городе из области знаний городского градостроительства в другие науки. При этом построение нормативного знания происходит на основе совокупности позитивных знаний о городе. Диалектика подобных превращений уникальна и интересна для самостоятельного исследования. Действительно, мы уже указывали, что принятие оптимальных градостроительных решений невозможно без изучения современного состояния города и тенденций его предшествующего развития. Это, безусловно, область позитивной науки к какой бы области научных знаний оно не относилось: общественной, естественной или технической.

Превращение в нормативную науку начинается с момента установления нормативов градостроительного проектирования. Именно этот способ научного регулирования носит ярко выраженный субъективистский характер (порой граничащий с волюнтаризмом). Собственно, он основан на индикативном планировании и представляет собой методологическую основу градостроительного планирования вообще. Он не имеет собственной феноменологии вне общественного сознания. Реализуется он в процессах градостроительного планирования и подготовки документации по планировке территорий в виде совокупности документированных знаний о будущем образе города и его частей, которые предположительно могут быть объективированы (превращены в феномены) в процессе дальнейшей градостроительной деятельности (как показывает опыт планирования, такое может и не случиться). Если градостроительная деятельность порождает некоторую перспективную реальность, то возникают и некие феномены, которые могут выступать предметом дальнейших позитивистских исследований различных областей научных знаний, включая и собственно обобщенную теорию городского градостроительства. По существу, этот диалектический процесс непрерывен, и мы можем наблюдать его в исторической ретроспективе многих городов мира (достаточно вспомнить несколько градостроительных преобразований центра Парижа на основе градостроительных проектов прошлого или архаическую перестройку Москвы и Лондона после многочисленных пожаров

или аутентичную реконструкцию городов Европы, разрушенных в ходе Второй Мировой войны и т.д.).

Таким образом, городское градостроительство как нормативная наука образует обособленный нормативный блок урбанографических знаний. Это те разделы урбанографии, которые касаются теоретического осмысления процессов комплексного градостроительного развития города в пространственно-временном контексте под влиянием субъективных устремлений местного социума, изменяющего образ города на основе своих групповых интересов в улучшении качества жизни, основанного, в свою очередь, на традиционной системе ценностей.

Отдельно следует обсудить связь городского градостроительства с градостроительным правом — обособленной комплексной областью научных юридических знаний. В рамках нашего исследования мы вполне можем рассматривать градостроительное право как систему нормативных предписаний, являющихся некоей проекцией системы нормативных знаний градостроительства. При этом процессуальные нормы градостроительного права непосредственно вытекают из методологии городского градостроительства, тогда как материально-правовые нормы являются юридической формализацией градостроительной феноменологии. Далее попытаемся обосновать эти утверждения.

Традиционно под нормами материального права в градостроительном праве понимают совокупность прав и обязанностей субъектов градостроительной деятельности, средств и способов осуществления этих прав и обязанностей. В этом смысле объектами материального права выступают нормы, регулирующие процесс осуществления градостроительной деятельности путем создания формальных образов трансформируемых городских территорий и их частей (они формализованы в картографических, графических, текстовых и иных способах передачи информации, которые принято называть градостроительными документами), а также способы реализации этих документов. Городское градостроительство как наука изучает феномены развития города поэтапно: от изучения современного его состояния и изучения внешней среды, в которой он находится (предпосылки, условия и ограничения развития города), через аналитическое исследование достигнутого уровня его комплексного развития и возможных путей его перспективного развития (построение градостроительных гипотез), к принятию

нормативных градостроительных решений (функциональное и территориальное зонирование, размещение объектов инфраструктуры и подготовка планировочных решений). В этом смысле материалы по обоснованию генеральных планов и документации по планировке территорий являются объектами городского градостроительного исследования, касающегося двух первых этапов изучения города, основанных на позитивистском подходе. Градостроительные решения, содержащиеся в положениях о территориальном планировании в картах генерального плана и в карте градостроительного зонирования, а также в чертежах и схемах документации по планировке территории являются объектами нормативного градостроительного исследования. В объемном выражении они обусловлены показателями упомянутых нами ранее нормативов градостроительного проектирования.

Проецируя содержание градостроительной деятельности на соответствующие материально-правовые нормы, мы формируем содержание градостроительного права в части, касающейся деятельности субъектов по подготовке документов градостроительного регулирования развития городов. Обязательность осуществления научной градостроительной деятельности представлено в нем косвенно, через раскрытие сложного наукоемкого содержания документов и требования о необходимости проведения различного рода изысканий (т.е. изучения предпосылок, условий и ограничений развития городов и их частей).

Методология городского градостроительства как науки включает в себя совокупность методов изучения процессов развития города и его подсистем. Одним из основных методов изучения является нормирование рациональных потребностей горожан в использовании городской среды для своей жизнедеятельности при непрерывно повышающемся качестве жизни. Нормирование происходит на основе научно обоснованных расчетных показателей, но также и на основе изучения общественного мнения на всех этапах исследования и на вовлечении населения города в обсуждение и принятие градостроительных решений. Социологический компонент городского градостроительства играет весьма важную, но не абсолютно решающую роль в принятии градостроительных решений. Окончательное решение принимают органы местного самоуправления, уполномоченные на это законом и выступающие в роли рефери между общественностью и экспертным сообще-

ством, которые часто имеют противоположные мнения по рассматриваемым вопросам. Все эти элементы городского градостроительства проецируются на систему процессуальных норм градостроительного права. Эти нормы, в свою очередь, регламентируют вопросы рассмотрения, согласования и публичного обсуждения градостроительных документов, их утверждения и внесение в них изменений.

Градостроительное право, конечно не исчерпывается соответствующим федеральным законом (Градостроительный кодекс РФ), оно включает в себя грандиозную систему подзаконных правовых актов органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также муниципальных правовых актов. Эти акты содержат преимущественно материальные, но также и процессуальные нормы права, конкретизирующие градостроительную деятельность и оказывающие непосредственное влияние на содержание научных исследований в области городского градостроительства. Характерной особенностью этих актов является то, что их разработчиками являются не юристы, а представители научно-проектных организаций, действующих в области градостроительства. Поэтому, по существу, в них «растворены» методологические подходы к осуществлению предметного градостроительного исследования. Строительные правила (иные аналогичные документы, в том числе носящие рекомендательный характер) основаны исключительно на методологии изучения создания и функционирования различных объектов капитального строительства и их систем, уходящих корнями в естественные и технические науки и в эмпирическое градостроительство.

Процессуальное и материальное нормативно-правовое регулирование градостроительной деятельности и землепользования в городских условиях осуществляется конечно при помощи правил землепользования и застройки. Материально-правовые аспекты представлены картами зонирования, отображающими широкую совокупность объектов различной правовой природы: территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий и территорий комплексного развития города, а также градостроительными регламентами. Очевидно, что это особый способ представления правовой информации, существенно отличающийся от традиционных текстовых форм, но тождественный по содержанию. Процессуальные нормы конкретизируют

деятельность субъектов градостроительства в конкретном городе по решению вопросов осуществления различных видов деятельности на его территории. Очевидно, что подготовка правил землепользования и застройки, также является результатом научного исследования, которое обусловлено и территориальным планированием и сложившимся разрешенным использованием земель.

17.2. Городское градостроительное право как раздел юридической урбано­логии и его место в системе современного российского права

А.П. Анисимов и Н.Г. Юшкова считают, что градостроительное право — это отрасль, которая пока формируется, и говорить об этом следует лишь в дискуссионном плане¹²⁰⁹. Мы можем соглашаться либо не соглашаться с таким мнением, однако в российской юридической практике появление новой отрасли права всегда ассоциируется с появлением соответствующего кодифицированного правового акта (напомним, что Градостроительный кодекс РФ появился в 1998 г.). Вместе с тем следует отметить, что градостроительные правоотношения в России и в мире регулируются более чем в вековом измерении, а принципы градостроительства, которые находили отражения в правотворческой деятельности человека, измеряются тысячелетиями. В любом случае — это не менее древний общественный институт, чем землеустройство, а ранее земледелие. Для нас явление градостроительного права не дискуссионное, а вполне совершенное, иначе мы не стали бы обсуждать его столь детально.

Те или иные попытки определить предмет и метод градостроительного права как науки показывают, что научным сообществом не определены границы градостроительных знаний. Это отчасти обусловлено комплексностью градостроительного права как отрасли права и юридической науки и ее неизбежным проникновением в другие, ранее оформившиеся отрасли права и смежные научные дисциплины. Мы наблюдаем это в законотворческой реальности, когда единая пространственная ткань мира, в котором мы живем, буквально разрывается по

¹²⁰⁹ Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права // Право и политика. 2008. № 9. С. 2105–2113.

«законодательным квартирам» (примером может служить недавнее отнесение вопросов регулирования статусов зон с особыми условиями использования территорий к отрасли земельного права, хотя первичное определение этого юридического феномена дано в градостроительном праве).

Несмотря на отмеченные обстоятельства, мы попытаемся определить область действия современного российского градостроительного права подобно тому, как выше мы определили область действия науки о градостроительстве. Здесь мы будем руководствоваться вышеизложенным принципом «проекции» одной области знаний на другую. Мы определили науку о градостроительстве как прикладную нормативную систему знаний о путях искусственного построения будущего рационального материального мира непосредственного обитания человека. Соответственно, градостроительство как вид деятельности человека и есть организованный процесс искусственного построения такого материального мира.

В «проективном плане» градостроительное право должно регулировать правоотношения, возникающие в процессе искусственного построения будущего рационального материального мира непосредственного обитания человека. Градостроительное право как наука изучает такие правоотношения в первую очередь в целях совершенствования системы градостроительного права и связанных с ним иных отраслей права. Из такого «проективного определения» непосредственно вытекает содержательная часть градостроительного права как науки и отрасли права, формулируются предметы и методы исследования.

Выше, исследуя связи между городским градостроительством и градостроительным правом, мы частично раскрыли содержание последнего в части, касающейся самых значимых объектов — городов. Расширив границы градостроительного права «сверху и снизу», мы включаем в область регулирования территорию государства в целом, его регионы, не городские муниципальные образования и их части. В результате мы получаем «пирамиду регулирования», или как принято было говорить на градостроительном сленге — «матрешку», которую образуют вложенные друг в друга территории. В отношении указанных объектов, осуществляются действия, направленные на достижение целей

их комплексного развития, которые включают в себя: территориальное планирование, планировочные проекты (подготовка документации по планировке территорий) и строительное проектирование; градостроительное зонирование территории; реализацию планов и проектов в результате строительной и инженерно-технической деятельности. В процессы градостроительства вовлечены его субъекты: органы государственной власти (федеральные и региональные), органы местного самоуправления, юридические и физические лица. Субъекты градостроительного права вступают в правоотношения при реализации градостроительных действий в отношении каждой из территорий, на которых они осуществляются. Совокупность этих правоотношений, связанных с ними прав и обязанностей, образует содержание градостроительного права.

Таким образом, вычленив из всей совокупности правоотношений те, которые касаются развития территорий городов (городских округов и городских поселений), мы получаем содержание городского градостроительного права, которое мы вполне можем рассматривать как отдельный правовой институт, учитывая значимость городов в градостроительном процессе, да и в жизни человечества вообще. Следовательно, городское градостроительное право как раздел науки имеет предметом своего изучения вышеуказанную совокупность правоотношений.

Понятие юридической урбанонологии было введено В.В Таболиным, согласно его представлениям: юридическая урбанонология — новое направление в юридической науке, объединяющее с позиций 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 процессов урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества¹²¹⁰. Полагая это определение вполне

¹²¹⁰ Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография, коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020.

приемлемым, мы тем не менее добавим в перечень научных отраслей также и технические науки, поскольку городское градостроительство и жилищно-коммунальное хозяйство как явления в значительной степени примыкают именно к этой отрасли научных знаний. Также, на наш взгляд, следовало акцентировать направленность юридической урбанологии на целеполагания, связанные с развитием не только государства и общества в целом, но и местных сообществ как локализованных общественных образований.

Далее нам несложно будет осуществить переход к обсуждению связи городского градостроительного права и юридической урбанологии. Очевидно, что городское градостроительное право является не только институтом градостроительного права как отрасли права, но и одновременно разделом градостроительного права как науки и разделом юридической урбанологии. Наука градостроительное право связана со своим разделом «вертикально» и изучает его феномены преимущественно «от общего к частному», т.е. используя дедуктивные методы. Юридическая урбанология, наоборот, связана с городским градостроительным правом «горизонтально», т.е. соединяет всю систему знаний о городе с правовыми аспектами его градостроительного развития индуктивными методами. В этом смысле градостроительное право основано на примате нормативного знания, тогда как юридическая урбанология использует в своем арсенале позитивистскую методологию. Таким образом, при общности предмета исследования (городского градостроительного права) отчетливо наблюдаются различия в его методологии, что не может не сказаться на результате исследования. В этой связи крайне интересным представляется проведение сравнительных исследований отдельных юридических феноменов с позиций двух указанных выше юридических наук. Для того чтобы увидеть такие различия в подходах воочию можно привести аналогию в исследовании городских транспортных систем с использованием различных методологий: нормативного градостроительного метода и позитивного транспортного метода.

Первый подход возникает при подготовке генерального плана и документации по планировке применительно к объектам улично-дорожной сети (УДС). Здесь используются методы планирования и проектирования, основанные на нормативах градостроительного

проектирования в части, касающейся обеспечения доступности объектов местного значения и плотности автодорожной и пешеходной сети. При подготовке КСОДД применительно к тем же элементам УДС используются позитивные методы исследования: обследование транспортных потоков в узлах УДС, изучение общественного мнения о транспортной и пешеходной доступности объектов местного значения и организации деятельности общественного транспорта, исследование аварийности на автодорогах и ее причин и т.д. При этом широко используются приемы и методики исследования из других областей знаний. Итогом подготовки КСОДД могут стать предложения по внесению изменений в генеральный план и документацию по планировке территорий, то есть два методологических подхода соединяются в более обоснованный в научном плане результат.

Далее исследуем предмет юридической урбано­логии в части, граничащей с городским градостроительным правом. Используя «проективный подход» и основываясь на данном выше определении урбано­логии покажем, что предметом изучения градостроительного развития города в юридической урбано­логии могут быть:

- правоотношения между субъектами градостроительной деятельности в процессе подготовки, согласования, публичного обсуждения и утверждения, а также реализации документов территориального планирования и градостроительного зонирования;
- правоотношения между органами местного самоуправления и горожанами в процессах пространственного развития селитебных подсистем города на основе архитектурно-планировочных методов;
- правоотношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления и горожанами в процессах развития социальной, коммунальной и транспортной инфраструктур города;
- правоотношения между органами власти всех уровней, субъектами экономической деятельности и горожанами по вопросам пространственного распределения объектов экономической деятельности, с учетом минимизации наносимых ею экологических ущербов и обеспечения занятости горожан;
- правоотношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления и горожанами в процессах создания и

развития рекреационных и средозащитных подсистем города, определяющих экологическую устойчивость его территории;

— правоотношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления и горожанами в процессах обеспечения безопасности функционирования градостроительных систем и предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

— правоотношения между субъектами градостроительной деятельности в процессах осуществления строительства и реконструкции капитальных объектов различного функционального назначения, включая комплексную застройку территории.

Каковы возможные тематики исследований юридической урбанологии в соответствии с озвученной нами частью ее предмета? Существенная область научных интересов может быть сконцентрирована на фундаментальной проблематике, касающейся вопросов общности принципов правового регулирования градостроительной деятельности в городах в мировом контексте и влияния культурных особенностей различных этносов на эти принципы. Общее и особенное, которое мы исследуем, дает нам возможность оценить, как в праве выражаются традиционные бытования местных сообществ различных городов, и что собственно привлекательного в наиболее распространенной «западной градостроительной юридической парадигме». Например, сравнительное изучение правил землепользования и застройки, покажет нам, какие общественные ценности (местные традиции) в городах консервируются, а от каких отказываются с легкостью. При этом, конечно, наше исследование неизбежно будет требовать проведения культурологических, этнографических и социологических исследований (например, актуальнейшим исследованием европейской практики может стать исследование воздействий мультикультурализма на трансформацию городского градостроительного права).

Чрезвычайно важна тематика ретроспективных исследований градостроительной юридической парадигмы и по существу эволюции системы городского градостроительного права, ибо это дает возможность в дальнейшем прогнозировать изменения в перспективной парадигме. Можно выявить особенности динамики правового регулирования, связанные с глобальными общественными изменениями, например,

со сменой общественной формации или технологических укладов. Здесь мы можем использовать арсенал истории городов и различные прогностические методологии.

На уровне фундаментальных исследований нами могут рассматриваться вопросы охранительного правового регулирования развития городов. Например, в системах городской безопасности важно понимание соответствующих запретительных предписаний, ограничивающих возможности развития города в потенциально опасных направлениях, например, в зонах затоплений и подтоплений и т.д. Здесь мы привлекаем арсеналы технических наук, гидрологии, гидрогеологии, экологии для решения правовых проблем.

Очевидно, что перечень тематик подобных исследований, касающихся городов как общечеловеческого феномена очень велик. Но действительно грандиозен исследовательский потенциал юридической урбано­логии, работающей с конкретным городом как объектом прикладного исследования. Уникальность юридической практики градорегулирования, как комплексного явления в каждом конкретном городе, изучение последствий влияния такого регулирования на состояние местного социума, экономический потенциал города, его экологию и другие аспекты его жизнедеятельности, дает нам обширный научный материал, который позволяет оказывать на этот город такое нормативное воздействие, которое способно решить значительную часть накопившихся городских проблем. Это, безусловно, не менее важно, чем решение фундаментальных вопросов городского развития.

Свое юридическое оформление прикладные исследования юридической урбано­логии получают в муниципальных правовых актах и в обобщенном виде могут оформляться как отдельные нормы или целостные акты правовой системы органов государственной власти. Самое существенное воздействие такие исследования оказывают на два муниципальных документа в области градостроительства — на нормативы градостроительного проектирования и правила землепользования и застройки. В этом смысле следует подробнее оговорить ситуацию. Сложилось превратное представление о том, что нормативы градостроительного проектирования и правила землепользования и застройки можно рассматривать и принимать как универсальные и даже типовые документы (Минрегион РФ даже использовал практику

разработки модельных документов). Более того, существует представление о том, что нормативы градостроительного проектирования (как и текстовая часть правил) — это некий синтетический сборник норм федерального градостроительного права, адаптированный к местным условиям муниципального образования. У нас укоренилась практика переписывания СП, СНИПов, СанПинов и других нормативных документов в виде нормативов субъектов РФ и местных нормативов. Эта практика унаследована бездумно из ранних редакций Градостроительного кодекса РФ, который предусматривал разработку на уровне регионов местных государственных строительных нормативов, как адаптацию к местным условиям аналогичных федеральных актов. Однако современное юридическое представление о нормативах градостроительного проектирования как системе *расчетных* показателей обеспеченности местного населения инфраструктурными объектами и коммунальными ресурсами принципиально отличается от упомянутого выше. Ровно настолько же следует говорить в негативном плане о практике заимствования норм федерального права правилами землепользования и застройки, которые превращаются в юридический справочник по федеральному градостроительному праву, да еще и порой неактуальный. Принимая во внимание то обстоятельство, что федеральным градостроительным правом заданы некоторые общие подходы к установлению содержания муниципальных градостроительных нормативов и правил, их реальное содержание сегодня — это результат серьезного научного исследования территории конкретного муниципального образования, в том числе и города.

Чем может помочь юридическая урбанология при подготовке этих документов? Во-первых, мы обсуждали крайнюю полезность изучения мирового опыта градорегулирования. Автором с коллегами из ФГУП РосНИПИ Урбанистики Госстроя РФ, например, при подготовке проекта правил землепользования и застройки города Читы в 2003 г. было проведено сравнительное исследование системы правил многих аналогичных городов ряда зарубежных стран (США, Европы, Австралии и Океании, Юго-Восточной Азии). В результате были использованы наиболее приемлемые для российских правил мировые нормативные подходы к градорегулированию не противоречащие российскому федеральному законодательству и отображающие еще советские реалии,

формирующие образ территории типичного российского города. Благодаря такому подходу только по прошествии восьми лет возникла необходимость внесения в этот муниципальный документ каких-либо юридических изменений (несмотря на то что за этот период было принято несколько новых редакций Градостроительного кодекса РФ).

Безусловно, ценно обращение к историческому прошлому города при обосновании нормативов градостроительного проектирования. В его основание положен, помимо прочего, достоверный демографический прогноз. Однако, что является критерием достоверности? Конечно, изучение демографической динамики предшествующих периодов жизни этого города. Его можно сопоставить с демографическим прогнозом Росстата РФ в России в целом и в конкретном регионе, с учетом возможных сценариев развития ситуации. В этом случае мы можем получить как минимум три прогнозных тренда изменения численности населения города. Но, как правило, такой прогноз не учитывает экстраординарных мер государственного воздействия на демографическую динамику. Например, это может быть программа государственной поддержки молодых семей или «программа дальневосточного гектара» либо иные правовые механизмы способные стимулировать воспроизводство населения или положительное сальдо миграции. Учет этих факторов, позволяет сдвинуть прогноз в сторону увеличения численности населения.

Изучение ретроспективы может вместе с тем показать нам и влияние местных негативных факторов: таких как сокращение численности населения определенных возрастных групп, снижение показателей городской экономики, ухудшение здоровья населения и т.д. Динамика этих явлений, особенно если они развивались в недавней ретроспективе, может существенным образом ухудшить демографические ожидания. В целом очевидно, что рассчитывать показатели развития города без детального изучения факторов влияния местного значения — это получить недостоверный результат, который ухудшает эффективность планирования.

Большой интерес для России представляет проблематика нормирования градостроительного развития зон субурбанизации крупных и крупнейших городов (прежде всего административных центров субъектов РФ), в которых могут наблюдаться многократные проросты

населения за счет внутренней региональной миграции сельского населения и строительства вторых жилищ горожанами. Так, отсутствие научно обоснованного нормирования привело в нашей практике к недооценке роста населения нескольких пригородных сельских поселений города Читы, что заставило трижды за последние 15 лет возвращаться к корректуре генеральных планов и правил землепользования и застройки. При первоначальной численности населения сельского поселения «Засопкинское» в 500 человек его население (имеющее объекты недвижимости на территории поселения) выросло почти до 15 тысяч за счет спонтанного преобразования сельскохозяйственных угодий в дачные и садовые товарищества, а затем в зоны индивидуальной жилой застройки. Очевидно, что никакие стандартные способы демографического прогнозирования не могли предсказать подобные изменения.

Нормативы все быстрее стали отставать от технологических инноваций в коммунальной и энергетической отраслях. В результате предлагаемые действующими строительными правилами и иными нормативными документами способы расчетов потребности населения в объектах инфраструктуры устаревают быстрее, чем определено установленным диапазоном планирования. Это означает, что такие нормативные подходы должны использовать некие научно обоснованные корректирующие коэффициенты, которые будут учитывать скорость технологических изменений. Порой это уже невозможно, так скорость научных достижений в информатике заставляет делать выбор: следует ли идти по пути развития сетей сотовой связи 5G или ожидать скорейшего появления сетей 6G, использующих принципиально иные технологии. Потребность в серьезном научном подходе при нормировании городского развития с использованием возможностей юридической урбанологии становится все более очевидной.

Как мы подчеркивали ранее, ценность урбанологических исследований обусловлена, в том числе и особенностями их методологии. Прежде всего это связано с ее позитивистской природой. Позитивистский подход определяет и широту, и сложность урбанологических исследований, фактически отводя им роль системной области знаний, основанной на выявлении системных связей в городском социуме, которые объединяют градостроительные аспекты его жизнедеятельности

с аспектами иной природы. Выявление этих связей в процессе исследования неизбежно обнажает и междисциплинарные связи урбано­логии (и юридической урбано­логии) с другими науками.

Из всей совокупности позитивистских методов мы могли бы выделить некоторые, наиболее важные для исследований юридической урбано­логии. Вероятно, первым в этом ряду стоит метод государственного и правового моделирования. Важность этого метода в его широчайшем характере, в предупреждении появления негативной юридической практики, способной порождать ущербы. Моделируя процессы государственного (муниципального) управления городским развитием, мы формируем представления об исходах такого управления, в том числе связанного с правовым регулированием. Используя методологии теории рисков и управления ими, применительно к государственному управлению и правовому регулированию, мы можем получить развернутую перспективную картину с возможными негативными последствиями. Мы можем оценить, как та или иная правовая норма может порождать негативные сценарии, не только тормозящие процессы развития, но и обращающие их вспять. На первый план здесь выйдут исследования взаимодействия системы местной власти и горожан по достижению целей развития, способности всех слоев местного сообщества оценить и поддержать градостроительные идеи, сделать их своей жизненной целью. Это уже вторая группа методов, связанная с системой социологических исследований, как реакции на те или иные модельные построения, предлагаемые властью. Огромное значение приобретает исследование неоднородности общественных позиций всех членов местного сообщества и их активных групп, соединение взаимоисключающих позиций по использованию городского пространства. В результате могут быть выработаны методы общественного и властного воздействия, способные объединить непримиримые позиции вокруг консенсусных градостроительных решений. Для многих горожан важен сам факт участия в принятии важных градостроительных решений. Так, можно построить маршрутную сеть общественного городского транспорта на основе оптимальной расчетной логистической модели, но можно дополнить ее и результатами социологических опросов, которые гармонизируют общественные отношения по вопросам организации маршрутов и остановок общественного транспорта.

Именно комплексность и системность урбанологического исследования позволит нам принять оптимальное решение и избежать при этом проявлений волюнтаризма и непрофессионализма, проявив уважительное отношение к мнению горожан. Большое значение при этом следует уделять вопросам урбанологического просвещения, убеждая некоторую активную часть городских жителей в недостаточной научной обоснованности их позиции. Здесь весьма важную роль могут играть городские средства массовой информации и организованная особым образом блогосфера.

Урбанологическое исследование, использующее перечисленные выше методы все-таки, будет ущербным, если оно не будет опираться на расчетно-аналитические методологии. Применительно к юридической урбанологии, нам представляется весьма важным использование методов функционально-стоимостного анализа (и иных аналогичных методов моделирования деловых процессов) при оценке правовых воздействий. Этот вопрос был детально исследован в ряде работ¹²¹¹, где была доказана их несомненная эффективность. Сущность таких методологических подходов заключается в априорном сопоставлении юридически значимых (в том числе управляющих) действий с располагаемой системой ресурсов по их осуществлению. Поскольку именно ресурсная необеспеченность реализации многих правовых норм является причиной негативной правоприменительной практики, ФСА-анализ градостроительных правовых актов становится особенно важным элементом прикладного урбанологического исследования.

Мы указывали на общность предмета юридической урбанологии и градостроительного права как науки в отношении той области знаний, которая касается вопросов городского градостроительного права. Однако на настоящий момент мы не имеем удовлетворительного определения предмета градостроительного права как области научного знания. То же самое мы можем сказать о методологии этой науки и о ее месте в системе юридических научных знаний. Только определив эти основополагающие элементы любой науки, мы в состоянии указать

¹²¹¹ Подробнее: *Сокол-Номоконов Э.Н., Сокол-Номоконова О.В.* Функции органов местного самоуправления в организации управления муниципальным образованием // Упр. 2002. № 2 (3). С. 20–23; *Сокол-Номоконов Э.Н.* Функции органов местного самоуправления в процессе правового регулирования управления муниципальным образованием // Государственная власть и местное самоуправление. 2002 № 1. С. 21–25.

место городского градостроительного права в системе градостроительного права и найти общее и особенное в градостроительном праве и юридической урбанонологии.

Как и любая юридическая наука, градостроительное право имеет свой предмет, т.е. некоторую совокупность идеальных феноменов, которые она изучает. Прежде всего, это нормы градостроительного права и регулируемые ими общественные отношения в текущей реальности, в ретроспективе и в прогнозируемой перспективе. Поскольку российское градостроительное право не изолировано, обусловлено отдельными международно-правовыми документами и подвергается сравнительному изучению в сопоставлении с нормами зарубежного градостроительного права, оно изучается и в мировом контексте.

В содержательном плане градостроительное право включает в себя систематизированные знания о правовом регулировании градостроительной деятельности во всем ее многообразии, в том числе в той ее части, которая регулируется нормами других (сопредельных) отраслей права. В градостроительном праве, на основе определенных ценностных установок (которые мы можем полагать аксиоматическими истинами) формируются теоретические представления об отдельных объектах изучения. В силу такого строения процесса познания градостроительное право (как и многие иные области правовых знаний) выступает как нормативная система знаний. Естественным образом этому способствуют три обстоятельства: то, что это юридическая наука, то, что это наука об общественных отношениях и то, что она направлена на будущее изменяемое состояние реальности, а не на ее настоящее. В этом плане мы можем утверждать, что к градостроительному праву вполне применимы соображения Дж. Н. Кейнса-старшего о нормативной науке¹²¹².

Далее более детально исследуем предмет градостроительного права. Прежде всего, постараемся понять сущность градостроительной деятельности, которая, конечно, шире того определения, которое сегодня присутствует в российском градостроительном праве. Согласно статье 1 Градостроительного кодекса РФ: «Градостроительная деятельность — деятельность по развитию территорий, в том числе

¹²¹² Кейнс Д.Н. Предмет и метод политической экономии / пер. с англ. – М.: Тип. И.А. Баландина, 1899.

городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий». Очевидно, что ключевым термином в этом определении является понятие о «развитии территорий». В зависимости от того, что мы понимаем под развитием территорий, мы придаем этому определению те или иные смыслы. Если далее следовать законодательству и отождествлять развитие территорий с *устойчивым развитием территорий* (что в общем случае неочевидно), то нам следует использовать законодательное определение устойчивого развития, а именно «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

В своих работах мы исследовали проблематику устойчивого развития территорий в его юридическом контексте и показали, что обеспечить устойчивость развития исключительно градостроительными средствами, предусмотренными градостроительным законодательством крайне сложно, а в отдельных случаях невозможно. Более того, мы утверждаем, что само воспроизводство искусственной городской среды направлено в сторону от естественного эволюционного развития человека (в ноосферном или ином научно-теоретическом плане) и создает среду его обитания, которая устойчиво развиваясь, непрерывно утрачивает естественную (природную) компоненту. В итоге современная градостроительная деятельность становится чрезвычайно сложным феноменом созидательной деятельности человека, который не может обеспечить устойчивость развития, не сопровождающуюся преобразованиями тех или иных компонентов среды обитания (в том числе с нанесением возможных ущербов). Наше умозаключение имеет невероятно важные последствия. Требования к качеству градостроительных решений, содержащихся в градостроительных документах, становятся всеобъемлющими. Научная обоснованность этих решений должна быть беспрецедентной. Только в этом случае можно гарантиро-

вать минимизацию возможных ущербов от принятых решений.

Таким образом, мы приходим к пониманию *истинного смысла* градостроительной деятельности как непрерывного и всестороннего (комплексного и системного) научного исследования объекта этой деятельности, теми средствами научного познания, которыми обладает градостроительная наука. Соответственно, градостроительное право как наука, имея объектом исследования градостроительную деятельность в ее общественно-правовых аспектах должна обеспечить правовую содержательную основу такой деятельности, т.е. научно обоснованными нормами права регламентировать ее в феноменологическом и методологическом плане с предельной точностью и детализацией. Это означает, что градостроительное право, регламентируя феноменологию и методологию градостроительства, гарантирует в лице государства минимизацию тех ущербов, о которых говорилось выше. В этом смысле ответственность за градостроительные ущербы принимающих документы органов местного самоуправления и экспертов-разработчиков документов, связана исключительно с отступлением от требований градостроительного законодательства. Ответственность федеральных органов власти, устанавливающих нормы градостроительного права, становится зависимой от результатов фундаментальных исследований в этой области науки и от градостроительной науки вообще.

Важный вывод, который мы делаем из этих умозаключений — предмет градостроительного права как науки являются *научно обоснованные в высочайшей степени всей существующей градостроительной теорией и практикой, а также научными знаниями из других областей, о которых мы говорили в предыдущем параграфе нормы градостроительного права, регламентирующие процессы территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий.*

Планируемое и проводимое сокращение нормативного регулирования в градостроительстве («регуляторная гильотина») и увеличение доли рекомендательных норм в подзаконных актах при торможении темы технического регулирования имеет свои положительные, но и

отрицательные стороны. Отрицательные стороны связаны с сокращением воздействия научно обоснованных норм на принимаемые градостроительные решения. Влияние архитектурных воздействий в градостроительстве, (не следует забывать, что архитектура это не только искусство, но и наука), снижается.

Таким образом, государство сокращает свое регулятивное воздействие в сфере градостроительства, а градостроительное право как наука утрачивает часть своего предмета. С одной стороны, это выглядит как предоставление большей степени свободы для субъектов градостроительной деятельности, в том числе и при научном обосновании градостроительных решений, с другой — влечет усиление ответственности за последствия необоснованно принимаемых градостроительных решений этих субъектов. Мы можем назвать это явление в градостроительном праве методологическим нигилизмом и, в связи с этим уместно обсудить методологию градостроительного права.

Для глубокого понимания природы градостроительных правоотношений целесообразно высказать несколько упрощенных тезисов. Для этого зададимся вопросом, как человечество пришло к пониманию необходимости придумывать города. На самом деле в природе нет ничего подобного городу. Древнейшим пристанищем человека была пещера, как и у многих высших животных. Однако на определенном этапе бытия человечество начало строить искусственные жилища, другие строения, объединять их в рационально организованные комплексы, которые и были названы городами. С изобретением архитектуры города сделались предметом художественного творчества, появилось представление о зодчестве (проектировании), которое не могло не стать предметом общественных отношений. Появился общественный и частный заказы на услуги зодчих, которые основывались на договоре. Предмет договора должен был оформляться в виде некоторого проектного задания, содержание которого возникало из обоюдных представлений заказчика и исполнителя «о прекрасном городе». Договор, его предмет, участие в этом процессе третьих лиц, а также вопросы использования земли для строительства, как и оформляющиеся отношения собственности не могли не привести к необходимости их формализации в виде норм права. Конечно, правовые аспекты градостроительства оформляются в античности, но многие элементы правоотношений между людьми,

занимающимися строительством, возникают задолго до этого повсеместно и на Западе, и на Востоке.

Ценностный аспект зданий и сооружений, выражался не только в их функциональности (а значит полезности), но и в художественно-архитектурной форме. Обладание зданием и сооружением означало, что его владелец достойный член общества и местного (городского) сообщества. И чем значительнее было ценностное содержание здания и сооружения, тем выше был общественный статус его владельца. Защита прав собственности на здания, переход этих прав к другим лицам порождает основы вещного гражданского права (применительно к недвижимым объектам). Однако одновременно возникает необходимость регулировать противоречивые интересы различных собственников, на использование территории города, а также регулировать противоречия между индивидуальными и общественными интересами, а это тоже предмет зарождающихся градостроительных отношений.

Многообразие даже ранних форм общественного бытия создает заказ на функциональные объекты культурного, образовательного, медицинского назначения, изобретаются дороги, водопровод и канализация. Древнейшее творение зодчего Гипподама Милетского, жившего за 500 лет до н.э., представлено в актуализированной археологической версии города Дион, который является иллюстрацией общественного процесса управляемого строительства целого города, на основе общей социально-обусловленной функциональной архитектурно-планировочной идеи. Именно в этой иллюстрации мы видим, как в древнем мире появляется нормативная методология современного градостроительного права. Воплощение идеи одного человека, ставшей общей целью всех жителей города, разделяющих эти идеи, формализованное в виде определенной последовательности действий по строительству города, ставшей содержанием общественного договора и множества частных договоров — вот нормативная методология градостроительного права. Нормативной идея остается до тех пор, пока не появляется новый градостроительный план, тогда старая реализованная градостроительная идея становится объектом изучения позитивной науки, задача которой заключается в том, чтобы обнаружить все недостатки реализации предыдущего плана и построить еще более рациональный новый город, используя все ту же нормативную методологию.

Справедливо в связи с этим задать вопрос о содержательной неизменности нормативной методологии градостроительного права. Отвечая на него, мы не можем не касаться темы эволюции права. Основной причиной эволюционных изменений права (градостроительного права) является непрерывное возрастание сложности общественных отношений как цивилизационного фактора. Цивилизация в процессе своего развития непрерывно трансформируется. Происходит смена общественных формаций, возникают новые региональные этносы со своей автономной культурой, со свойственными только им ценностями и бытованиями. Каждая из этих групп использует свои представления о праве, в том числе в части, касающейся градостроительных правоотношений. Возникновение культурных связей между группами часто влечет за собой взаимопроникновение культур, включая правовую культуру. Благодаря этому возникают более или менее устойчивые субконтинентальные и даже континентальные правовые системы с национальными особенностями. Различные опыты градостроительных правоотношений преломляются в национальном праве различным образом, они изменчивы во времени.

В период новейшей истории огромное влияние на трансформацию градостроительства оказывает научно-технический прогресс. Это связано с появлением новых технологий и материалов, используемых в строительстве и новых технологий проектирования. Все это не может не сказываться на содержании нормативной методологии градостроительного права.

Особое воздействие оказывается на правоотношения в связи с трансформацией экономической парадигмы. С возвратом капитализма и формированием рыночных отношений, установлением права частной собственности на недвижимые объекты, изменяется организация градостроительного процесса. Возникает потребность в регулировании правоотношений землепользования и застройки с учетом текущего состояния экономики, которое приводит к фундаментальным сдвигам в нормативной методологии градостроительного права.

В конечном счете все это выражается в возрастании сложности городской градостроительной системы, особенно в крупных городах и агломерациях. Чем сложнее становятся городские системы, тем большее количество ограничительных требований возникает в градостро-

ительном праве. Урбанистика изучает аспекты городской сложности и дает отдельные рекомендации к рационализации городов, то есть, по существу, понижая степень сложности городской системы. На основе этих предложений также вырабатываются методологические аспекты градостроительного права, повсеместно вовлекаемые в юридическую практику. Они затрагивают все уровни правовой системы и многообразно трансформируют современное муниципальное правотворчество. Мы воочию наблюдаем эти процессы в непрерывно трансформирующемся современном российском градостроительном праве.

Большое влияние на трансформацию нормативной методологии градостроительного права оказывает исследование опыта формализованных градостроительных ошибок. Значительное внимание многих исследователей сосредоточено на правоприменительной практике (реализации норм градостроительного права его субъектами) и изучении судебной практики по вопросам градостроительного права. Именно в этой области права при возрастающей сложности наблюдается наибольшее количество правовых недостатков, основанных на неполном учете многообразия правоотношений материального права. Неурегулированность отдельных аспектов градостроительного права часто приводит к произвольности или множественности толкований его норм каждым из правоприменителей. Очень часто правовые недостатки порождаются низкой скоростью реакции законодателей на флуктуации внутри градостроительной системы. Быстрые изменения очень трудно обнаружить и еще труднее быстро на них отреагировать в правотворческой деятельности (свойство низкой инертности и ригидности устоявшейся правовой системы). Более того, иногда правовая реакция приводит к неэффективному регулированию, которое усугубляет правоприменительную практику. Требуется время для установления этого факта и дальнейшего совершенствования системы права. Устранение градостроительных ошибок происходит наиболее болезненно, поскольку нормы права уже реализованы в объектах недвижимости, несоответствующих праву.

Таким образом, изменение нормативной методологии градостроительного права происходит в результате комплексного изучения опыта его применения в предшествующие периоды, то есть на основе позитивистской методологии градостроительного права. Это приводит нас

к интереснейшему выводу о том, что эволюционные исследования в градостроительном праве всегда носят позитивистский характер, но в результате этих исследований трансформируется нормативная методология градостроительного права.

Эти размышления, во-первых, указывают нам на комплексность объекта изучения, которым является процесс развития градостроительной системы. Поскольку каждый элемент комплекса имеет особую уникальную природу, не удивительно, что вокруг вопросов его функционирования и развития возникают особенные правоотношения, требующие регулирования отдельными отраслями права. Земельные ресурсы являются базисом, «несущей основой» градостроительства. Поэтому в российском земельном праве появляются главы, целиком посвященные вопросам градостроительного использования земель (можно смело утверждать, что сегодня в Земельном кодексе РФ вопросов градостроительного регулирования в землепользовании значительно больше, чем вопросов, связанных с иными видами использования земель). Собственно, даже традиционное использование земель в растениеводстве также требует обращения к градостроительным отношениям, когда речь заходит об отдельных аспектах ирригации, защиты сельскохозяйственных земель от негативных природных и техногенных воздействий и т.д.

Территориальное планирование обуславливает связи между градостроительным и хозяйственным правом. Сегодня ни один субъект экономики не может действовать, не вступая в градостроительные правоотношения. Даже такие сырьевые отрасли как лесопользование и недропользование сталкиваются сегодня с необходимостью прямого участия в территориальном планировании и градостроительном зонировании (хотя бы для того, чтобы преобразовать категорию земель либо установить необходимый вид разрешенного использования земельного участка). Ну а если субъект экономики инвестирует средства в новое производственное строительство, то он неизбежно становится участником всего комплекса градостроительных правоотношений. Вряд ли кто-то может оспаривать тот факт, что бизнес-план инвестиционного проекта, предусматривающий строительство нового предприятия априори несостоятелен, если он не опирается на соответствующие градостроительные документы.

Градостроительное право одно из составных компонентов функционирования рынка недвижимости. Именно градостроительные условия определяют принципы оценки недвижимости и в конечном счете ее рыночную стоимость. Таким образом осуществляется взаимодействие градостроительного и гражданского права. Множество обстоятельств связывают воедино градостроительное право с водным, воздушным и природоохран­ным законодательством, с отраслевым законодательством, регламентирующим деятельность инфраструктурных предприятий и функционирование инфраструктурных объектов.

Во-вторых, еще одним источником комплексности и, соответственно, общности градостроительной правовой науки является то, что это наука выступает в качестве инструментария *развития*. Мы, очевидно, понимаем, что развитие правовой науки и практики было бы невозможно, если бы не развивалось само общество. Мы знаем такие периоды в мировой истории, когда правовые системы застыли на целые столетия, и связано это было с общественным засто­ем, отсутствием развивающего конструктивного начала.

Именно невероятное ускорение развития (научно-технологического и общественного), которое мы наблюдаем в XX и в начале XXI вв., послужило толчком для стремительного обогащения системы комплексных знаний о природе этого развития, во главе которого естественным образом поместилось градостроительство и неизменно сопровождающее его градостроительное право. Универсальный регулятор человеческих отношений в процессе непрерывного и ускоряющегося развития общества и среды его обитания, вот конечная парадигма градостроительного права и, соответственно, фактор, определяющий его главенствующее положение в системе права.

Наконец, в-третьих, следует иметь в виду, что города — это центры ускорения развития. Чем крупнее город, тем быстрее он развивается и тем значительнее его вклад в развитие юридической практики. Это определяется теорией сложности систем и это непреложный закон, который мы не можем не учитывать (кстати, большое число норм градостроительного права в итоге адресовано градостроительной практике именно больших городов и мегаполисов). Альтернативные процессы мы можем наблюдать во множестве малых и сверхмалых населенных мест, где отсутствие градостроительной практики определяет отсут-

стве градостроительных правоотношений и, как следствие, отказ от использования градостроительного права. Яркой иллюстрацией этого является норма градостроительного законодательства, допускающая отказ от территориального планирования в поселениях, отказавшихся от перспективы развития.

В этом контексте следует определять роль городского градостроительного права, то есть не как частности в общей системе, а как главенствующего элемента, влекущего за собой совершенствование всего градостроительного права. Именно эта часть права выступает в качестве самой эффективной юридической лаборатории человечества. Если к этому прилагаются методологии комплексного исследования юридической урбанологии, то возникает научное оформление экспериментальной науки в виде теоретических обобщений, так необходимых для понимания движущих сил процесса развития и, конечно, деструктивных, разрушающих общественных действий, противостоящих ему.

На наш взгляд, настало время для серьезного научного переосмысления всей системы «пространственного права» (назовем так то, что должно возникнуть на основе значительной части современной российской правовой системы, которая все еще далека сегодня от реального правоприменения).

17.3. Город и городская агломерация в России: объекты и субъекты в градостроительном праве

В самом общем представлении город как населенный пункт, содержащий градостроительные объекты различного назначения, территориально связанные с земной поверхностью, должен являться объектом для правового регулирования. Почему должен, а не является? Потому что в федеральном законодательстве, в частности, в Градостроительном кодексе РФ (далее — ГрК), начиная с 2004 г., город как объект правового регулирования представлен в «размытом» виде. Этот объект заменен в большинстве случаев другими объектами — городскими округами, городскими поселениями. Точнее, не городскими округами и городскими поселениями, а территориями городских округов и городских поселений. В законодательстве используются понятия «городской округ» и

«городское поселение», введенные в законодательную практику известным Федеральным законом № 131-ФЗ и относящиеся, прежде всего, к категориям муниципального и конституционного права.

В то же время город, как местное сообщество проживающих в нем жителей, интересы которых представлены разными публично-правовыми и гражданско-правовыми субъектами, и, прежде всего, органами публичной власти, представляет в этой ипостаси субъект общественных отношений. В Российской Федерации субъектом таких отношений, представляющих города, являются органы государственной власти субъектов РФ в городах федерального значения и органы местного самоуправления городских муниципальных единиц (городских округов и городских поселений). Здесь возникает вопрос о том, к какой отрасли законодательства относится понятие «город»? Ни одна отрасль законодательства не готова принять полностью город в свое лоно. ГрК в редакции от 2004 г. от него тоже отказался. Исключением, по-видимому, являются сторонники формирования правовой теории города — городского права¹²¹³.

Одной из причин является, по-видимому, сложность конструирования четкого юридического понятия «город» как объекта для правового регулирования. Действительно, сложности такие существуют как на теоретическом уровне, так и на уровне законодательного регулирования.

В начале — об одном из основных понятий в геоурбанистике, понятии «город», с учетом которого, в точно определенном или в предельно общем виде, должны формироваться градостроительное право и градостроительное законодательство. Сразу же отметим, что строгого понятия «город» в географии, так же, как и в градостроительной науке, которое бы могло быть трансформировано в однозначно толкуемый юридический термин, нет. Убедительные аргументы в пользу невозможности на данном этапе развития наук о городе сформировать строгое понятие города приведены Г.М. Лаппо¹²¹⁴. В Словаре-справочнике А.Г. Махрова обоснованно замечает, что «при всей распространенности городов и даже обыденности употребления самого понятия

¹²¹³ Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. — М.: Юрист, 2012.

¹²¹⁴ Лаппо Г.М. География городов: Учеб пособие для географ. ф-тов вузов. — М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 3–5, 10–12.

«город», в мире нет его общепризнанного определения и критериев выделения», а потому город определяется как «населенный пункт, отнесенный законодательством государства к категории городов, то есть имеющий юридический статус города»¹²¹⁵. Иными словами, населенный пункт наделяется статусом города в административном порядке. Причем в большинстве стран действует именно такой административный порядок независимо от принятой, имеющей существенные особенности типизации городов в каждой стране¹²¹⁶.

Существующие в литературе юридические определения понятия город не содержат материальных характеристик города, а отражают сложившуюся на практике процедуру наделения населенного пункта статусом города или статусом городского населенного пункта. Так, В.В. Таболин¹²¹⁷ дает следующее определение города, как он полагает с позиций городского права: «город — населенный пункт, в котором большинство населения не занято в сфере сельскохозяйственного производства, где в соответствии с законодательством, в пределах соответствующей территории реализуются функции власти и управления для обеспечения жизнедеятельности города в интересах его жителей». Отметим лишь некоторые недостатки этого определения. Определение сформировано по типу существующих характеристик города в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР¹²¹⁸ на основе выделения направления хозяйственной деятельности жителей населенного пункта. Неопределенность критерия «большинство населения» не позволяет использовать это определение в законодательной практике, поскольку требует установления конкретного значения такого большинства. Решение такой задачи в настоящее время зависит от методики выявления большинства, которое, как представляется, будет определяться спецификой каждого населенного пункта. Априори можно констатировать, что в современных условиях и во многих сельских населенных пунктах, явно отличающихся сельским типом жизнедеятельности и градостро-

¹²¹⁵ Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник / отв. ред. А.П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 73.

¹²¹⁶ Там же. С. 73–74.

¹²¹⁷ Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46.

¹²¹⁸ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

ительного облика, большинство населения может быть и не занято в сфере сельскохозяйственного производства. Поэтому критерий направления занятости населения в настоящее время утрачивает свое значение определяющего критерия.

Отсутствие удовлетворительного понятия «город», содержащего хотя бы минимальное число основных характеристик города, для возможности использования его в юридических текстах не означает, что это понятие не может быть включено в законодательство. В частности, в градостроительное законодательство должна быть возвращена классификация городов, принятая в географии и теории градостроительства. Такая классификация, несомненно, должна предопределять юридический статуса города, городского населенного пункта¹²¹⁹, в пределах которого, прежде всего, и должна образовываться муниципальная единица — в настоящее время городской округ.

В географии и в градостроительстве принята, многократно обоснована классификация городов и населенных пунктов в зависимости от численности населения¹²²⁰. Классификация населенных пунктов у различных авторов несколько отличается. Так, например, Г.М. Лаппо¹²²¹ приводит следующую классификацию: малые города — до 50 тыс. жителей, средние 50–100, большие 100–250, крупные — 250–300, крупнейшие 500 тыс. — 1 млн жителей, города-миллионеры — свыше 1 млн жителей. Следует отметить, что подобная классификация по критерию численности населения присутствует в неявном виде в утвержденной в 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года¹²²² (далее — Стратегия, Стратегия пространственного раз-

¹²¹⁹ Типизация существовала в Градостроительном кодексе РФ в редакции 1998 г.

¹²²⁰ Сверхкрупные города (численность населения свыше 3 миллионов человек), крупнейшие города (численность населения от 1 миллиона до 3 миллионов человек), крупные города (численность населения от 250 тысяч до 1 миллиона человек), большие города (численность населения от 100 тысяч до 250 тысяч человек), средние города (численность населения от 50 тысяч до 100 тысяч человек), малые города и поселки (численность населения до 50 тысяч человек), крупные сельские поселения (численность населения свыше 5 тысяч человек), большие сельские поселения (численность населения от 1 тысячи до 5 тысяч человек), средние сельские поселения (численность населения от 200 человек до 1 тысячи человек), малые сельские поселения (численность населения менее 200 человек).

¹²²¹ Лаппо Г.М. Указ. соч. С. 43.

¹²²² Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

вития), однако в Градостроительном кодексе РФ в редакции 2004 г. она отсутствует. В современных исследованиях¹²²³ используются и более дробные классификации.

В географии обращается внимание на то, что фактическая граница города отличается как от реальной физической, так и административной установленной границы. «Физический» или «реальный» город выделяют на основании различных критериев: «непрерывности застройки, плотности населения, экономической деятельности, интенсивности связей»¹²²⁴ и др. Очевидно, что географическое понятие «фактический город» сложно формализуемо, юридическая теория города и градостроительная практика должны основываться на физической границе города, которая может быть установлена на местности. Этот вывод не означает то, что граница населенного пункта городского типа должна в точности воспроизводить границу физического реального города или населенного пункта городского типа. В юридической теории и практике должны быть сформулированы требования, устанавливающие пределы возможного и допустимого расширения административной границы города по сравнению с фактической реальной границей города или населенного пункта городского типа.

Градостроительная наука также оперирует лишь сходной типизацией населенных пунктов по различным критериям, главным образом, критерию людности, что и географическая наука. Некоторыми авторами для градостроительных целей предложены определения города. Так, М.Я. Вильнер предлагает следующее определение: «Город — имеющее развитые внутренние и внешние связи место сосредоточения и формирования интеллектуального, трудового и материального потенциала человеческого общества, формирования личностей его граждан — населенное место с капитальной застройкой, улично-дорожной сетью, коммунальным хозяйством, развитыми социальными, производственными и другими инфраструктурами»¹²²⁵. Как выше было отмечено, по-

¹²²³ Напр.: Манаева И.В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 7. С. 1235–1249; Макарова М.Н. Малые города в пространственной структуре размещения населения региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 2. С. 181–194.

¹²²⁴ Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник... С. 74.

¹²²⁵ Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в РФ. – М.: ООО «ИД «ГРАД-ИНФО», НП «СРОСЭКСПЕРТ», 2013. С. 27.

добные определения не представляется возможным формализовать до степени пригодности включения их в нормативные правовые акты.

Приведем результаты сравнительного анализа законодательства о градостроительной деятельности и архитектурно-градостроительной теории. Такой анализ позволит выявить точки пересечения нормативных правовых актов с архитектурно-градостроительной теорией и их взаимное влияние друг на друга. Нормативные правовые основы градостроительной деятельности определены в Градостроительном кодексе РФ (статья 3 ГрК), строительных и санитарных нормах и правилах (СНиП, СанПиН, СП), местных нормативах градостроительного проектирования.

В Градостроительном кодексе РФ градостроительная деятельность определяется, как деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, благоустройства территорий (статья 1 ГрК). Однако положения Градостроительного кодекса РФ являются в основном положениями процедурного характера (статья 4 ГрК). В мировой практике основным способом развития территорий муниципальных образований является архитектурно-градостроительное проектирование, которое должно подчиняться материальным нормам, установленным в законе. Однако в Градостроительном кодексе РФ материальных норм практически не содержится. Материальные нормы даны в строительных правилах (СП) и соблюдаются или, во всяком случае, должны соблюдаться архитекторами при разработке генеральных планов и схем территориального планирования муниципальных образований. В результате сложившейся ситуации правовые нормы и градостроительные правила для участников градостроительной деятельности напрямую друг с другом не связаны. Что неминуемо влечет расхождения и противоречия в подходах при планировании территорий населенных мест.

Существенным недостатком данного в Градостроительном кодексе РФ определения градостроительной деятельности с точки зрения архитектурной теории является описание градостроительной деятельности

в виде перечисления способов её выполнения. В отличие от положений Градостроительного кодекса РФ, в архитектурно-градостроительной теории градостроительная деятельность понимается как комплексная деятельность, сочетающая в себе решение задач формирования материальной базы, благоприятной среды обитания, архитектурно-эстетических и социальных задач¹²²⁶. Архитектурно-градостроительный подход учитывает необходимость решения как чисто материально-практических, так и художественных задач, таких, например, как формирование архитектурного облика населенных пунктов. Особое внимание в архитектурно-градостроительной теории уделяется взаимному влиянию материальных и художественных аспектов градостроительной деятельности. В законодательстве указанные особенности градостроительной деятельности не рассматриваются.

Указанные различия определяют различия в подходах к формированию территорий муниципальных образований и, как следствие, их границ. Ещё больше это различие становится понятным, если принять во внимание, что с точки зрения архитектурной теории территория муниципального образования — это не набор отдельно взятых населенных пунктов, связанных дорогами, средствами коммуникации и пр. Архитектурная теория не оперирует такими категориями, как муниципальное образование, а потому в этой теории и не содержится определения муниципального образования. И это понятно, потому что архитекторы работают в первую очередь с градостроительными системами, а не с муниципальными образованиями, как с субъектами и объектами управления. «Градостроительная система — совокупность пространственно организованных и взаимосвязанных элементов — технически освоенных территорий, зданий и сооружений, дорог и инженерных коммуникаций, совместно с природными компонентами формирующей среду общественной жизнедеятельности на разных территориальных уровнях»¹²²⁷. В результате анализа как градостроительной системы в целом, так и её отдельных элементов и определяется тип поселения — город, село, деревня и т.п. Такой анализ позволяет выявить особенности территорий, существующие на ней проблемы, возможные способы

¹²²⁶ Яргина З.Н., Косицкий Я.В., Владимиров В.В. и др. Основы теории градостроительства. — М.: Стройиздат, 1986. С. 12.

¹²²⁷ Там же. С. 14.

и пути их решения, определить вектор развития территории в целом.

Архитектурная теория обладает намного более развитой типологией населенных пунктов, чем дается в законодательстве о местном самоуправлении. Однако на практике при разработке генеральных планов муниципальных образований архитекторам даются границы территорий муниципальных образований, определенные часто с игнорированием архитектурно-градостроительных факторов, а иногда и здравого смысла (примером могут служить генеральные планы городских округов Сахалинской области).

В ГрК в дополнение к типизации городов и городских населенных пунктов на основе численности населения должны быть введены и иные характеристики и типы городских населенных пунктов, которые, в конечном счете, должны предопределять особенности и специфические требования к подготовке генеральных планов городских населенных пунктов каждого из типов. Даже выборочный анализ законодательства и подзаконных нормативных правовых актов показывает, что в Российской Федерации для целей нормативного правового регулирования выделяются более 10 характерных типов городов и городских населенных пунктов, статус которых, прежде всего как объектов архитектурно-градостроительного регулирования, зависит от принадлежности к той или иной группе (типу). Наряду с основным критерием классификации (принадлежности населенного пункта к городской или сельской территории) используются и иные критерии классификации: исторические, религиозно-исторические, функциональные, управленческие, экономико-управленческие и др.

Содержание определений¹²²⁸, используемых для наименования каждого из городов, принадлежащего к одному из типов, не требует особого обоснования необходимости учета особенностей городов для специального регулирования градостроительной деятельности на федеральном уровне — уровне ГрК. В настоящее время несистематизированные и неполные требования к особенностям архитектурно-градостроительного регулирования некоторых типов городов содержатся в ряде федеральных законов, но не в ГрК. Заметим, что в федеральном

¹²²⁸ Исторический город, город-герой, город воинской славы, город-курорт, северный город, малый город, город – ЗАТО, город – наукоград, город – административный центр, город, наделенный ЮНЕСКО статусом города исторического наследия, город-столица, город федерального значения, моногород и др.

законодательстве, содержащем подобные отрывочные специальные требования, используется традиционное понятие «населенный пункт» (историческое поселение)¹²²⁹, как объект правового регулирования, а не городской округ или городское поселение.

Принципиальное теоретическое и практическое значение для архитектурно-градостроительной деятельности в городах федерального значения, и прежде всего, в Москве и Санкт-Петербурге имеет понятие «единство городского хозяйства», введенное в федеральное законодательство не ГрК, а Федеральным законом № 131-ФЗ. Что уже само по себе свидетельствует о том, что это понятие используется для целей управления, территориальной организации управления и выделения субъектов управления в городе, но никак не для градостроительного регулирования. Несмотря на широкое его использование для обоснования территориальной организации местного самоуправления, в федеральном законодательстве до сих пор существует законодательный пробел: отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ трактовки принципа сохранения единства городского хозяйства, который должен являться основным юридически формализованным принципом при определении территорий и установлении перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований. Ликвидация такого пробела имеет принципиальное значение и для других городов, имеющих внутригородские муниципальные единицы. В Рекомендациях Комитета Государственной Думы по вопросам федеративного устройства и местного самоуправления, принятых по результатам проведения 2 ноября 2018 г. в городе Челябинске «круглого стола» на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением», несмотря на многократное обращение в тексте документа к принципу единства городского хозяйства, отсутствуют характеристики этого принципа. Следует отметить, что и в решениях Конституционного Суда РФ указывается лишь на необходимость следования этому принципу.

Убедительные доказательства произвольности и субъективности толкования данного принципа в практике организации местного самоуправления в городах федерального значения приводятся в ряде пу-

¹²²⁹ Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ».

бликаций и исследований¹²³⁰. Попытки сформулировать развернутое содержание и дать определение принципу единства городского хозяйства предпринимаются в настоящее время и предпринимались с того времени, когда принцип введен в законодательство, однако удовлетворительного решения этой проблемы до сих пор не предложено¹²³¹.

По нашему мнению, несмотря на огромный массив монографий, научных статей в различных отраслях не только права, но и других наук (урбанистики, географии, градостроительства, архитектуры, экономики, социологии, философии, психологии, теории управления и др.), необходимы комплексные междисциплинарные исследования именно в этом «узком» направлении для того, чтобы сформировать юридическое определение и характеристики принципа единства городского хозяйства для целей управления и для целей градостроительства, предварительно четко сформулировав цели, в которых оно будет использоваться.

Предваряя обсуждение проблем, связанных с введением в законодательную практику в Российской Федерации понятия «городская агломерация», обратим внимание на то, что в ГрК отсутствует и еще одно из важных в градостроительной науке понятий «пригородная зона». В одной публикаций В.В. Анিকেев и В.В. Владимиров сформулировали важный градостроительный принцип: «...каждый город должен составлять единство с прилегающей к нему пригородной зоной либо с окружающей и тяготеющей к нему группой сельских поселений»¹²³².

¹²³⁰ Напр.: *Гриценко Е.В.* К вопросу о концепции организации публичной власти в городах федерального значения // *Управленческое консультирование*. 2007. № 3. С. 40–49; *Кирсанов С.А., Ошурков А.Т.* Финансово-экономические особенности петербургской модели местного самоуправления // *Человек. Общество. Управление*. 2006. № 1. С. 96–109; *Таболин В.В.* Политико-правовые проблемы местного самоуправления в городах федерального значения: Материалы международной научной конференции МГУ им. М.В. Ломоносова «Конституционное право и политика». – М.: Юрист, 2012. С. 627–634.

¹²³¹ Подробнее: *Писарев Д.А.* Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения: конституционно-правовой аспект: на примере города Москвы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010; *Голованов В.М.* Муниципальные органы публичной власти в городах федерального значения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010; *Таболин В.В.* Урбано-логические аспекты понятия и структуры городского хозяйства. С. 247–253. В кн.: *Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты: монография, коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина.* – М.: Юстицинформ, 2020.

¹²³² *Аникеев В.В., Владимиров В.В.* Градостроительные проблемы совершенствования административно-территориального устройства. – М.: Эдиториал УРСС. Серия «Теоретические основы градостроительства», 2002. С. 103.

В работе не раскрывается и не детализируется требование «единства города и прилегающей к нему территории». Должно ли это требование трактоваться как требование разработки генеральных планов городов в комплексе с проектами планировки их пригородных зон в рамках действия принципа неизменности административных границ? Этот принцип был сформулирован И.М. Смоляром, прежде всего, применительно к управлению агломерациями, также автор рассматривает агломерацию в качестве объекта градостроительной деятельности¹²³³.

Комплекс правовых проблем, возникших в связи с введением Стратегией в практику деятельности исполнительной власти понятия «городская агломерация» и предстоящим введением в федеральное законодательство такого понятия, заключается в следующем.

Во-первых, необходимо обосновать формулу нормативного правового понятия агломерации, а также производного от него понятия «городская агломерация». Следует отметить, что понятие «агломерация» уже достаточно широко используется в законах субъектов РФ. Обширная информация о таких законах субъектов Российской Федерации содержится в публикации Шугриной Е.С. и Мироновой Г.В.¹²³⁴

Во-вторых, возникает необходимость обоснования и оценки условий нормативного правового обеспечения возможности развития не только крупных и крупнейших городских агломераций в Российской Федерации, как это предусмотрено Стратегией и Планом реализации Стратегии пространственного развития в Российской Федерации до 2025 года¹²³⁵ (далее — План реализации Стратегии), но и агломераций другого таксонометрического ранга.

В-третьих, возвращаясь к характеристике комплекса проблем, возникающих в связи с использованием понятия «агломерация» в публично-правовой практике, а затем и в законодательстве, выделим комплекс проблем законодательного градостроительного и админи-

¹²³³ *Смоляр И.М.* Принципы градостроительного проектирования и предложения по разработке генеральных планов городов в новых социально-экономических условиях. — М.: 1995. С. 53.

¹²³⁴ *Шугрина Е.С., Миронова Г.В.* Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

¹²³⁵ Распоряжение Правительства РФ 27 декабря 2019 года № 3227-р (ред. от 23.12.2020) «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ. 2020. № 1 (часть II). Ст. 142.

стративного правового регулирования статуса населенных пунктов и систем расселения в Российской Федерации.

В-четвертых, утверждение Стратегии и, что еще более важно практическое осуществление мер, в первую очередь предстоящее рассмотрение проекта федерального закона о городских агломерациях в Государственной Думе, вновь актуализирует необходимость разработки на новом теоретическом уровне способов разрешения междисциплинарных проблем обеспечения стабильности расселения на территории Российской Федерации, в том числе и производных от них способов обеспечения территориальной устойчивости муниципальных единиц, входящих в границы агломераций. Эта проблема в еще большей степени обостряется в связи с тем, что проектом федерального закона о городских агломерациях не предусматривается возможность «вхождения» в состав городской агломерации муниципальных единиц такого вида, как муниципальный район. Если такое положение будет сохранено и при рассмотрении проекта в Государственной Думе, то это может интенсифицировать процесс ликвидации муниципальных районов во многих субъектах РФ и преобразования их в городские округа.

Обратимся к рассмотрению понятия «агломерация». Проблемы законодательного регулирования агломерационных процессов в России рассматриваются в огромном массиве публикаций градостроителей, географов, экономистов, юристов, политологов, социологов, философов, историков и других специалистов. Казалось бы, что с принятием Плана реализации Стратегии проблематика «агломераций» из теоретических, теоретико-правовых, научно-практических сфер должна перейти в сферу практического приложения всего наработанного материала, однако этого не происходит. Основываясь на результатах анализа научных публикаций по указанной проблематике, учитывая практические меры в системе исполнительной власти в Российской Федерации, выделим теоретические и практические проблемы введения в законодательную практику понятия «агломерация» в контексте обеспечения цели пространственного развития Российской Федерации, сформулированной в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». К таковым теоретическим и практическим юридическим проблемам должны быть отнесены следующие.

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

2. В совокупности с формированием указанных юридических понятий концептуальное и практическое установление материальных характеристик административных границ агломераций и городских агломераций, в частности.

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

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

По мнению А.В. Бокова, в лексиконе российских архитекторов и градостроителей слово «агломерация» появилось во времена хрущевской оттепели. Обратим внимание на один из значимых выводов для построения юридического понятия агломерации, декларируемых А.В. Боковым: «Понятие агломерации не содержит само по себе оценочных суждений и является предельно широким, обозначающим лишь сообщество нескольких поселений, сохраняющих относительную независимость. Агломерация — это связи и отношения элементов, безразличные к их параметрам, количественным и качественным. Теоретически агломерацией могут считаться и ряд посёл-

ков, идущих вдоль одной магистрали, и Москва с ее окружением»¹²³⁶.

Очевидно, что при таком подходе точно сформировать юридически безупречное понятие агломерации, и даже с конкретизацией этого понятия в виде «городская агломерация», не представляется возможным. Более того, введение в законодательство однозначных параметров для установления административных границ агломераций также не представляется возможным. Поэтому одним из возможных вариантов в таком случае остается разработка законодательной процедуры установления «условной» административно-территориальной границы конкретной агломерации уполномоченным государственным органом, либо установление такой границы на основе соглашения между населенными пунктами, а в сложившихся условиях в субъектах РФ — на основе соглашения между муниципальными единицами, которые, как предполагается, должны представлять интересы таких населенных пунктов.

В большинстве научных публикаций юридического профиля не ставится одна из ключевых проблем — проблема определения порядка и характеристик нормативного правового закрепления границ агломерации, несмотря на то, что именно эту проблему необходимо будет решить в проекте подготовленного федерального закона о городских агломерациях. Проблема юридического определения и установления даже «условной» административной границы агломерации в научных публикациях юридического профиля и многочисленных публикациях экономического профиля рассматривается через призму определения и установления управленческого статуса агломерации¹²³⁷. При этом зачастую упускаются из виду выводы специалистов экономической географии, архитекторов-градостроителей, урбанистов, экономистов, свидетельствующие о сложности и множественности вариантов определения границ агломерации в зависимости от тех критериев, ко-

¹²³⁶ Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42.

¹²³⁷ Напр.: Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36; Гвоздева М.А., Казакова М.В., Поспелова Е.А. Подходы к определению агломерации // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 24. С. 3505–3514; Швецов А.Н. Управление городскими агломерациями: организационно-правовые варианты // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 1. С. 19–30; Павлов Ю.В., Королева Е.Н., Лабзин А.В. Органы управления городской агломерацией: проектирование состава и способов формирования // Вестник СПбГУ. Менеджмент. 2018. Т. 17. Вып. 4. С. 576–610; Павлов Ю. Будущее муниципалитетов в агломерации: эволюция взглядов на метрополитенское управление // Экономическая политика. 2019. Т. 14. № 1. С. 126–153.

торые положены в основу такого определения¹²³⁸. Одним из главных критериев для практического установления границы агломерации в большинстве исследований является критерий временной доступности населенных пунктов относительно ядра агломерации (центрального города).

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

Обратимся к возможным юридическим определениям понятия «агломерация», основанным на выводах географов и архитекторов-градостроителей. В монографии географов — специалистов районной планировки¹²³⁹ приводится следующее определение городской агломерации: «Агломерации городские — быстро развивающиеся во всем мире скопления населенных мест, состоящие из нескольких, а нередко десятков населенных мест, включая сельские поселения, тесно связанные друг с другом». Примечательно, что авторы этой работы, в отличие от большинства публикаций в сфере права, экономики и управления, рассматривают городские агломерации как «наиболее интегрированные формы городского и сельского расселения». При этом обращается внимание на то, что «место прежде использовавшейся терминологии «групповая система населенных мест (ГСНМ)» замещено термином «городская агломерация»¹²⁴⁰, что, по их мнению, обосновано, поскольку эти два термина в сравнении не имеют смысловых преимуществ, а

¹²³⁸ Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения наагломерационного уровня в России // Известия РАН. Серия географическая. 2019. № 4. С. 31–45.

¹²³⁹ Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. – М.: Международные отношения, 2000. С. 127.

¹²⁴⁰ Там же. С. 65.

термин ГСНМ выражал идею управляемой городской агломерации. Представляется, что с аргументацией отказа от использования термина ГСНМ лишь потому, что термин «агломерация» утвердился в научных публикациях (отметим, прежде всего, в зарубежных научных публикациях), а термин ГСНМ носил на себе «негативный отпечаток» советского периода сдерживания роста агломераций, согласиться нельзя. Буквально термин «агломерация» (от лат. *agglomerare* — присоединяю, накапливаю) — присоединение, накопление, а городская агломерация — «городское присоединение, накопление», что в сравнении с термином «групповая система населенных мест» существенно проигрывает в глубине смысловой нагрузки и адекватности отражения процессов, происходящих в системах расселения и в СССР, и в Российской Федерации, и в других странах.

Более того, использование термина «групповая система населенных мест» в юридических текстах создает юридико-технические возможности нормативной формализации и регламентации управленческих процессов в сфере законодательного обеспечения реализации Стратегии пространственного развития без введения в федеральные законы дополнительного термина «агломерация». К сожалению, в Стратегии пространственного развития, используется термин «агломерации». Крупные агломерации отграничиваются от крупнейших количественным параметром численности населения (500 тыс. и 1 млн человек), при этом и крупная, и крупнейшая городская агломерация характеризуются одинаковыми качественными параметрами: совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Необходимо отметить, что в характеристике вообще отсутствует определение «городская», а потому определение агломерации, используемое в Стратегии, может быть представлено следующей формулировкой: агломерация — это совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе, трудовыми, и социальными связями.

Возвращаясь к особенностям теоретического определения понятия «городская агломерация» обратимся к одному из распространенных определений в географической науке. В географическом словаре-справочнике по социально-экономической географии дается следующее определение агломерации: городская агломерация — форма расселения, представляющая собой компактную систему территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест (преимущественно городских), объединенных устойчивыми и многообразными связями (трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными), общей социальной и технической инфраструктурой¹²⁴¹. Автор статьи в словаре-справочнике А.Г. Махрова обращает внимание на то, что наряду с наиболее часто употребляемым термином «агломерация» используются также термины «метрополитенские ареалы», «метрополитенские статистические ареалы», «конурбации», «районы больших городов», «локальные или групповые системы расселения», «ареалы взаимосвязанного расселения», «города-поля», «город-регион».

В монографии, учитывающей современные архитектурно-градостроительные реалии, известный и авторитетный специалист районной планировки Вильнер М.Я. дает во многом сходное с приведенными выше определениями следующее определение городской агломерации: «городская агломерация — сосредоточение городов и других населенных мест, иногда срастающихся, объединенных общими инфраструктурами, интенсивными ежедневными трудовыми, производственными, социальными и культурными связями, имеющие один центр — моноцентрические и с несколькими центрами — полицентрические»¹²⁴².

Таким образом, юридический анализ существующих определений показывает, что в случае закрепления в федеральном законе любого из приведенных выше определений городской агломерации, возникнут неопределенности и многовариантности трактовки характеристик выделения агломерации, представленные прилагательными (компактная, устойчивая, сближенная и пр.).

¹²⁴¹ Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. отв. ред. А.П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена, 2013. С. 74.

¹²⁴² Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в РФ. – М.: ООО «ИД «ГРАД-ИНФО», НП «СРОЭКСПЕРТ», 2013. С. 27.

К сожалению, как отмечает А.Г. Махрова, в настоящее время отсутствуют единые подходы к делимитации городских агломераций. Действительно, обоснованию методик делимитации в последнее время посвящено много статей и диссертационных исследований, в которых подвергаются критике известные методики и предлагаются их улучшения¹²⁴³.

В перечень основных требований (критериев) для определения границ городских агломераций предлагается включить численность населения административного центра городской агломерации, средняя численность населения, проживающего в городах соответствующего субъекта РФ, средняя плотность населения муниципальных образований, средняя плотность населения в соответствующем субъекте РФ; транспортная доступность до административного центра городской агломерации и обратно в течение рабочего дня для жителей всех муниципальных образований и населенных пунктов, планируемых к включению в состав соответствующей городской агломерации (статья 3 законопроекта).

Эти критерии не дают исчерпывающего представления (несмотря на отдельные указания о таковых в Стратегии) о конкретном перечне населенных пунктов (городских и сельских) и муниципальных единиц, которые могут войти в состав агломерации. К сожалению, поэтому из двух прогнозируемых вариантов (административном и научно обоснованном) делимитации территории агломерации наиболее вероятным является административный вариант, поскольку научно обоснованный потребует междисциплинарных научных разработок методики делимитации городских агломераций. Разработка такой методики, учитывая опыт разработки проекта Концепции Стратегии и Стратегии, потребует не только привлечения специалистов различного профиля, но длительного периода, который может превысить период действия Стратегии. К сожалению, в Стратегии и Планах реализации Стратегии подготовка подобного документа не предусматривается.

В целом, даже в случае «оперативного» установления границ конкретной агломерации, камнем преткновения может оказаться, как это

¹²⁴³ Напр.: *Ижгузина Н.Р.* Подходы к делимитации городских агломераций // *Дискуссия. Журнал научных публикаций.* 2014. № 9 (50). С. 44–52; *Уляева А.Г.* Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // *Региональная экономика: теория и практика.* 2016. Т. 14. Вып. 12. С. 17–27.

следует из результатов анализа многочисленных публикаций об опыте и попытках создания агломераций в субъектах РФ и зарубежной практики¹²⁴⁴, проблема перераспределения полномочий между публичными образованиями и установления административно-правового статуса проектируемой городской агломерации. В общем виде результаты анализа возможных вариантов моделей управления агломерациями содержатся в многочисленных российских и зарубежных публикациях¹²⁴⁵.

В заключение отметим, что разработку законопроектов «об агломерациях», а также возможной подготовки проекта федерального закона об административно-территориальном устройстве в Российской Федерации, целесообразно проводить с учетом опыта территориальных преобразований на местном уровне и на основе проведенных научных исследований в этой области.

¹²⁴⁴ Dovey K., Rao F., Pafka E. Agglomeration and assemblage: Deterritorialising urban theory // *Urban Studies*. 2016. № 2. P. 263-273.

¹²⁴⁵ Напр.: Эпоха агломераций. Новая карта мира // *Urban agenda*. – М.: АНО «Московский урбанистический форум». №7. 2017; Попов Р.А., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. Контуры новой государственной политики по отношению к городам и городским агломерациям России // *ЭКО*. 2018. № 8. С. 7–22; Антонов Е.В., Махрова А.Г. Крупнейшие городские агломерации и формы расселения на агломерационном уровне в России // *Известия РАН. Серия географическая*. 2019. № 4. С. 31–45.

ГЛАВА 18.

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УРБАНОЛОГИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

18.1. Правовые и урбанонологические аспекты цифровизации города

Урбанонология в широком ее понимании — комплексное научное направление, сочетающее гуманитарные и естественнонаучные методы изучения правовых, экономических, социальных, философских, психологических, урбанистических и естественнонаучных аспектов урбанизации и города как важнейшего цивилизационного объекта.

Исследования закономерностей формирования, развития и роли города в жизни человечества осуществляются уже несколько веков (Бюхер К. и др., 1905) и продолжается в настоящее время, когда цивилизация предлагает развивать новые формы нашего существования на Земле. Практически все гуманитарные науки исследуют различные аспектами жизни и деятельности современного города.

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 роботизации в практическую жизнь людей.

Исследование целей и средств реализации правового регулирования управления в городах в современных реалиях постиндустриального и цифрового общества требует привлечения комплексного методологического подхода, основанного на синтезе результатов правоведческих, экономических, социологических и политологических аспектов исследования.

Цифровизация экономики, социальной сферы и системы городского управления в таком аспекте выступает вызовом городу как открытой и динамически-развивающейся сложной системе. В таких обновленных условиях городские системы не только трансформируются в условиях цифровой революции, но и приобретают новые технические возможности для решения принципиально более сложных интегративных задач, увеличивая уровень организации социума. Поэтому системный

анализ способен эффективно моделировать социальные процессы города, а также позволяет экстраполировать изученные свойства моделей на их оригинал и предлагать пути повышения эффективности правового обеспечения управления городом.

Известный российский ученый-правовед Ю.А. Тихомиров выделяет ключевые правовые проблемы современного управления, которые связаны с тем, что 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 режимах¹²⁴⁶.

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 граждан¹²⁴⁷.

Цифровизация и внедрение новых информационных технологий в процесс управления городами конечно будет развиваться и это уже

¹²⁴⁶ Тихомиров Ю.А. Поведение в обществе и право // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 5-20.

¹²⁴⁷ Максимов С.Н. «Умный город»: к вопросу о понятии и концепции // Проблемы современной экономики. 2017. № 1(61). С. 117–120.

сегодня требует своего правового исследования и обоснования.

Правоведы обращают на это пристальное внимание подчеркивая, что процесс цифровизации в стране вызывает необходимость анализировать правовые аспекты такого явления. Компаративистский анализ здесь весьма полезен. В последнее время немало публикаций посвящено аспектам искусственного интеллекта, поскольку возникает комплекс вопросов о границах самостоятельных действий робота, о природе технических решений и их последствий, о контрольной роли человека в сфере действия роботов высшего класса¹²⁴⁸.

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 бессмысленно. Базовыми правами горожан являются, закрепленные в Конституции РФ основные права и свободы человека 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

¹²⁴⁸ Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. – М.: Проспект, 2019. С. 10.

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 преобладают¹²⁴⁹.

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. 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.

Серьезное методологическое значение социально-философские и психологические факторы имеют при прогностическом исследовании развития городов. Футурология 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»¹²⁵⁰.

¹²⁴⁹ Ерохина О.В. «Умная Москва»: новая концепция развития столицы // Вестник Финансового университета. 2018. №3. С. 6–10.

¹²⁵⁰ Storper M., Scott A.J. Current debates in urban theory: A critical assessment // Urban Studies. 2016. № 6. P. 1114-1136.

К важнейшим аспектам экономики города можно отнести высокую концентрацию потребителей, высокий уровень развития инфраструктуры, конкуренции, повышенная плотность информационной и инновационной среды и т.д. Важной социально-экономической задачей является также правовое обеспечение и развитие городского маркетинга (брендинга), суть которого заключается в представлении города как безопасного и благоприятного места для проживания населения и ведения бизнеса.

Современной тенденцией в условиях цифровизации экономики становится трансформация массового потребления, которая является типичным примером комплексного явления городской среды, т.к. сочетает в себе экономические, правовые, психологические, экологические и проч. аспекты.

Переход в постиндустриальное общество и развитие информационных технологий сопровождается созданием условий для формирования индивидуального и весьма специфичного набора потребительских предпочтений, в который может входить и требования к экологической составляющей производства товара и услуги, которые раньше не попадали в сферу интересов потребителей.

Индивидуализация потребительских предпочтений связана с развитием социальных сетей и других цифровых технологий, которые позволяют подобрать индивидуальный набор информации, сформировать практически независимые от социального окружения специфические вкусы и предпочтения покупателя, что создает предпосылки для развития клиентоориентированных моделей развития бизнеса, которые позволяют гибко регулировать объемы произведенных товаров и снижать промышленную нагрузку на окружающую среду.

Наблюдаемая в настоящее время цифровизация городского хозяйства накладывает определенные особенности проявления основных проблем обеспечения жизнедеятельности города. Как справедливо отмечает С.В. Симонова, несмотря на неоспоримые преимущества цифровизации муниципального хозяйства, все большее число специалистов акцентируют внимание на вызовах, переживаемых органами местной власти и жителями умных городов. Среди наиболее серьезных — ослабление демократических начал в управлении и «приватизация» городских дел, вносящие дисбаланс в отношения муниципальных об-

разований, их населения и коммерческих структур. Она выделяет три вида муниципально-правовых рисков цифровизации городского хозяйства:

— в системе государственно-муниципальных отношений высокую степень актуальности имеют риски, связанные с установлением государством ограниченных прав органов местного самоуправления на данные, которые обобщаются в рамках инфраструктуры умных городов;

— процессы цифровизации городского хозяйства могут сопровождаться рисками, лежащими в плоскости отношений органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований и связанными с *возможными* угрозами ослабления уровня муниципальной демократии;

— система отношений между органами местного самоуправления умных городов и частными организациями существенно осложняется рисками «захвата» ИТ-компаниями инициативы и ресурсов решения вопросов местного значения в умных городах¹²⁵¹.

Трансформация общественных институтов требует разработки новых правовых механизмов регулирования общественных отношений в условиях цифровизации города. Речь идет об осуществлении *гибкого правового регулирования* процессов цифровизации. С другой стороны, появление возможности для развития новых технических и технологических средств позволяет повысить эффективность управления городами. Какими бы критическими доводами и фактами мы не руководствовались по отношению к процессам внедрения новых технологий — научно-технический прогресс остановить еще никому не удавалось. Нужно их знать, понимать и нивелировать негативные тенденции применения в различных сферах жизнедеятельности города.

О.А. Снежко расширяет перечень рисков правового регулирования процессов цифровизации:

— *дефектность самой идеи*, облакаемой в норму права или предлагаемых способов ее реализации. Полагаем, что заблуждение, введенное в правовое установление, может привести к нежелательным результатам или их отсутствию;

¹²⁵¹ Симонова С.В. Кто управляет умными городами, или муниципально-правовые риски цифровизации городского хозяйства // Муниципальное имущество: экономика, право, управление 2020. № 4. С. 3–8.

— *отсутствие быстрого положительного эффекта* для граждан. В результате деформированное общественное мнение может стать причиной юридических конфликтов, привести к правовому нигилизму, «не состыковке» результатов цифровых преобразований с требованиями Конституции и ожиданиями общества;

— принятие решения о подготовке законопроекта исходя из *инициативы (заинтересованности) определенного круга субъектов* создает риск отторжения правовых установлений обществом или делает малозначимым для экономического развития государства и благосостояния его граждан сам результат его реализации;

— *нестыковка законопроектов* между собой или дефектность закрепляемых правовых норм, ввиду «заточенности» законопроекта на решение конкретной задачи без просчета всех сфер и отношений, на которые повлияет соответствующее регулирование;

— *необоснованное «забегание»* законопроекта вперед, выражающееся в том, что пока не созданы необходимые объективные предпосылки развития регулируемых отношений, субъекты правоотношений не в состоянии выполнять предлагаемые правовые предписания. Убежденность в том, что наличие нормы права приведет к развитию новых технологий или позволит убрать возможные барьеры на пути их развития зачастую ошибочна;

— *различные «стартовые условия»* для реализации правовых новаций, существующие на территории федеративного государства, приводят к неравенству возможностей регионов, обусловленных их социально-экономическим развитием¹²⁵².

Таким образом, модернизация современного общества и его переход к новой цифровой парадигме затрагивает все сферы жизнедеятельности, но, учитывая степень концентрации экономических, политических, социальных, информационных и пр. ресурсов в городах, они выступают в роли индикатора происходящей трансформации. Главной особенностью городского хозяйства с урбано-логической точки зрения является ее динамичность и «междисциплинарность» в научных подходах к организации и регулированию его функционирования, поскольку от его функционирования практически полностью зависит качество

¹²⁵² Снежко О.А. Конституционно-правовая основа цифровых преобразований города // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 27–29.

жизни жителей, физическое существование и облик города. Перспективными проектами в данной сфере являются различные концепции «умного города», которые предполагают, в частности, высокую технологичность городской инфраструктуры и повышение качества управления городскими ресурсами.

18.2. Концепция «Умный город»: правовые и урбанонологические вопросы

Информационные технологии становятся вектором развития как естественных и точных, так и гуманитарных наук. Юриспруденция не является исключением. Создание единого электронного пространства для реализации правовых институтов является критерием эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, а также условием взаимодействия с гражданами.

Цифровизация муниципалитетов несет в себе высокий потенциал для улучшения качества жизни на местах, являясь также и необходимым механизмом обратной связи, и средством привлечения населения к решению вопросов местного значения. В процессе совершенствования правового регулирования и реализации отдельных цифровых технологий органы местного самоуправления могут перейти от информационного присутствия к интерактивному взаимодействию с населением.

Развитие сформированных практикой, условно стихийных IT-инструментов для решения вопросов местного значения в абсолютном большинстве крупных городов уже способствует повышению уровня коммуникационного и информационного взаимодействия, формированию возможности в электронной форме осуществлять общественный и муниципальный контроль, а также решать вопросы местного значения. Во многих российских муниципальных образованиях имеются необходимые технологические платформы и информационные ресурсы для параллельного электронного осуществления непосредственной демократии удаленно¹²⁵³.

¹²⁵³ Соловьев С. Г. Совершенствование нормативной регламентации технологий осуществления местного самоуправления в условиях современной технологической революции // Местное право. 2020. № 1. С. 16.

Апробированы универсальные цифровые технологии, имеющие высокий потенциал применения вне зависимости от вида муниципального образования, которые в самом общем виде обозначаются термином «Умный город».

Особое значение цифровизация муниципальных образований приобрела в рамках борьбы с коронавирусной инфекцией COVID-19¹²⁵⁴: работа органов государственной власти и местного самоуправления на разные сроки, но в большинстве случаев была переведена в дистанционный режим. Правовой режим пандемии опосредовал массовое приобретение населением «цифровых навыков», использование IT-форм участия жителей в решении вопросов местного значения (публичные слушания, обсуждения, опросы, сходы) и учета итогов общественно-значимых мероприятий онлайн в решениях органов власти¹²⁵⁵. Обще­при­знанным представляется мнение, что вынужденные ограничения опосредовали «цифровой скачок» в каждом муниципальном образовании.

Несмотря на трансграничность, опосредованную цифровизацией, при помощи новых IT-форм и способов возможно решать вопросы местного значения с реальным учетом исторических и местных традиций, особенностей и потребностей каждого муниципального образования, и не допускать стирающего самобытность универсального подхода к осуществлению местного самоуправления в Российской Федерации.

Для эффективности цифровизации и сохранения самостоятельности местного самоуправления, определенной основой конституционного строя, принципиальное значение приобретает разработка единой концепции и системное правовое регулирование формирования инновационных ресурсов муниципальных образований различного вида.

Теоретико-правовые основы «Умного города»

Гарантией развития информатизации муниципальных образований необходимо определить ее теоретико-правовое обеспечение, при этом

¹²⁵⁴ Экспертные дискуссии о влиянии последствий пандемии на развитие городов // Материалы сайта проф. Шугриной Е.С. – URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnye-diskussii-o-vliyanii-posledstviy-pandemii-na-razvitie-gorodov.html>

¹²⁵⁵ Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19. Мониторинг Общероссийского Конгресса муниципальных образований. – М., 2020. – URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/06/nonitoring_OKMO_2020.pdf

внедряемый в современную правовую систему «цифровой» понятийно-категориальный аппарат развивался в рамках других отраслей научного знания.

Термин «интеллектуальные стратегии развития», в дальнейшем ставший основой «smart»-критериев в управлении использовал П. Друкер¹²⁵⁶, один из классиков мирового стратегического менеджмента. Аббревиатура «S.M.A.R.T.» впервые применена в 1981 г. в работе Д. Дорана, как список требований к эффективному определению целей: Specific (точная), Measurable (измеримая), Achievable (достижимая), Realistic (реальная, т.е. отражающая истинное положение дел) и Timed (с заданным конечным сроком)¹²⁵⁷. Однако до настоящего времени общепринятого значения мнемоники «S.M.A.R.T.», равно как и самой дефиниции «smart» в науке нет, в большинстве случаев термин используется в значении цифровизации.

Словосочетание «smart city» впервые используется в публицистической литературе в начале 1990-х гг. в целях отражения зависимости развития городов от цифровых инноваций и новых технологий. С началом 2000-х гг. «Умный город» выходит в научный оборот: его содержание составляло развитие инфраструктуры для создания виртуального пространства города в информационном обществе. На следующем этапе умный город преимущественно ассоциировался с усилением роли интеллектуальных технологий в повышении эффективности городского развития.

Большинство представителей исследовательских организаций и международного сообщества поддерживают представление о содержании проектов «Умный город» в наиболее общем виде, как о совокупности институтов, обеспечивающих муниципальному образованию устойчивое развитие на пересечении различных сфер деятельности и подсистем на основе сбора данных, вовлекающих общественность в партисипативное управление в целях повышения качества жизни¹²⁵⁸.

¹²⁵⁶ Drucker Peter F. The Practice of Management. Harper Collins, 2010. 416 p.

¹²⁵⁷ Doran G.T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives // Management Review. 1981. Vol. 70, Issue 11. P. 35–36.

¹²⁵⁸ Технологии для умных городов: доклад. Фонд «Центр стратегических разработок Северо-Запад». – СПб., 2017. – URL: http://www.csr-nw.ru/files/publications/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf

В 2014 г. разработан словарь BSI PAS 180-2014 Smart cities. Vocabulary, первая версия «словаря умных городов», необходимая для систематизации широкого спектра терминов и выражений¹²⁵⁹, в дальнейшем в тех же целях был принят британский стандарт PAS 182 (Smart city concept model. Guide to establishing a model for data)¹²⁶⁰.

Экономический и Социальный Совет ООН в 2015 г. установил следующую дефиницию «Умного города» — это «инновационный город, использующий цифровые технологии для повышения уровня жизни, эффективности деятельности и оказания услуг в городе, а также развития конкурентоспособности при обеспечении удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений в экономических, социальных, культурных и природоохран­ных аспектах»¹²⁶¹. Универсальные принципы «Умного города» определены международным сообществом следующим образом: микрорайон, как градостроительная единица; автономность города; социальная, деловая и культурная само­достаточность; разработка по стандартам экологичного строительства; использование новейших информационных и коммуникационных технологий; внедрение инновационных технологий энергетики, транспорта и строительства¹²⁶².

Таким образом, в международных актах устанавливается сущность умного города как цифровизация управления и хозяйствования в целях повышения качества жизни на местах. Что также находит одобрение у современных отечественных практиков, понимающих «Умный город» как взаимосвязанную систему коммуникативных и информационных технологий, благодаря которой упрощается управление внутренними процессами города и улучшается уровень жизни населения¹²⁶³.

Началом официального использования близкого по правовой природе термина «умный регион», «Smart Regions», является июнь 2016 г.

¹²⁵⁹ Smart cities. – URL: <http://www.bsigroup.com/enGB/smart-cities/Smart-Cities-Standards-and-Publication/BSI-PAS-180-2014-Smart-cities/>

¹²⁶⁰ Smart city concept model. – URL: <http://www.bsigroup.com/enGB/smart-cities/Smart-Cities-Standards-and-Publication/PAS-182-smart-cities-data-concept-model/>

¹²⁶¹ Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ (2015) // Европейская экономическая комиссия ООН UNECE. – URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf

¹²⁶² Савчук А. Концепция «Умный город»: основные положения, описание, устройство, примеры. – URL: <https://fb.ru/article/399297/kontseptsiya-umnyiy-gorod-osnovnyie-polojeniya-opisanie-ustroystvo-primeryi>

¹²⁶³ Банк решений умного города. – URL: <https://russiasmartcity.ru/>

— дата проведения одноименной конференции в Брюсселе, на которой представители Европейского Союза делились опытом «умной специализации» экономики, модернизации промышленности и агросектора на основе Smart Solutions¹²⁶⁴.

В качестве этапа развития умного города Э. Портманн, М. Фингер и отдельные отечественные ученые называют его когнитивное или нейронное состояние¹²⁶⁵. Представитель экономической науки Е.Н. Королева предполагает, что в умном городе житель может только получать необходимую информацию из цифровых источников, в нейрогороде налажена, активна и обратная связь — реализуется возможность граждан по передаче информации для обучения и адаптации своего поведения самими системами на основе искусственного интеллекта и нейронных сетей¹²⁶⁶.

Однако представляется, что использование нейронных сетей как элемента управления¹²⁶⁷, для повышения эколого-экономической эффективности или прогнозирования концентраций загрязнителей в атмосфере промышленных городов¹²⁶⁸, для иных целей реализации умного города не вносит принципиальные изменения в его правовую природу, которые бы позволили сформировать и широко распространить новый термин — нейрогород. Масштабировать содержание института «Умный город» без его глубокой теоретической проработки и формирования непротиворечивой нормативной основы реализации представляется преждевременным.

¹²⁶⁴ Лыщикова Ю.В. Концепция «умный город» и «умный регион»: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: тенденции 2025: сборник трудов научно-практической конференции с международным участием / под ред. А.В. Бабкина. – СПб.: СПУ Петра Великого, 2019. С. 268.

¹²⁶⁵ Towards Cognitive Cities / E. Portmann, M. Finger (Eds.) // Springer International Publishing, 2016.

¹²⁶⁶ Королева Е.Н. Перспективы реализации концепции «умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления: материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары // Чебоксарский филиал РАНХиС. 2019. С. 160.

¹²⁶⁷ Баскакова Ю.Л., Золотова Т.А., Лобанова Д.А. Нейронные сети как элемент управления в малых городах // Перспективы развития научных исследований в 21 веке: сборник материалов XV Международной научно-практической конференции. – Махачкала, 2016. С. 116–117.

¹²⁶⁸ Новикова С.В. Методика проектирования нейронной сети для прогнозирования концентраций загрязнителей в атмосфере промышленных городов // Системы управления и информационные технологии. 2009. № 4 (38). С. 89–93.

Из общих вопросов, касающихся разработки концепции «Умного города», в настоящее время важно указать на наличие двух основных подходов по определению его признаков, характеристик и компонентов:

— технологического (узкого), в котором учитываются только конкретные технические решения, умные технологии и степень вовлеченности информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в реализацию проектов;

— комплексного (широкого), базирующегося на анализе различных критериев развития посредством цифровизации всех сфер общественных отношений, наличие обратной связи и степени социальной активности в электронной среде.

Основными показателями реализации проектов с точки зрения узкого подхода являются: привлечение жителей к решению вопросов местного значения; цифровые системы управления дорожным движением; «интеллектуальное» уличное освещение; общедоступность сети Wi-Fi; использование солнечных батарей; sms-оповещение о чрезвычайных ситуациях; отказ от наличной оплаты услуг и товаров¹²⁶⁹. По мнению представителей данной позиции А.О. Веселовой, А.Н. Хацкелевич, «Умный город» объединяет инженерную, IT-, бизнес— и социальную инфраструктуры для использования коллективного интеллекта города¹²⁷⁰.

Применение широкого подхода обусловлено показателями «Умных» устойчивых городов», содержащихся в обозначенном выше одноименном документе, разработанном ЕЭК ООН совместно с Международным союзом электросвязи, Агентством по окружающей среде Австрии. Систематизация данных о городе осуществляется представителями международного сообщества по трем группам: экономика; окружающая среда; общество¹²⁷¹. Представители данного подхода, на-

¹²⁶⁹ Савчук А. Концепция «Умный город»: основные положения, описание, устройство, примеры. – URL: <https://fb.ru/article/399297/kontseptsiya-umnyiy-gorod-osnovnyie-polojeniya-opisanie-ustroystvo-primeryi>

¹²⁷⁰ Веселова А.О., Ежова Л.С., Хацкелевич А.Н. Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 75.

¹²⁷¹ Показатели «умных» устойчивых городов, разработанные ЕЭК ООН–МСЭ (2015) // Европейская экономическая комиссия ООН UNECE. – URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2015/ECE_HBP_2015_4.ru.pdf

пример, М.В. Аргунова, рассматривают «Умный город» как систему, обеспечивающую современное качество жизни за счет применения инновационных технологий, которые предусматривают экономичное и экологичное использование городских систем жизнедеятельности¹²⁷², и обеспечивают обратную связь с жителями.

Несмотря на значительную разработку вопросов представителями различных областей науки, необходимо отметить, что на 2018 г., согласно данным сравнительного анализа публикационной активности ведущих российских вузов и научных институтов в сфере «Умный город», не проведено ни одного фундаментального исследования в рамках юриспруденции¹²⁷³, ситуация не претерпела значительных изменений и по истечению двух лет. Однако подобным статистическим данным нельзя давать отрицательную оценку с точки зрения развития муниципального права. Более того, для науки очень перспективной видится возможность реципировать конструкции решения вопросов местного значения из иных отраслей знаний, не только гуманитарных, но и технических, а также естественных наук, которые наряду с правовыми механизмами были бы направлены на реализацию полномочий в сфере местного самоуправления нетрадиционными способами.

В данном аспекте важно отметить, что большинство значимых исследований по тематике умного города носят комплексный характер и проводятся группами ученых, представителей различных областей науки.

Специалисты в сфере экономической социологии обосновывали средством формирования «Умного города» — борьбу за талантливых людей. Было отмечено, что принципиальное значение для успешной реализации проектов имеет наличие развивающихся снизу вверх городских инноваций и значительного количества высоко квалифицированных кадровых ресурсов. На основе анализа развития общественных отношений и экономики в крупных городах США, Японии, Китая, а также ряда европейских государств Э.Л. Глейзером сделан вывод о том, что города укрепляют сильные стороны человечества, рождают нова-

¹²⁷² Аргунова М.В. Модель «Умного» города как проявление нового технологического уклада // Наука и школа. 2016. № 3. С. 14.

¹²⁷³ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в российских городах: экспертно-аналитический доклад. – URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-.SmartCities-WEB.pdf>

торства, которые со временем распространяются дальше, обогащая все остальные территории¹²⁷⁴.

В современной экономической науке проводятся глубокие исследования методов проектирования умных городов: системной динамики, агентного моделирования, кластерного анализа и др. Концептуальные модели «умного города» В.Л. Макаров, А.Р. Бахтизин и А.С. Акопов предлагают основывать на оценке удовлетворенности условиями городской среды с учетом влияния множественных характеристик: развития розничной торговли; продовольственного обеспечения; жилищного строительства; поведения толпы в условиях чрезвычайных ситуаций; распространения вредных выбросов в городе¹²⁷⁵.

При этом отечественными социологами, например, С.В. Бондаренко отмечается отсутствие в российском обществе мотивации жителей и представителей органов власти и должностных лиц к использованию цифровых технологий в целях повышения качества жизни¹²⁷⁶. В рамках практически абсолютной дотационности местных бюджетов, у представителей органов муниципальной власти отсутствует стремление экономить и получать доход с использованием новых технологий.

Экономическая основа местного самоуправления во многом определяет его самостоятельность. Однако в действующих условиях налогового и бюджетного регулирования формирование независимого муниципального образования — исключение из правил. Дотационный характер местных бюджетов упрощает взаимодействие региональных и муниципальных органов и должностных лиц, но принципиально отдалает правоотношения на местах от истинной природы местного самоуправления, заложенной в основном законе государства. Внедрение инноваций в муниципальное хозяйствование и привлечение высоко

¹²⁷⁴ Глейзер Э.Л. Триумф города: как наше величайшее изобретение делает нас богаче, умнее, экологичнее, здоровее и счастливее / пер. с англ // Экономическая социология. 2013. Т. 14. № 4. С. 75–94.

¹²⁷⁵ Акопов А.С., Бахтизин А.Р., Бекларян Г.Л., Макаров В.Л. Имитационное моделирование системы «умный город»: концепция, методы и примеры // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. Т. 15. № 2 (371). С. 224.

¹²⁷⁶ Бондаренко С.В. «Электронный муниципалитет» как инструмент модернизации местного самоуправления в России и за рубежом / Кавказ: проблемы реинтеграции социокультурного пространства и вызовы региональной безопасности: сборник материалов и докладов международной научной конференции / отв. ред. Ю.Г. Волков. – Ростов-на-Дону: Изд-во «Социально-гуманитарные знания», 2012. С. 323–327.

квалифицированных кадровых ресурсов, управленцев и экономистов, может стать необходимым рычагом для формирования экономической независимости муниципалитетов в условиях сохранения действующей модели регулирования налоговой и бюджетной сферы.

Подтверждает данную гипотезу статистика — «Индикаторы умных городов», разработанные Национальным исследовательским институтом технологий и связи (НИИТС). Экономика умных городов не сравнима с обычными муниципалитетами, развиваются, также становятся «умными» и остальные сферы общественных отношений, обеспечивающих комфортные условия жизни. Особенно исследователи отмечают города, в которых технологии заметно развиваются относительно возможностей бюджета — Казань и Екатеринбург¹²⁷⁷. Институтом исследований развивающихся рынков бизнес-школы Сколково при участии профессоров бизнес-школы IESE (Испания) также велась работа по определению индекса цифровой жизни для 15 крупнейших российских городов (Москва, Санкт-Петербург, Казань, Волгоград, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Челябинск, Омск, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж). В рамках развития проектов отмечались значительные преобразования в семи сферах: транспорт, финансы, торговля, здравоохранение, образование, медиа, управление¹²⁷⁸.

Таким образом, представляются обоснованными к распространению в российских муниципальных образованиях технологии «Умного города», в которых информационно-коммуникационные инструменты, с одной стороны, используются для повышения качества жизни, эффективности функционирования города и предоставления городских услуг, для укрепления конкурентоспособности, а с другой — удовлетворяют потребности настоящего и будущего поколений, не оказывая негативного влияния на экономическую, социальную и экологическую компоненты города.

Однако на основе анализа теоретико-правовых основ «Умного города» можно сделать вывод, что отсутствует единая концепция, в за-

¹²⁷⁷ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017». — URL: <http://niitc.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatory-umnykh-gorodov-niits-2017>

¹²⁷⁸ Доклад «Цифровая жизнь российских городов-миллионников. Модель. Динамика. Примеры». — URL: https://iems.skolkovo.ru/downloads/documents/SKOLKOVO_IEMS/Research_Reports/SKOLKOVO_IEMS_Research_2016-11-30_ru.pdf

висимости от точки зрения подчеркиваются различные аспекты его функционирования при особом внимании развитию информационных технологий, транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры, инициатив, направленных на повышение экономической и политической эффективности и позволяющих максимально эффективно реализовать социальный, человеческий потенциал.

Несмотря на использование в названии проектов муниципально-правового термина, направленности на решение вопросов местного значения, в Российской Федерации непосредственно к местному самоуправлению «Умный город» относится весьма отдаленно.

Государственный сектор, генерируя более 80 % всех доходов российского рынка ИТ, играет ведущую роль в политическом определении выгодных территорий для его реализации. В Российской Федерации невозможно воплотить проект «Умный город» на территории ни одного муниципального образования без государственного решения и финансового участия, в первую очередь, в силу дотационности местных бюджетов, которых не хватит на полноценный «технический рывок», привлечение ИТ-специалистов. Более того, регулирование общественных отношений в данной сфере идет по пути «отстающего» нормотворчества — экономическое обоснование и ИТ-воплощение первичны. Умный город, исходя из данных позиций — воплощение узкого подхода, цифровизация хозяйствования, управления и безопасности.

В то время как включение правового регулирования проектов в муниципально-правовую систему открыло бы вектор возможностей и собственно для формирования концепции, реального построения городов в интересах местных сообществ, а также позволило бы реализовать самостоятельность местного самоуправления, в том числе за счет экономии средств и упрощении бюрократических процедур. Безусловно, большинство основополагающих вопросов будет продолжать оставаться в предмете конституционного права, устанавливающего общие федеральные принципы внедрения «Умных городов», встраивание институтов в единую систему публичной власти, определяющие основы превентивного контроля в рамках взаимодействия государства и муниципалитетов. «Уверенное пользование» системами «Умного города» может позволить органам местного самоуправления и должностным лицам применять все преимущества цифровизации для решения во-

просов местного значения с учетом исторических и местных традиций. «Умный город», который государство «спускает» в муниципальные образования, может в руках ответственных исполнителей действительно «взбодрить» местное самоуправление и стать «новым дыханием» для местных сообществ.

Реализация концепции «умного города» и современное правовое регулирование

«Умный город», как цифровую модель многоаспектного городского развития в условиях активного использования информационных и коммуникационных технологий, комплексно применяют более 240 европейских городов¹²⁷⁹.

Лидируют в развитии «умных городов» традиционно экономически высокоразвитые государства, такие как США (Атланта, Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Чикаго), Европейский Союз (Амстердам, Барселона, Вена, Копенгаген, Стокгольм, Цюрих), Япония (Фуджисава, Цунаси́ма), Южная Корея (Сеул)¹²⁸⁰.

В Нью-Йорке система «умный город» обеспечила значительные характеристики состояния городской экономики, кроме того, способствует повышению качества медицинского обслуживания программа, собирающая и обрабатывающая данные о состоянии здоровья горожан с фитнес-браслетов, умных часов и сенсоров. Вашингтон отличается развитием человеческого капитала и городского управления. В Чикаго действует цифровая аналитическая платформа, аккумулирующая информацию о состоянии правопорядка в городе, а также высоко развит интернет вещей¹²⁸¹.

Барселона наиболее успешна в развитии городской сети Wi-Fi, работе приборов наблюдения, собирающих информацию об обстанов-

¹²⁷⁹ Королева Е.Н. Перспективы реализации концепции «Умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары // Чебоксарский филиал РАНХиГС, 2019. С. 158.

¹²⁸⁰ Лыщикова Ю.В. Концепция «умный город» и «умный регион»: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика и Индустрия 4.0: тенденции 2025: сборник трудов научно-практической конференции с международным участием // под ред. А.В. Бабкина. – СПб.: СПУ Петра Великого, 2019. С. 267.

¹²⁸¹ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017». – URL: <http://niitc.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatoriy-umnykh-gorodov-niits-2017>

ке в городе, открытости власти для бизнеса и крайне актуального для России «умного» сбора мусора¹²⁸². Также показательна практика переработки отходов и строительство умных домов в Женеве. В Вене транспорт наиболее доступный в Европе — более 90 % жителей пользуются им постоянно, системы тарификации полностью автоматизированы. Берлин является лидером в области энергетических технологий и по параметру «социальная справедливость». Стокгольм характеризуется высочайшей долей зелёных городских зон и онлайн-доступа к государственным сервисам и службам. Париж — лидер европейских городов в создании платформ открытых данных, кроме того, запущена программа «Город 15 минут», которая позволит жителям в течение 15 минут удовлетворить свои запросы на основные муниципальные услуги. Система Smart London в целях управления жизнеобеспечением города позволяет городским властям моделировать ситуации в каждом районе города на основе 60 критериев, включая демографические, геологические и исторические данные.

Сингапур — островной город-государство, в научных исследованиях неоднократно рассматриваемый как образец «умных городов»¹²⁸³: доступ к интернету имеет каждый дом, а на каждого жителя государства приходится по три смартфона, эффективная система передвижения общественного транспорта и высокая социальная активность граждан. При этом рейтинг умных городов мира не является исчерпывающим¹²⁸⁴.

В России развитие «умных технологий» в городах происходит значительно медленнее, чем в других странах. Основными барьерами для реализации проектов можно определить следующие. В большинстве муниципальных образований можно констатировать невысокий уровень инженерной инфраструктуры, технических знаний и кадро-

¹²⁸² Напр.: *Соболев А.* Оренбуржцы устали от «мусорной реформы» // Сетевое издание «МК в Оренбурге». 22.07.2020.

¹²⁸³ Напр.: *Захаров А.Н., Старовая Ю.А.* Сингапур: концепция «умный город» // Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее: сборник научных трудов Международной научной конференции – XXVI Кондратьевские чтения // под ред. В.М. Бондаренко. – М.: Ин-т экономики РАН, 2019. С. 149–154; *Макаревич И.В.* Концепция «умный город» на примере города Сингапур // Устойчивое развитие науки и образования. 2019. № 3. С. 29–31.

¹²⁸⁴ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017». – URL: <http://niits.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatory-umnykh-gorodov-niits-2017>

вого обеспечения реализации стандартов, отягощающихся осознанием ее долгосрочности при значительных первоначальных издержках. В Российской Федерации также значительно «умное неравенство» муниципальных образований — в общем их числе единицы процентов обладают достаточным экономическим потенциалом и спросом на инновации»¹²⁸⁵.

В целях недопущения «умного расслоения» и цифрового, социального, экономического отставания большинства муниципальных образований от технологических городов, органы государственной власти, местного самоуправления в России в последние годы формируют значительные статьи бюджета для развития и обновления инфраструктуры городов. Так, на реализацию проекта «Умный город» изначально было заложено 13 млрд рублей¹²⁸⁶.

Предпосылками к реализации проектов в большинстве российских городах можно определить ряд факторов, которые носят «внешний», а не собственно муниципальный характер: степень взаимодействия города с представителями международного сообщества, уровень государственного участия в бюджете города или инвестиций крупных компаний и корпораций в нем.

На Дальнем Востоке реализуются проекты российско-японского сотрудничества с Институтом Номура (Япония) в аспекте построения «умного города» во Владивостоке, в том числе в рамках системы «умных светофоров»¹²⁸⁷.

К реализации проектов «Умного города» привлечены крупнейшие представители российского бизнеса, собственно работающие в IT-сфере или проводящие на высоком уровне цифровизацию своей предпринимательской деятельности: Ростех, Росатом, Ростелеком, ЭР-Телеком, МТС, Мегафон, Вымпелком, Сбербанк, 1С, Mail.ru, Яндекс, Рамблер. Операторы мобильной связи разрабатывают сервисы на базе Интернета вещей: видеонаблюдение, умные счетчики и автоматиче-

¹²⁸⁵ *Веселова А.О., Ежова Л.С., Хацкелевич А.Н.* Перспективы создания «умных городов» в России: систематизация проблем и направлений их решения // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. 2018. № 1. С. 75.

¹²⁸⁶ *Иванова Т.В.* Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 98.

¹²⁸⁷ Там же. С. 99.

ский сбор с них данных по ЖКХ, парковки, эко-мониторинг, продукты, основанные на анализе клиентских потоков, и сервис распознавания лиц. Объем вложений Ростеха в сфере «Умный город» превышает 30 млрд рублей, что к 2025 г. по их оценке приведет к прибыли от цифровизации городских хозяйств выше 350 млрд рублей¹²⁸⁸. Указанная практика не ограничивается инвестициями. Отмечается, что Госкорпорация «Росатом» активно внедряет умные технологии в подведомственных городах (27 ЗАТО), разрабатывает комплексные платформенные решения «Умный город Росатом», которое проходит апробацию в проекте Smart Lean City Саров¹²⁸⁹.

Санкт-Петербург стал одним из первых мегаполисов, в котором внедряются информационно-коммуникационные технологии в управление городскими процессами: «умные» остановки, бесплатный Wi-Fi, государственные и муниципальные услуги в режиме онлайн, в том числе в рамках взаимодействия органов власти с Санкт-Петербургским национальным исследовательским университетом информационных технологий, механики и оптики. Администрация города Новосибирска совместно с Сибирским отделением РАН реализует программу «Умный город» с 2015 г., создана «Умная школа». В Магасе также с 2015 г. реализуется концепция инновационного развития: функционируют инновационные остановки, скамейки с подогревом и бесплатным Wi-Fi; по городу ведется отдельный сбор мусора, есть электронные библиотеки и урны для сбора вещей для малоимущих¹²⁹⁰.

В рамках цифровизации сферы жилищно-коммунального обслуживания в Белгороде и Нижнем Новгороде: установлены энергосберегающие автоматические программы уличного освещения, комплексные системы очистки воды и ресурсосбережения, а также направленные на снижение выбросов парниковых газов в атмосферу¹²⁹¹.

¹²⁸⁸ *Иванова Т.В.* Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 100.

¹²⁸⁹ Сайт Госкорпорации «Росатом». – URL: <https://rusatom-utilities.ru/city/>

¹²⁹⁰ *Королева Е.Н.* Перспективы реализации концепции «Умный город» в российских муниципалитетах // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города Чебоксары // Чебоксарский филиал РАНХиГС. 2019. С. 158.

¹²⁹¹ Исследование «Индикаторы умных городов НИИТС 2017». – URL: <http://niits.ru/news/opublikovano-issledovanie-indikatoriy-umnykh-gorodov-niits-2017>

Иннополис и инновационный центр «Сколково» созданы умными городами с чистого листа. Иннополис стал функционировать как умный город через три года после закладки первого камня, сформирована инфраструктура, организованы бизнес, образование, городские услуги и быт для комфорта жителей IT-города. Модель Иннополиса разработана на Основе Сингапура, Университет составляет интеллектуальное ядро города и предоставляет высшее IT-образование, проводит научные исследования в этой области¹²⁹². В рамках особенного правового регулирования в Иннополисе востребована разработка регуляторов общественных отношений в особых экономических зонах и инвестиционной деятельности¹²⁹³.

Сколково представляет собой современный научно-технологический инновационный комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий, в котором созданы особые экономические условия для компаний, работающих в приоритетных отраслях модернизации экономики России (телекоммуникации, космос, биомедицинские технологии, энергетическая эффективность, информационные технологии, ядерные технологии и др.).

Проект «Смарт-сити Казань» находится на ранней стадии разработки и реализации, в рамках которого основные усилия направлены на создание инфраструктуры для мониторинга и сбора данных в сфере транспорта и ЖКХ, безопасности и контроля за городской и экологической средой. Наиболее распространенным для российской практики является внедрение в городскую среду индивидуальных интеллектуальных услуг, которое чаще всего носит инициативный характер¹²⁹⁴.

Исходя из имеющегося опыта реализации умных городов можно сделать вывод, что использование интеллектуальных технологий в среднем способствовало снижению энергопотребления на 30 %, уличной преступности — на 30 %, трафика — на 20 %, потерь воды — на 20 %. Косвенные эффекты, достигаемые в результате оптимальных управленческих решений и улучшения городской среды, по мнению

¹²⁹² Иннополис – официальный сайт города. – URL: <http://innopolis.ru/>

¹²⁹³ Юсупов Т. З., Шарипова Л. З. Правовое регулирование инвестиций в особые экономические зоны России (на примере ОЭЗ «Иннополис» и «Елабуга») // Молодой ученый. 2019. № 39 (277). С. 153–156.

¹²⁹⁴ Тихов А.А. Анализ адаптированной под российские условия городского планирования модели «smart-city» на основе проекта смарт сити Казань // Научный альманах. 2016. № 7-2 (21). С. 70–74.

экспертов, в частности С.В. Беспалого, выражаются в виде экономического роста, увеличения доходов и бюджет, прогрессивной экономической и социальной активности¹²⁹⁵.

Заслуживает внимания тот факт, что, когда муниципальные образования в отсутствии достаточных средств не могут обрести статус «Умного города», отдельные технологии цифровизации достаточно большим числом муниципальных образований внедряются.

Абсолютным большинством органов власти обеспечивается реализация ряда программных документов в сфере формирования цифрового государства: создание официальных сайтов органов государственной власти и муниципальных образований в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», перевод государственных и муниципальных услуг в электронную форму, разработка различного рода электронных сервисов и государственных информационных систем¹²⁹⁶. Запущены и функционируют официальные электронные информационные системы: федеральная государственная информационная система территориального планирования, государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства, публичная кадастровая карта, федеральная государственная информационная система «Единый фонд геологической информации о недрах» и др.

В 2020 г. в число номинаций Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» включена отдельной строкой «Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений («умный город»)»¹²⁹⁷.

Таким образом, можно констатировать, что государственная поддержка деятельности может носить не только прямой и точечный характер, но и косвенный и сплошной — в рамках положительной федеральной и региональной стимуляции подобной деятельности.

Так, например, в настоящее время в Оренбурге введены в действие сервисы «Электронные проекты», «Опросы и голосования», «Горячая

¹²⁹⁵ Беспалый С.В., Чужба И.И. «Умный город»: особенности внедрения концепции // Образование и наука в России и за рубежом. 2019. № 2 (50). С. 437.

¹²⁹⁶ Лайченкова Н.Н., Литвинова Ю.М. Трансформация правовых основ в эпоху примата цифровых технологий // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2. С. 37.

¹²⁹⁷ Постановление Правительства Оренбургской области от 28 июля 2020 г. № 590-п «О внесении изменений в постановление Правительства Оренбургской области от 2 мая 2017г. № 321-п» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

точка», организована работа в круглосуточном режиме Муниципального диспетчерского центра, силами муниципалитета были установлены «Умные остановки», позволяющие горожанам при необходимости с помощью «тревожной кнопки» вызвать полицию, медиков. Готовится к внедрению программный комплекс «Безопасный город», предусматривающий установку камер видеонаблюдения, регулирование движения «Умным светофором»¹²⁹⁸, вместе с тем представителями власти, общественности и науки отмечается, что программа «Умные города в Оренбургской области» неэффективна, поскольку она не находит поддержки со стороны хозяйствующих субъектов и потенциальных инвесторов, при этом на ее реализацию затрачены значительные суммы из муниципального бюджета. В связи с указанным резюмируется, что прогресса в реализации данной программы в последнее время не наблюдается.

Таким образом, взаимодействие с населением и представителями предпринимательского сообщества муниципального образования в рамках реализации «Умных городов» не просто обеспечивает необходимый комплексный характер проектов, но и создает возможность их эффективного воплощения¹²⁹⁹. Цифровизация не может стать самоцелью формирования «Умных городов». Высокие темпы урбанизации, не снижающиеся на протяжении пятого десятилетия опосредуют поэтапный пересмотр функционального предназначения городов. На первый план выходят «города для людей», ориентированные на потребности и интересы своего жителя. При этом построение любого «умного города», тем более не с «нуля», а в существующей правовой действительности, требует долгосрочных и значительных ресурсных вложений, помимо собственно анализа потребностей и возможностей, конкретных предложений по улучшению, реализацию этих предложений и оценку результатов.

Как уже отмечалось, в данной сфере общественных отношений правотворчество носит отстающий характер — вслед за фактическим развитием «умного города» формируется нормативное регулирование

¹²⁹⁸ Пилотная зона проекта «Умный город» появится в Оренбурге // Информационное агентство России «ТАСС». – URL: <https://tass.ru/ekonomika/6525787>

¹²⁹⁹ Как в Оренбурге реализуется проект «Умный город»? // Общественная палата Оренбургской области. – URL: <http://orenpalata.ru/index/novosti/1630-kak-v-orenburge-realizuetsya-proekt-«umnyij-gorod#nav>

информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением, проживающим на территории муниципального образования. Начало чему было положено вступлением в силу Федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹³⁰⁰. В дальнейшем указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹³⁰¹ опосредовал принятие национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹³⁰² и национального проекта «Жилье и городская среда»¹³⁰³. Одними из последних и наиболее значимых для развития информатизации на местах нормативных правовых актов стали паспорт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» на период 2018–2024 г.¹³⁰⁴, а также стандарт «Умный город»¹³⁰⁵.

Основные направления развития «Умного города» согласно стандарту включают в себя: городское управление, умное ЖКХ, инновации для городской среды, умный городской транспорт, интеллектуальные системы общественной безопасности, интеллектуальные системы экологической безопасности, инфраструктура сетей связи, туризм и сервис. Законодателем определены по каждому направлению мероприятия, требования к их реализации (базовые и дополнительные), ожидаемые эффекты (количественные и качественные показатели эффектов от реализации мероприятия определяются субъектом РФ в паспорте регионального проекта), а также предельный срок внедрения, определенный в абсолютном большинстве случаев 2024 г.

¹³⁰⁰ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

¹³⁰¹ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹³⁰² Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика РФ» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1119.

¹³⁰³ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 (официально не опубликован). – URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁰⁴ Приказ Минстроя России от 31.10.2018 № 695/пр «Об утверждении паспорта ведомственного проекта Цифровизации городского хозяйства «Умный город» (официально не опубликован). – URL: <http://www.consultant.ru/>

¹³⁰⁵ Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»), утв. Минстроем России 04.03.2019 (официально не опубликован). – URL: <http://www.consultant.ru/>

Утвержден также состав рабочей группы по запуску и реализации проекта «Умный город» при Минстрое России¹³⁰⁶, а также предпринята попытка по установлению законодательного специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в Москве¹³⁰⁷.

В 2018 г. также была создана методологическая и организационная основа для формирования экосистемы «умного города», включая проведение оценки городов, внедрение тиражируемых технологий цифровизации городского хозяйства с использованием ресурса «Банк решений умного города»¹³⁰⁸.

В соответствии с Приказом Минстра России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» развитие городского управления осуществляется путем создания цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин») и обеспечения сервиса, позволяющего участвовать гражданам в рейтинговом голосовании по реализации мероприятий в сфере городского хозяйства, в том числе по федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды»¹³⁰⁹.

По итогам принятия стратегических нормативных правовых актов Минстроем России был рассмотрен не малый перечень заявок на реализацию пилотного проекта «Умный город» на своей территории от городов абсолютного большинства субъектов РФ.

Большой интерес к реализации данного проекта у муниципалов обусловлен направлением необходимых финансовых средств из фе-

¹³⁰⁶ Приказ Минстра России от 17 января 2019 года № 18/пр «О создании рабочей группы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ по запуску и реализации ведомственного проекта Цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Официальный интернет-портал Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. – URL: <https://www.minstroyrf.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/>

¹³⁰⁷ Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте РФ — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2701.

¹³⁰⁸ Банк решений умного города. – URL: <https://russiasmartcity.ru/>

¹³⁰⁹ Приказ Минстра России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» (официально не опубликован). – URL: http://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326500/

дерального бюджета, а также техническое и ресурсное сопровождение формирования системы от государства, по сути, для решения вопросов местного значения. Подобную поддержку представляется возможным рассмотреть как средства, необходимые для самостоятельного местного самоуправления¹³¹⁰, реализацию гарантированности последнего, как основы конституционного строя России.

Однако согласимся с точкой зрения практиков о том, что для умного развития важен инновационный потенциал, заключающийся в способности города не только потреблять, но и производить инновации, и который определяется наличием и качеством соответствующей бизнес-инфраструктуры, научно-технической и образовательной базы¹³¹¹. В силу чего в апреле 2018 г. на сессии «Smart City: внешний периметр» был четко обозначен перечень всего из 18 муниципальных образований, в том числе 8 моногородов, в которых апробацией будет реализован стандарт «Умный город» (комплексные технологические решения и точечные смарт-разработки) раньше общероссийских сроков¹³¹².

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что современное правовое регулирование «умного города», как и реализация стандартов носят точечный и бессистемный характер. Макаренко К.В. отмечает, что и нормативно-правовая среда, регулирующая схемы субсидирования мероприятий по цифровизации городского хозяйства, также проработана достаточно слабо¹³¹³. Указанное порождает множественные коллизии и пробелы правового регулирования, что значительно затрудняет практическую реализацию созданных норм и сводится к компьютеризации деятельности органов власти и должностных лиц. Показательна и реализация подобной концепции в аспекте пандемии коронавирусной инфекции COVID-2019. Так, формальная цифровизация власти оказа-

¹³¹⁰ *Авакьян С.А.* Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 3. С. 64–74.

¹³¹¹ *Иванова Т.В.* Взаимодействие бизнеса и власти при реализации цифровых и инфраструктурных проектов в рамках концепции «Умный город» // Бизнес. Общество. Власть. 2019. № 2 (32). С. 98.

¹³¹² URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/vystuplenie-glavy-minstroya-rossii-m-menya-o-proekte-umnyu-gorod-na-sessii-smart-city-vneshniy-perim/>

¹³¹³ *Макаренко К.В., Логиновская В.О.* «Умный город»: стандарты, проблемы, перспективы развития // Вестник ЮУрГУ. Серия «Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника». 2019. № 3. С. 165–171.

лась не эффективна — по мнению экспертов, на порядок сложнее справляются с кризисом крупные города, с высокой долей различных услуг, не составляющих базовую корзину потребителя в условиях «домашнего режима», по сравнению с агломерациями с ресурсной и промышленной (менее диверсифицированной) экономикой¹³¹⁴.

Представляется, что качественное правовое регулирование «умного города», обусловленное необходимыми и системными законодательными преобразованиями, возможно только по результатам широкой профессиональной дискуссии практиков и теоретиков муниципально-го права, а также представителей иных отраслей научного знания. Действующие в настоящее время стандарты могут выполнять необходимую дополняющую (содействующую или стимулирующую) функцию к востребованному к разработке нормативно-правовому регулированию данной сферы общественных отношений.

Правовые пробелы и коллизии в регулировании реализации концепции «умного города» и пути их преодоления

«Умный город» как стандарт местного самоуправления является неотъемлемой частью концепций цифрового государства, электронной демократии и опосредован рядом положений Конституций РФ (п.п. «и», «м» ст. 71). Однако на основании анализа современного правового регулирования «Умного города» необходимо следует вывод о том, что наиболее проблемным вопросом является не просто подзаконный характер регламентации рассматриваемых институтов, а ненормативный — ведомственной. Кроме того, стандарт «Умный город» не носит приоритетный или маркерный характер, не включен непосредственно ни в один из национальных проектов, занимающих в правовой системе России в последнее время ведущее место.

Множество правовых пробелов и коллизий порождает и изначальная бессистемность регламентации. Нерешенным вопросом необходимо обозначить формирование легальной дефиниции «Умного города». Обозначенные выше стандарты определяют содержание термина через перечисление основных направлений развития городского хозяйства,

¹³¹⁴ Экспертная дискуссия о влиянии кризиса на российские города. — URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnaya-diskussiya-o-vliyanii-krizisa-na-rossiyskie-goroda.html>

не раскрывая природу понятия и его место в системе науки и отрасли муниципального права. О негативных правовых последствиях подобных юридических конструкций можно сделать вывод из аналогичной позиции, которую законодатель занял в отношении формирования дефиниции термина коррупция. В легальном определении не раскрывается сущность, а перечисляются действия, составляющие содержание объективной стороны коррупционных правонарушений¹³¹⁵, несмотря на всю активность правотворчества в данной сфере не создана единая система противодействия, структурно-организационная, процедурная. И коррупция десятилетиями остается не преодолеваемым барьером для правовой системы России. Таким образом, для того чтобы «Умный город» не стал не достижимой целью для современного местного самоуправления, представляется необходимым учитывать результаты реализации иных правовых институтов и закрепить легальное определение, раскрывающее правовую природу термина.

Стандарт «Умный город» отличает ряд удачных правовых конструкций. Так, отчасти учитывается природа местного самоуправления методическими рекомендациями в том, что предполагается разработка проектов «Умный город субъекта РФ» с учетом местных и исторических традиций муниципалитетов региона. В силу различных объективных экономических, географических, демографических, технических, социальных факторов, единообразное применение технологий «умный город» на территории всех муниципальных образований РФ представляется невозможным.

Также положительным аспектом в стандарте является установление того, что мероприятия, указанные в нем, предусмотрены для реализации в городах с численностью населения свыше 100 тысяч человек и городах, являющихся административными центрами субъектов РФ, и могут быть также реализованы в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тысяч человек¹³¹⁶. То есть правотворец, разрабатывая стандарт, подчеркивает, что «умным» может быть не только город, но и не зависимо от вида любой населенный пункт, в том числе не муниципальное образование, что в свете территориальных преобразований является весомым

¹³¹⁵ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

¹³¹⁶ Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»), утв. Минстроем России 04.03.2019 (официально не опубликован). – URL: <http://www.consultant.ru/>

аргументом «за» сохранение конституционной конструкции местного самоуправления. Исходя из критерия численности населения, исключено из сферы действия стандарта абсолютное большинство муниципалитетов, только за крупными населенными пунктами закрепляется возможность развития в «Умный город». Кроме того, первичность городской среды в зарождении и развитии цифровых технологий обозначено четко.

Однако принимаемые в последующем правовые установления в сфере «Умного города» внесли определенную бессистемность и коллизии в регулирование института. Так, 31 декабря 2019 г. была утверждена методика оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в Российской Федерации (IQ городов). Уже в самом названии, и далее по тексту вводятся новые правовые категории, не связанные с установленными стандартами. Определяется интегральный индекс IQ для городов, основанный на субиндексах направлений цифровой трансформации городского хозяйства. Оценивать согласно методике цифровую трансформацию городского хозяйства предлагается по направлениям, которые не были непосредственно включены в стандарт внедрения, в частности: интеллектуальные системы социальных услуг и экономическое состояние и инвестиционный климат¹³¹⁷. Указанные показатели являются действительно важным критерием оценки развития умного города, однако определение их таковыми в отсутствие включения в изначальные ориентиры не просто нарушает правила логики, но и является правовой конструкцией, которая априори ставит перед муниципальными образованиями искусственные юридические барьеры в условиях значительных фактических затрат.

Кроме того, нивелируется высоко оцененное выше положение, согласно которому по стандарту «умным» может быть любое муниципальное образование, однако целями методики выявления основных направлений и сегментов цифровой трансформации определено только городское хозяйство и актуальные проблемы в развитии населенных пунктов РФ, имеющих статус города. Таким образом, Минстрой России изначально предусмотрел возможность «поумнеть» в отношении

¹³¹⁷ Методики оценки хода и эффективности цифровой трансформации городского хозяйства в РФ (IQ городов), утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 31 декабря 2019 г. № 924/пр «Об утверждении (официально не опубликован). – URL: <https://internet.garant.ru/#/document/74232981/paragraph/12/doclist/6642/highlight/умный%20город:5>.

любого вида муниципального образования, но в дальнейшем в развитии своих установлений ограничил потенциал внедрения передовых цифровых и инженерных решений и цифровой трансформации только городами¹³¹⁸.

«Умные города» в процессе дополнения правового регулирования стали очередным подтверждением легализации повышения роли городов. Нормативные преобразования последних лет приводят к значительному увеличению численности городского населения по сравнению с сельским. «Естественная урбанистическая миграция» из сельских поселений, муниципальных районов — за лучшими условиями труда, высокими заработками, развитой инфраструктурой. В городах — учреждения высшего образования и научные организации, объекты промышленности и производства, инновации, «будущее». Тенденция «усугубляется» урбанистическими законодательными преобразованиями — «принудительной урбанизацией»¹³¹⁹. Однако, представляется, что в России невозможно тотальное преобразование муниципалитетов в урбанистические в силу, в первую очередь, экономических, а также географических, климатических, социальных и иных особенностей государства.

Отличия между городскими и сельскими поселениями, не номинальны, но на федеральном уровне легально и предельно четко не сформулированы, несмотря на то, что в ряде случаев подразумевается в качестве критерия основной род деятельности проживающего населения¹³²⁰.

Отдельными субъектами РФ устанавливаются собственные положения об отличиях села от города, в числе которых в большинстве случаев выступает минимальная численность населения¹³²¹ — от 5 000 до 20 000 человек¹³²².

¹³¹⁸ Там же.

¹³¹⁹ Город в теории и практике: правовые и урбано­логические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина. М., 2020. С. 29.

¹³²⁰ *Плюснин Ю.М.* Малые города России. Социально-экономическое поведение домохозяйств, ценностные установки и психологическое состояние населения в 1999 г. — М.: 2000. Вып. 27.

¹³²¹ Список городов России по численности населения. — URL: <http://города-россия.рф>

¹³²² Напр.: постановление Правительства Чукотского автономного округа от 30.01.2019 № 39 «О Порядке организации и проведения процедуры рейтингового голосования по выбору общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // Вестник. 08.02.2019. № 5 (895) (приложение к газете «Крайний Север». 08.02.2019. № 5 (2171)).

Фактически, по нашему мнению, принципиальные отличия между селом и городом есть почти в каждом критерии, в том числе в применении форм непосредственной демократии. В образе жизни открытого сообщества села, в размеренном ее темпе, где в большинстве случаев необходим совместный вид деятельности в ведении хозяйства, и любой житель, его проблемы могут стать общими, в селе большая профессиональная и социальная однородность.

Характер естественного и механического движения населения сродни молекулам в твёрдом или жидком агрегатном состоянии вещества — либо движение слабо выражено, практически состояния равновесия — тенденции к переезду в город или активного взаимодействия с ним нет, либо можно констатировать небольшие перемещения.

В данном аспекте представляется верным привести правовую позицию Конституционного Суда РФ о том, что муниципальные образования первого уровня более ориентированы на самоорганизацию¹³²³. Небольшие населенные пункты, отличающиеся сплоченностью проживания жителей и ведением совместной деятельности, в том числе в рамках агрокомплекса, обладают значительно большим потенциалом населения к самоуправлению в силу непосредственных общих целей и интересов.

При этом город почти всегда крупнее села, из-за многоаспектности общественных отношений, закрытого образа жизни жителей, высокой их загруженности, усложнена структура органов местного самоуправления и должностных лиц. В городе выше скорости, производительные мощности, производительность труда, концентрация объектов недвижимости, что опосредует и значительно увеличивает нагрузку на инфраструктуру, транспорт, скученность проживания и экологические проблемы.

Исходя из экологической, территориальной, землеустроительной составляющей, а также трафика и инфраструктуры, в публицистике

¹³²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru

неоднократно делался вывод о том, что село — это производитель жизни, постав­ляющий продовольствие, сырье, человеческие ресурсы для науки и искусства, воору­женных сил и системы власти, производства и сферы услуг, а город, в большинстве случаев, муниципалитет, паразитирующий, но создающий новые парадигмы для развития всех тер­риторий.

В стандарте «Умного города» определены направления развития, однако из их содержания нельзя сделать вывод о сугубо урбанистической направленности. За небольшим исключением речь идет о цифровизации моделей решения общих вопросов местного значения. При этом представляется принципиально важным в настоящем исследовании, как и в муниципальном праве России в целом развивать не монистическую, а сложную модель, и в рамках территориальных преобразований не стереть сельские поселения, как первичные муниципальные образования, иной природы. Россия и сегодня остается аграрной страной с высокой долей населения, занятой в сельском хозяйстве, исключить льготы и исторические и местные традиции деятельности на данных территориях невозможно. Однако определить особенности развития и поддерживать «жизнеспособные» необходимо.

По аналогии с умным городом перспективным представляется создание «умного села», в основу которого определено умное сельское хозяйство. К необходимым «сельским» цифровым технологиям можно отнести введение прототипов беспилотников в сельском хозяйстве, модернизацию систем и средств энергообеспечения села, цифровизацию домохозяйств, технологический контроль и дистанционное управление локальными контроллерами.

Кроме того, приобретение селом «умного» статуса позволит расширить сферы удаленной трудовой деятельности, привлечь квалифицированные кадры в условия жизни вне городского трафика, что будет позитивным изменением и для города, потенциально поспособствовав формированию благоприятных условий для создания свободных мест под рекреационные зоны, места отдыха и для занятий активными видами спорта, туризма.

Внедрение стандарта «Умный город» или формирование в дальнейшем «Умного села» не относится к вопросам местного значения, исходя из правовой природы «Умный муниципалитет» в целом можно

определить, как форму осуществления местного самоуправления: применение информационных технологий может значительно упростить и повысить эффективность, самостоятельность решения и непосредственно населением и через органы муниципальных задач, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, очерчивается необходимость четкой регламентации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц по формированию собственной правовой стратегии и дальнейшей регламентации особенностей цифровизации конкретного муниципального образования, а также непосредственно по реализации концепции.

Обоснованной видится и необходимость легального установления электронных способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц по технической организации их проведения наряду с традиционной формой. Установление равного правового режима традиционных и электронных форм непосредственной демократии, не только на местах, но и на каждом уровне власти, — это предложение уже длительное время обосновывается в отечественной правовой науке¹³²⁴. При этом в ряде случаев формально приравнять, например, электронные обращения к письменным, будет недостаточно для их эффективной реализации. В частности, за время функционирования интеллектуальных систем общественной безопасности, предусмотренных стандартом, повысилась раскрываемость преступлений и нарушений общественного порядка. Современные технические решения позволяют с достоверностью определить причастность того или иного лица к противоправному деянию, характер его совершения, последствия. Однако отсутствует интеграция системы «Умный город» в механизм привлечения к ответственности указанных субъектов, что делает невозможным использование в полной мере потенциала информационных технологий для регулирования общественных отношений.

Негативные последствия данной проблемы частично нивелируются в ГПК РФ и УПК РФ в части использования в процессе привлечения к

¹³²⁴ Соколова А.И. О формах решения вопросов местного значения в векторе конституционных преобразований // Конституционализм и государственное управление. 2020. № 2 (18). С. 50–56.

ответственности доказательств (например, аудио— и видеозаписи). Однако указанный факт не способен повлиять на реализацию механизма ответственности в целом, так как требуется более детальное правовое описание элементов такого правового явления, как ответственность.

Методика оценки хода и эффективности цифровой трансформации муниципальных образований необходима, превентивный контроль обоснован в реализации каждого проекта государственного значения, однако она должна выстраиваться в строгом соответствии со стандартом и нормативным правовым регулированием. При этом точечный характер реализации стандартов «Умный город» приведет к искусственному и резкому муниципальному неравенству: «элитные» с высокими показателями качества жизни крупные мегаполисы и абсолютная стагнация небольших сельских поселений, муниципальных районов и округов. Представляется рациональным с учетом сложной муниципальной и территориальной, ресурсной структуры Российской Федерации, безусловно, предусмотреть необходимость цифровизации местного самоуправления в каждом муниципальном образовании, однако установить своеобразную «прогрессивную ставку цифровизации» и определить базовые критерии и факультативные. Сплошная цифровизация отдельных сегментов или вопросов местного значения позволит исключить указанные выше негативные последствия резкого роста IQ у городов. При этом уже сегодня отмечается экспертами, что некоторые дополнительные показатели очень «умны», и к ним могут обращаться «более умные» города¹³²⁵. Данная правовая конструкция может обеспечить потенциал роста за каждым муниципальным образованием в рассматриваемой сфере.

Исходя из опосредованного «цифровым скачком» муниципалитетов роста числа общественных отношений в сфере «Умный город», очевидно, что количество правового материала, регулирующего их, будет расти. Однако в рассматриваемом сегменте, как уже отмечалось, востребовано нормообразование, итоговый продукт которого рассчитан на длительное применение. Для того чтобы исключить правовые пробелы и коллизии, обеспечить сплошное построение «умных муници-

¹³²⁵ Технологии для умных городов // Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад». СПб., 2017. – URL: http://www.csr-nw.ru/files/publications/doklad_tehnologii_dlya_umnyh_gorodov.pdf

пальных образований», законодателю необходимо изначально определиться с основами его систематизации.

По мнению теоретиков права, подобная систематизация возможна путем достраивания действующих правовых конструкций — принятие рамочных норм в части сквозного регулирования институтов умного города, а также изменение отраслевых разделов законодательства в части введения требований о применении новых технологий и особенностей такого применения. Отчасти подобная правотворческая практика уже реализуется — устанавливаются механизмы по синхронизации мероприятий государственных (муниципальных) программ с мероприятиями ведомственного проекта «Умный город»¹³²⁶.

Положительно оценивается некоторыми экспертами и специальное правовое регулирование развития умных городов: исключение из общеправовых положений и принятие одного или нескольких специальных федеральных законов. Так, по мнению заместителя министра экономического развития С.В. Шипова, необходимо разработать комплексный закон, который будет регулировать вопросы цифровой экономики, который «произведет переворот в законодательстве»¹³²⁷.

Авторским коллективом под руководством В.Н. Княгинина рассматривается возможность тотального реформирования действующего законодательства на основе принципов опережающего регулирования, что предполагает пересмотр или полное замещение ряда общесистемных норм и системы регулирования ряда инфраструктурных отраслей, принятие новых законов для технологий и вновь созданных секторов¹³²⁸.

¹³²⁶ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 9 декабря 2019 г. № 777/пр «Об утверждении методических рекомендаций по синхронизации мероприятий, реализуемых в рамках государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды, с мероприятиями в сфере обеспечения доступности городской среды для маломобильных групп населения, цифровизации городского хозяйства, а также мероприятиями в рамках национальных проектов «Демография», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (официально не опубликован). – URL: <https://internet.garant.ru/#/document/73221255/paragraph/49/doclist/6642/highlight/умный%20город:4>

¹³²⁷ Интервью С.В. Шипова ТАСС. «России нужен закон о цифровой экономике». – URL: <https://tass.ru/pmef-2017/articles/4310782>

¹³²⁸ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в Российских городах: экспертно-аналитический доклад. – URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-SmartCities-WEB.pdf>

Однако данное предложение видится излишне кардинальным и сложным в реализации.

Наиболее обоснованным представляется проведение системных нормативных правовых преобразований по трем направлениям: общеправовые изменения необходимы для легального определения дальнейшей цифровой стратегии развития Российской Федерации в целом, дополнение отраслевого законодательства, в частности, конституционного и муниципального необходимы для учета специфики общественных отношений, входящих в их предмет правового регулирования и предопределяющих особенности собственной цифровизации; технологические аспекты имеет смысл определять в специальном законодательстве, дополняющим цифровое право.

Институциональные барьеры, не позволяющие в настоящее время сплошное распространение умных городов, представляется возможным преодолеть только в условиях дополнения муниципального права, в том числе нормами положительной стимуляции для жителей, хозяйствующих субъектов и собственно муниципальных образований. Включение в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³²⁹ главы 11.1, предусматривающей особенности осуществления местного самоуправления в электронной форме, которая бы нормативно закрепила цифровой понятийно-категориальный аппарат и особенности решения вопросов местного значения в условиях применения IT-форм.

Главными преградами для развития местного самоуправления, по мнению С.А. Авакьяна, изложенному в 2008 г., но не теряющими свою актуальность и в 2020 г., являются недостаточная материальная обеспеченность и низкая социальная активность населения¹³³⁰. Представляется, что именно цифровизация может стать необходимым способом для преодоления указанных барьеров.

Как уже было отмечено выше, в условиях грамотного применения основных элементов стандартов очевидна значительная экономия по

¹³²⁹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³³⁰ Авакьян С.А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2008. № 3. С. 74.

основным расходным статьям местных бюджетов. Кроме того, «Умный город» — перспективная сфера для инвестирования в муниципальные образования, как для крупных предпринимателей, так и для представителей малого и среднего бизнеса. Можно разрабатывать условно типовые форматы долгосрочного финансирования инновационных проектов для концессионных и муниципально-частных соглашений, и иных способов реализации принципа партисипативности. Социальная активность в «сети» информационно-коммуникационного «Интернета», значительно выше, чем в «аналоговых» системах общественных отношений¹³³¹.

В научной литературе общепризнана новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления — электронная, делается также и вывод, что в ближайшее время использование цифровых технологий станет необходимым условием обеспечения соответствия процесса обсуждения и принятия решений по вопросам местного значения ожиданиям и потребностям населения¹³³². Создание обязательного перечня цифровых компетенций, необходимых к освоению лицами в порядке поддержки труда и занятости, расширение круга лиц, получающих такое образование, обозначены одним из приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения труда и занятости¹³³³:

Более того, концепция «умного города» в России может предполагать и создание «умного местного сообщества», саморазвивающегося в различных сферах: в науке, экономике и политике; способного к генерации новых идей и технологий; обладающими социально-психологическими навыками взаимодействия и медиации, достижения компромисса внутри своей системы и вне ее, с публично-правовыми институтами.

Указанным положением обосновывается необходимость формирования новых институтов или их форм, обеспечивающих возможность

¹³³¹ Дунаев Р.А., Черняков А.Н. Интернет как культурно-семиотический феномен // Вестник Белгородского гос. технол. ун-та им. В.Г. Шухова. 2013. № 3. С. 207–210.

¹³³² Холопов В.А. Модернизация институтов непосредственной демократии в условиях информатизации: муниципальное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 10. С. 28–30.

¹³³³ Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против COVID-19. Мониторинг ОКМО. – М., 2020. – URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2020/06/nonitoring_OKMO_2020.pdf

реального выражения и учета интересов различных слоев и групп населения, а также совместного определения способов решения вопросов местного значения в процессе активного диалога с органами власти. Государством и муниципалитетами, по мнению экспертов, должны быть созданы условия для формирования единой (городской) цифровой среды доверия при внедрении технологических решений умного города¹³³⁴.

Перспективным представляется и развитие, предусмотренной Стратегией пространственного развития до 2025 года¹³³⁵, «городской колонизации»¹³³⁶ изначально на «умной» основе, по аналогии с Иннополисом и Сколково.

В силу того, что концепцию «умного муниципалитета» как уже неоднократно отмечалось невозможно реализовать только собственно муниципальными возможностями — на местах в абсолютном большинстве случаев отсутствуют ресурсы финансовые, технологические, кадровые, необходимо установление обязанности за органами государственной власти Российской Федерации не только по методической поддержке¹³³⁷ муниципалитетов по цифровизации, но и в ресурсном обеспечении.

При этом разработка и внедрение интеллектуальных систем должны сопровождаться, по мнению экспертов, привлечением всех сторон, заинтересованных в устойчивом развитии территорий, обязательно и выявление, и учет мнений, и только в таком случае использование интеллектуальных систем создаст потенциал для будущего устойчивого развития¹³³⁸.

Концепция «Умного города» имеет краткую историю формирования, но при этом потенциал ее реализации значителен¹³³⁹. Внесенные

¹³³⁴ Приоритетные направления внедрения технологий умного города в Российских городах: экспертно-аналитический доклад. – URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/06/Report-SmartCities-WEB.pdf>

¹³³⁵ СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

¹³³⁶ Город в теории и практике: правовые и урбано­логические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2019. С. 29.

¹³³⁷ Соловьев С.Г. Совершенствование нормативной регламентации технологий осуществления местного самоуправления в условиях современной технологической революции // Местное право. 2020. № 1. С. 16.

¹³³⁸ Беспалый С.В., Чужба И.И. «Умный город»: особенности внедрения концепции // Образование и наука в России и за рубежом. 2019. № 2 (50). С. 437.

¹³³⁹ Намиот Д.Е., Шнепс-Шнеппе М.А. Об отечественных стандартах для умного города // International journal of open information technologies. 2016. № 7. С. 32.

предложения по формированию системного нормативного правового регулирования использования информационных технологий в современном местном самоуправлении снимут ограничения в доступе населения и самим органам власти к дистанционным технологиям, необходимым для решения вопросов местного значения. Высокий потенциал в данном случае повышения эффективности деятельности публично-правовых институтов очевиден, как и факультативное снижение затрат на оказание услуг. Будет реализовываться и стратегическая цель концепции — повышение качества жизни населения, создание благоприятной среды для развития.

18.3. Урбано­логическая модель города: сущностные подходы к созданию и IT-реализации

Всякая модель есть некое упрощенное абстрактное представление о реальном объекте или процессе, с целью его изучения. Город как объект исследования во всем своем комплексе процессов жизнедеятельности практически непостижим в силу целого ряда причин: во-первых, сложность и разнообразие параметров и индикаторов состояния его социально-экономической, хозяйственно-коммунальной, общественно-политической и других сфер жизни; во-вторых, воздействие антропологических и социально-психологических факторов на городскую среду находятся в постоянной динамике, и для их оценки часто можно говорить лишь о тенденциях формирования, развития, действия и взаимодействия; в-третьих, сложно предсказуемое действие внешних по отношению к городу факторов регионального, национального и мирового характера, зависящих от места и роли города на этих уровнях жизнедеятельности; в-четвертых, разнообразие природно-климатических, геоурбанистических и экологических условий жизнедеятельности города образуют индивидуальный ареал существования людей в данном месте; в-пятых, индивидуальная историческая «судьба» каждого конкретного города, влияющая на его правовые, социальные, политические и экономические характеристики.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что создать комплексную модель города очень трудно и ее подобие реальному городу

будет весьма прибли­зительным. Однако стоит согласиться с подходом С.А. Денисова, который считает, что описание действительности производится в сравнении с разработанной моделью, она — как система координат, с помощью которой измеряется реальная жизнь, реальные государства, правовые явления¹³⁴⁰. И поэтому мы поставили себе целью построение такой урбано­логической модели, которая обеспечивала бы более реалистичное, научно обоснованное и объективированное правовое регулирование основных общественных отношений, возникающих в процессах жизнедеятельности города на основе:

- сбора, обработки и глубокого системно-прогнозного анализа параметров состояния городской среды;
- выявления негативных (нештатных, дестабилизирующих, опасных и т.п.) тенденций в процессах жизнедеятельности населения, системе управления городом, инфраструктуре городского хозяйства, социально-психологическом состоянии населения, городской экономике и политике;
- предложения и обоснования правовых и других мер по нормализации параметров для предотвращения возможных негативных последствий или их преодоления.

Стратегическая цель моделирования города понимается как поиск эффективных и оптимальных методов и средств управления процессами, происходящими с городами и в городах. Эта стратегическая цель предполагает выработку ясных критериев сравнения частных моделей города как тактических способов совершенствования урбанистических форм организации социума¹³⁴¹.

Примером подобной частной модели могут служить математические модели процессов пространственного развития городских систем, которые представляют собой нечеткий процесс не только с пространственной, но и временной точки зрения. С пространственной точки зрения не существует четких и определенных границ между зоной городской застройки, пригородной зоной и негородскими сельскохозяйственными территориями. С временной точки зрения процесс разви-

¹³⁴⁰ Денисов С.А. Имитация конституционного строя / в 4-х кн. Кн. 1. – Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018.

¹³⁴¹ Пирогов С.В. Концептуальные модели управления развитием города // Вестник Томского ГУ. 2012. № 1 (17). С. 114–128.

тия городской системы — это непрерывный процесс, который следует за общей тенденцией логики развития самоорганизующихся систем. Моделирование осуществляется на основе использования т.н. «однородных структур»¹³⁴². Математические модели широко применяются при проектировании в архитектуре и планировке городов (технологии информационного моделирования: Building Information Model и City Information Model)¹³⁴³, моделировании процессов принятия решений в системе управления городскими пассажирскими перевозками¹³⁴⁴, имитационных моделях города (Симулятор динамики городской среды (UDES) — инструмент для визуализации взаимосвязей городской среды)¹³⁴⁵ и др.¹³⁴⁶

В 2008–2009 гг. в соответствии с концепцией, предложенной В.В. Таболиным, профессор С.В. Черемных разработал основные подходы к построению универсальной модели управления городским муниципальным образованием. основополагающей целью городского муниципального управления являлось максимальное повышение качества жизни населения города путем радикального повышения эффективности городского муниципального управления во всех сферах жизнедеятельности на основе внедрения новых информационных технологий. При этом качество жизни населения определялось тем, насколько полно удовлетворены ключевые совокупные потребности жителей: финансовые (зарплаты, пенсии, выплаты, льготы и т.д.), функциональные (жильё, транспорт, медицина, образование и т.д.), эмоциональные

¹³⁴² Патракеев И.М., Погорелов А.А. Моделирование развития городских систем на основе теории однородных структур // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «География». Том 26 (65). 2013. № 1. С. 116–126.

¹³⁴³ Подробнее: журнал «Бизнес Территория». — URL: <http://biz-terr.ru/model-budushhego-umnoe-gradostroitelnoe-proektirovanie-ot-bim-do-cim/>

¹³⁴⁴ Пашенцев С.М. Моделирование процессов принятия решений в системе оперативного управления городскими пассажирскими перевозками: дис. ... канд. техн. наук. — Воронеж, 2001.

¹³⁴⁵ Сайт компании «AnyLogic». — URL: <https://www.anylogic.ru/blog/razbor-modeli-planirovanie-gorodskikh-territoriy/>

¹³⁴⁶ Напр.: Аргунова М.В. Модель «умного» города как проявление нового технологического уклада // Наука и Школа. 2016. № 3. С. 14–23; Таболин А.В., Таболин В.В. Муниципальные финансовые модели: экономико-правовая сущность и классификация // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 2. С. 9–13; Фролов Д.П., Соловьева И.А. Современные модели городского развития: от противопоставления — к комбинированию // Пространственная Экономика. 2016. № 3. С. 151–171; Ермоленко В.В., Ланская Д.В., Чугунова Н.А. Модели города в условиях экономики знаний // Научный журнал КубГАУ. 2016. №118 (04). С. 1–22.

(удовольствие / радость от жизни в городе), духовные (соответствие жизни базовым духовным ценностям).

В качестве способов удовлетворения совокупных потребностей населения предлагались прямой — предоставление услуг (транспорт, медицина, и т.д.) и косвенный — создание оптимальных условий для удовлетворения потребностей населения коммерческими структурами и/или некоммерческими организациями. Главное условие максимизации качества жизни населения — это оптимальное использование ресурсов (материальных, финансовых, человеческих и т.д.), находящихся в распоряжении города.

Ключевые положения универсальной модели городского муниципального образования заключались в том, что система муниципального управления должна обеспечить удовлетворение совокупных потребностей всех «заинтересованных лиц» (контрагентов) города: отдельных жителей и семей, коммерческих структур, некоммерческих (общественных) организаций, федеральных и региональных государственных структур и прочих контрагентов города.

На основе разработанных О.С. Черемных схем стратегического управления (схема 1) и модели «структура-поведение-результат» для городского муниципального образования (схема 2) были описаны другие элементы модели и предложены практические меры повышения эффективности управления городским муниципальным образованием:

- Провести комплексное обследование внешней и внутренней среды системы муниципального управления:
 - потребностей «заинтересованных лиц» (контрагентов города);
 - степени их удовлетворения в настоящее время;
 - эффективности муниципальных структур, предприятий и сотрудников;
 - эффективности использования городских ресурсов.
- Сформировать описание текущей ситуации в городе (Как есть).
- Сформировать описание желаемой ситуации в городе (Как должно быть).
- Разработать планы оптимизации системы муниципального городского управления (от стратегических до тактических): операционного, финансового, текстового (комментариев и разъяснений к операционным и финансовым планам).

- Реализовать планы реинжиниринга / оптимизации системы муниципального управления (включая системы мотивации и контроля).
- Адаптировать планы реинжиниринга / оптимизации системы муниципального управления к изменившимся внутренним и внешним условиям, чтобы обеспечить достижение заданных значений показателей вне зависимости от этих изменений.

Однако в силу ряда негативных причин (прежде всего отсутствия финансирования данного проекта) закончить разработку универсальной модели управления городским муниципальным образованием не удалось.

Но в данном случае нас интересуют правовые аспекты урбанонологической модели города, что существенно сложнее и важнее для достижения поставленной цели.

В.С. Плетников определяет модель в юриспруденции как интеллектуально-волевое описание, в достаточной степени повторяющее существенные свойства моделируемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни, сформировавшиеся под влиянием всей совокупности объективных и субъективных факторов общественного развития. Он выделяет четыре главных признака модели, которые мы применим к урбанонологической модели города:

- интеллектуально-волевого описания того или иного объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни. Модель непосредственно связана с субъектом, осуществляющим познание, только в результате его деятельности возможно ее появление, что позволяет вести речь о таких разновидностях модели как *идеальная, должна и/или реальная*;

- повторение в достаточной степени существенных свойств моделируемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни, что позволяет выделить изоморфную и гомоморфную модели¹³⁴⁷;

- обязательное описание (характеристику) тех или иных элементов, являющихся частями единой системы, составляющих основу соответствующего объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни (структурные, функциональные, сущностные модели);

¹³⁴⁷ Изоморфные модели – это модели, включающие все характеристики объекта — оригинала, способные, по существу, заменить его. Гомоморфные модели упрощенно и односторонне отражают объект.

Схема 1. Ключевая диаграмма стратегического управления Городским муниципальным образованием

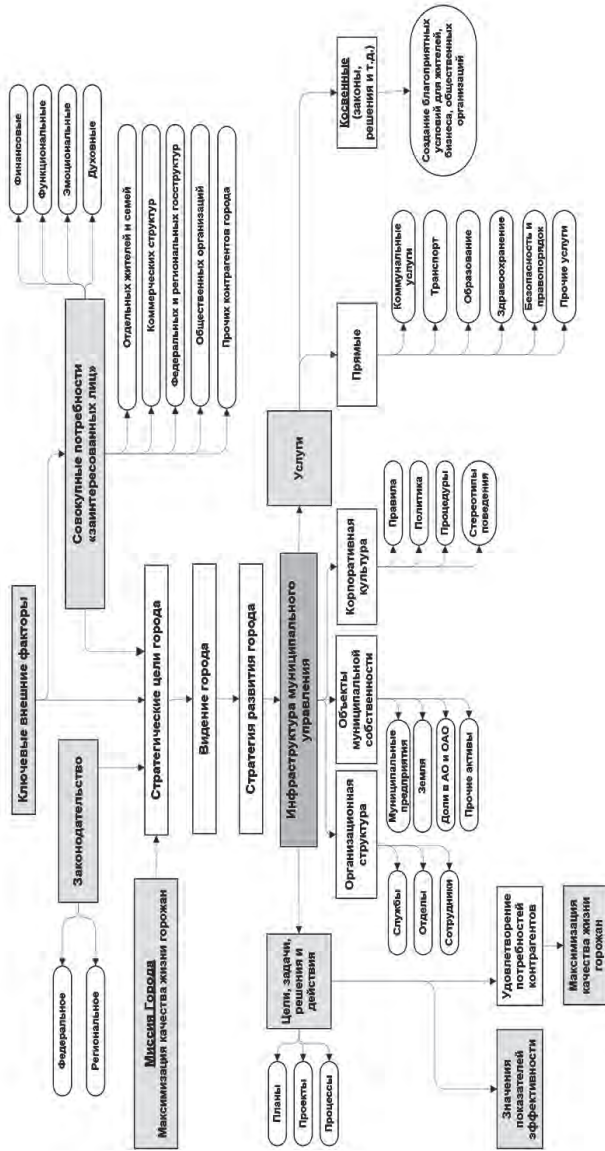
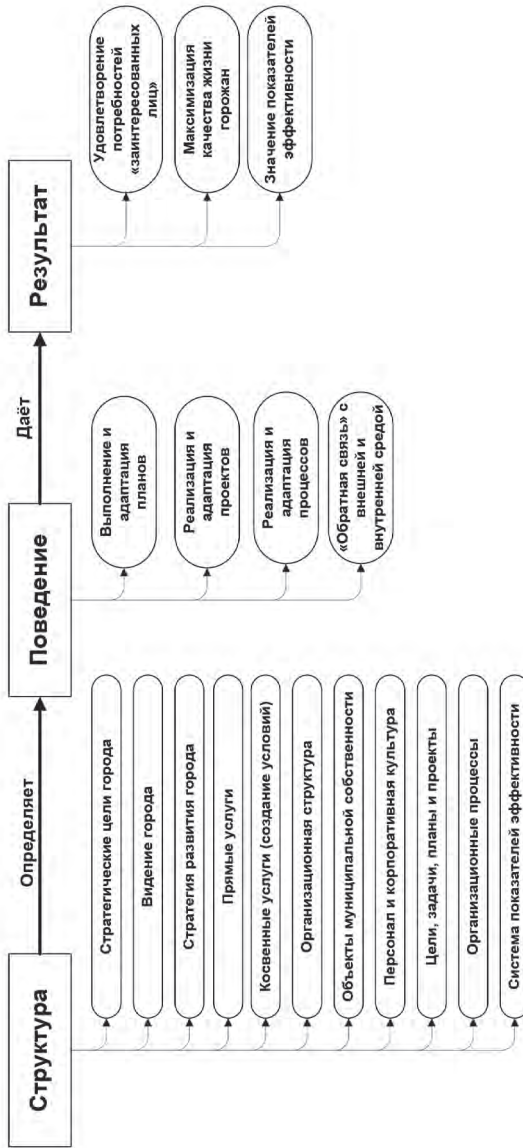


Схема 2. Модель «структура-поведение-результат» для Городского муниципального образования



— учет всей совокупности объективных и субъективных факторов общественного развития, характеризующей модель как нечто целое, функциональное¹³⁴⁸.

Другим признаком урбано­логической модели, базирующейся на юридической урбано­логии является прогностичность, которая рас­крывается в следующих функциях:

- раскрытие потенциально новых, неизвестных ранее, причинно-следственных механизмов и создание новых гипотез;
- совершенствование существующих объяснительных моделей;
- обеспечение проверки соответствия теории реальности, так как модель либо позволяет дать точный прогноз, либо нет;
- сравнение конкурирующих теорий;
- количественные измерения предсказуемости измеряемых явлений в силу того, что позволяет определять критерии прогностической ценности¹³⁴⁹.

Наиболее емкое определение правовой модели дает Ю.А. Тихомиров: это прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования будущих явлений и процессов, определяющий цели и средства формирования нового правового состояния и позволяющий произвести расчеты связанных с этим реальных результатов. Правовая модель отражает уровень действующего правопорядка и его развития с учетом тенденций, этапов и показателей экономического, социального и политического развития, а также взаимодействия с нормами внешней среды. Он выделяет комплекс элементов модели, связанных между собой.

Во-первых, это идеологическая и концептуальная основа модели, влияющая на ее целевую ориентацию, отражающая основные социальные интересы и определяющая цель будущего правового регулирования и этапы их достижения.

Во-вторых, это установление возможных границ и содержания перспективного правового регулирования в соответствующих сферах. Тем самым можно определить намечаемые предметы правового регулирования.

¹³⁴⁸ Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2016. Т. 16. № 2. С. 121–135.

¹³⁴⁹ Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2008. С. 8.

В-третьих, важное значение имеет определение динамики правовых регуляторов, т.е. правовых принципов и норм разного характера и содержания (стимулирующих, запрещающих и т.п.), которое позволит проводить анализ изменения законодательства в целом, его отраслей и институтов, отдельных законов и правовых актов.

В-четвертых, юридическое моделирование неизбежно охватывает деятельность субъектов права, динамику их статусов и функций, процедур принятия решений и взаимодействия. Речь идет прежде всего о государственных органах, о государственных учреждениях и предприятиях, о бизнес-структурах и иных организациях. И здесь также следует учитывать установленные показатели эффективности их деятельности и индикаторы возможных отклонений.

В-пятых, целесообразно считать важным элементом юридического прогнозирования анализ поведения людей в правовой сфере. Имеется в виду динамика не только правомерного и неправомерного поведения и их соотношения между собой, но и так называемого нейтрального поведения.

В-шестых, элементом юридического прогнозирования являются правовые риски. Их анализ позволяет предвидеть как повторяющиеся, так и возможные и неожиданные отклонения от правовых моделей и правовых регуляторов.

В-седьмых, можно выделить такой элемент, как предвидимые результаты в разных сферах.

Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что только комплексное использование всех названных элементов юридического моделирования позволяет выбирать наилучший вариант правовых моделей, правовых решений и юридических действий, которые соизмеряются с уровнем и темпами экономического, социального и политического развития в ближайшей и отдаленной перспективе¹³⁵⁰.

При формировании урбанонологической модели города предполагается использовать технологию искусственного интеллекта (УМГИИ) для более глубокого анализа разноплановых параметров и выявления

¹³⁵⁰ Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др. / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. – М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. С. 11–12.

определённых тенденций в состоянии городской среды¹³⁵¹. Назначение программного обеспечения подобной модели строится на основе комплексного анализа юридических, социальных, экономических, политических, социально-психологических, демографических, культурологических и других критериев состояния городской среды, городских органов власти и управления, населения, путем оснащения программными комплексами обработки и анализа информации всех властных органов города, подразделений администрации, городских социальных, транспортных и инженерно-технических организаций, информационно-коммуникативные системы взаимодействия с населением, общественными организациями и предпринимателями. По согласованию с федеральными и региональными органами государственной власти, в дальнейшем возможно подключение подобных комплексов к информационным системам территориальных органов министерств и ведомств РФ и субъекта РФ.

УМГИИ предназначена для повышения уровня объективности и качества информации о состоянии городской среды и принятия обоснованных и эффективных нормативно-правовых, распорядительных актов и управленческих решений.

В рамках проекта автоматизируется, интенсифицируется и объективируется информационно-аналитическая деятельность в следующих сферах городской жизни:

- анализ финансово-хозяйственной деятельности;
- информационно-аналитическое обеспечение налогового-бюджетных процессов;
- анализ и оценка состояния экономических показателей городского хозяйства и бизнеса;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния строительной деятельности и жилищно-коммунального хозяйства города;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния учреждений социальной сферы города (образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры, спорта) независимо от их формы собственности;

¹³⁵¹ Митягин С.А., Соболевский С.Л., Дрожжин А.И. и др. Цифровая модель города: принципы и подходы к реализации // International Journal of Open Information Technologies. 2019. Vol. 7. № 12. С. 94–103.

— формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния сферы потребительского рынка города (предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, досуга и развлечений);

— формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния общественного порядка и преступности в городе, обеспечения безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

— обобщение, систематизация, анализ, оценка и комплексный прогноз состояния городской среды и жизнедеятельности населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Общий анализ перечисленных комплексов показателей должен быть дополнен определением новых видов городских общественных отношений, требующих отдельного или корректирующего правового регулирования на городском, региональном или федеральном уровне, а также анализом правоприменения существующих норм различных отраслей права в обеспечении жизнедеятельности города. Кроме того, должны быть учтены действующие показатели эффективности деятельности городских органов местного самоуправления, установленные Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 09 мая 2018 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»:

— число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения;

— доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;

— доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения;

— доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа, в общей численности населения городского округа;

— доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа;

— доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет;

— общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, всего, в том числе введенная в действие за один год;

— доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта РФ и (или) городского округа в уставном капитале которых составляет не более 25 %, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа;

— доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет;

— удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека);

— удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) муниципальными бюджетными учреждениями (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека);

— удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных);

— результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания и иными организация-

ми, расположенными на территориях соответствующих муниципальных образований и оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований¹³⁵².

Более подробно структура программного обеспечения реализации урбано­логической модели представлена в концептуальном проекте технического задания в приложении 2. Чтобы более понятно представить сущностное содержание урбано­логической модели, обратимся к методам абстрагирования, аналогии, сравнения и образного отображения.

Хорошо известен один из древнейших способов художественного отображения — мозаика (франц. *mosaïque*; итал. *mosaico*, от лат. *musivum* — посвященное музам), изображение или узор, выполненные из однородных или различных по материалу частиц (камня, смальты, керамической плитки и пр.), которые путем вдавливания закрепляются в слое грунта (извести, цемента, мастики или воска)¹³⁵³. Важной (в нашем случае) характеристикой мозаики является динамическое разнообразие материала, его свободное использование в любой части изображения. Представим себе, что аналогом этих кусочков материала являются многочисленные параметры жизнедеятельности различных городских комплексов, из которых мы хотим получить картину с названием «Город». Но обрабатывая и используя этот материал мы понимаем, что как только закончена работа — «картина» готова, она уже только образ (модель) некоего неполного прошедшего состояния города. Отсюда следует вывод: процесс должен быть непрерывным или носить дискретный по времени характер, например, как в кино — просмотр 24 фотографий (кадров) в секунду создает иллюзию отображения реальной жизни. А использование современных информационных технологий вообще способно создавать новую виртуальную реальность.

Таким образом, мы можем сказать, что обработка многочисленных параметров состояния городской среды путем искусственного интеллекта (или возможно создание т.н. «нейронных сетей») позволяет нам создать максимально приближенную к реальности урбано­логическую модель города, позволяющую, в свою очередь, принимать оперативные правовые и управленческие меры на основе полученных данных и ре-

¹³⁵² СЗ РФ от 5 мая 2008 г. № 18. Ст. 2003.

¹³⁵³ Популярная художественная энциклопедия / под ред. В.М. Полевого. – М.: Советская энциклопедия, 1986.

комендаций системы, по обеспечению устойчивого и развивающегося состояния городской среды.

Более того, при желании достичь определенного состояния городской среды в будущем (стратегическое планирование), мы можем применить «эффект пазла» — процесс обратный «мозаике». Вместо собирания единой картины состояния современного города можно представить некий футуристический образ (модель) города будущего, задав главные параметры городской среды и как в пазле разложить его (через искусственный интеллект) на конкретные параметры и индикаторы отдельных подсистем городской среды. При этом будет понятно — возможно ли достижение предполагаемого состояния и какой «ценной». Оценка подобных планов долгосрочного стратегического развития города и их принятие будет гораздо обоснованной, реалистичной и полезной для жителей. Кроме того, подобная урбано­логическая модель будет осуществлять непрерывный мониторинг реализации этих планов и программ, показывая где и почему складывается отставание (или опережение) по достижению заданных целей и показателей.

Представляется, что авторы и разработчики смарт-систем пойдут именно этим путем, а если нет, то нужно методами разноуровневого правового регулирования заказов на разработку программных комплексов «указать» им это направление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенных исследований была решена фундаментальная задача формирования теоретических основ юридической урбанологии как нового комплексного направления в юридической науке о сущности жизнедеятельности городов и процессов урбанизации в Российской Федерации, с учетом совокупности уже накопленных теоретических и практических знаний в различных отраслях гуманитарных, естественных и информационно-технологических наук о городах (с учетом мирового опыта). Исследовано понятие «город» как общенаучная категория, и введены в научный оборот новые концептуальные понятия: *синкретизм города* (как «единство разного», правовая оболочка, связующая знания о городе различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук, в систему общественных отношений, требующих комплексного исследования и регулирования нормами различных отраслей российского и международного права) и *энтропия города* (как показатель качества управления городом, профессионализма должностных лиц администрации, степень безопасности жителей, экономическую и экологическую ситуации, социально-психологическое состояние горожан, политико-правовую стабильность власти и т.п.).

Определены научные принципы и предложена дефиниция *юридической урбанологии* как направления в юридической науке, объединяющего с позиции права, знания различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук о закономерностях возникновения, развития и функционирования города, о системе городских общественных отношений, возникающих во властно-управленческих, социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом оформлении и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества. Определены предмет, объект и система юридической урбанологии.

Особое внимание было уделено формированию методологической основы, включающей общенаучные и частнонаучные подходы и методы исследования в рамках юридической урбанологии и систематизации ее источников.

Была поставлена главная цель юридической урбано­логии как научного направления — поиск, систематизация и обобщение знаний различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук о закономерностях возникновения, развития и функционирования города, для формирования нового юридического представления о реальных процессах его функционирования и разработки теоретических моделей и практических рекомендаций по обеспечению устойчивого и эффективного правового регулирования жизнедеятельности населения города и соответствующие этой цели задачи, которые были успешно решены в ходе формирования основ урбано­логической теории.

Были разработаны основы урбано­логической теории путем исследования системы научных знаний в виде укрупненных комплексных междисциплинарных институтов: философско-правовых основ теории города; правовых основ урбано­логической теории (конституционно-правовых, административно-правовых, международно-правовых, муниципально-правовых аспектов); юри­дико-урбано­логического содержания современного городского права; основ правоохранительной деятельности в городе; основ безопасности города; историко-правовых основ возникновения и развития городов; социально-правовых основ города и городского сообщества; экономико-правовых и урбанистических теорий города; политико-правовых основ урбано­логической теории; социально-психологических основ жизнедеятельности города; основ теории управления и самоуправления в городе; основ городской антропологии и кадровой логистики; основ культурологической теории города; концепции глобальных городов; географии городов в контексте урбано­логической теории; эколого-правовых; урбоэкологических и биологических основ города; правового соотношения города и села в современных условиях (идея «симбиозной» территории); градостроительных и информационно-технологических основ урбано­логической теории (концепции «умный город» и урбано­логической модели города на основе искусственного интеллекта). Составлен понятийно-терминологический словарь по юридической урбано­логии (приложение 1).

Эти соотношения позволяют в рамках вышеперечисленных комплексных институтов, выявить специфические общественные отно­

шения, которые могут стать предметом системы специального правового регулирования различных сфер жизнедеятельности города. Так, например, город как правовая функциональная система представляет собой совокупность трех видов общественных отношений:

- субъектами и объектами которых так или иначе является население города (формирование и деятельность органов власти и управления, функционирование социальных институтов города: образования, здравоохранения, социальной помощи и защиты, культуры и спорта, досуга и отдыха, общественной деятельности и т.п.);
- складывающиеся в экономической сфере города (строительстве, промышленном производстве, финансовой и кредитной сфере, торговле, общественном питании, оказании услуг);
- возникающие в сфере жизнеобеспечения города (архитектуре и планировке, энергетике, транспорте и связи, водоснабжении и водоотведении, эксплуатации жилых и нежилых зданий и сооружений, благоустройстве, обеспечении благоприятной окружающей среды).

А при обеспечении безопасности города можно выделить общественные отношения, возникающие при: взаимодействии жителей города с окружающей природой; выявлении, оценке и предотвращении угроз безопасности человека; принятии правовых актов социально-экономического характера с учетом обеспечения отсутствия или существенного снижения негативных последствий; ликвидации чрезвычайных происшествий и их последствий, выявлении причин их возникновения.

Предметом правового регулирования градостроительного развития города могут быть правоотношения:

- между субъектами градостроительной деятельности в процессе подготовки документов территориального планирования и градостроительного зонирования;
- между органами власти всех уровней и горожанами в процессах согласования пространственного развития города, обеспечения его экологической устойчивости, качества городской среды и др.

Юридическая урбаноология позволяет проследить взаимные связи между этими видами общественных отношений, что дало возможность предложить урбанологическую модель города для обеспечения более

реалистичного, научно обоснованного и объективированного правового регулирования основных процессов жизнедеятельности города. Разработан концептуальный проект технического задания на подготовку программного обеспечения урбано­логической модели города на основе искусственного интеллекта (приложение 2).

С целью оценки партисипативности городских решений и готовности граждан активно участвовать в их принятии, было проведено социологическое исследование возможностей и результатов их участия в со-управлении в городах Москве, Томске и Череповце (находятся в разных федеральных округах и относятся к разным типам населенных пунктов по административной значимости). Результаты опроса показывают, что подавляющее большинство граждан считают, что жители города должны иметь возможность участвовать в принятии решений (по разным городам — от 71,0 % до 89,7 %).

Общий анализ результатов урбано­логического исследования показал, что все науки, так или иначе связанные с исследованием города можно разделить на две группы по критерию правовой междисциплинарности (необходимости правового регулирования для практической реализации их результатов): науки «зависящие» от права (т.е. их развитие напрямую связано с правом) и науки, которые «необходимы» юридической науке для ее дальнейшего развития. К первой группе можно отнести: экономику, управление, урбанистику (архитектура и градостроительство), экологию, политологию, безопасность города, инженерно-технологические науки. Ко второй группе: философию, социологию, психологию, историю, антропологию, культурологию, географию, демографию, программно-информационные науки. Эти подходы требуют отдельного глубокого исследования когерентной связи между этими науками.

Однако в столь сложном и новом научном исследовании конечно же не обошлось без «детских болезней» в ходе его проведения и получения результатов:

— во-первых, это излишнее стилевое и методологическое «разнообразие», связанное с тем, что разработка урбано­логической теории шла параллельно формированию юридической урбано­логии, как ее теоретико-методологической основы, и потому основная часть авторов была вынуждена использовать подходы и методы «своих» наук без

учета комплексных междисциплинарных юридико-урбанистических принципов и взглядов на жизнедеятельность города;

— во-вторых, авторы и редактор столкнулись с проблемой «качества и количества» — желание представить как можно больший спектр направлений и сфер жизнедеятельности с позиции максимального большего числа наук столкнулось с обвальным нарастанием объема материала, который мог превратить работу в практически «нечитаемый» запутанный и невнятный труд, не имеющий никакой научно-практической ценности. По целому ряду вопросов городских научных исследований авторы вынуждены были провести некую «демаркацию» — ограничиться общим описанием или даже упоминанием этих аспектов. Так, например, почти не уделено внимание комплексу инженерных наук, остались не обозначены вопросы «физики и химии» города, весьма узко рассмотрены социальные сферы жизнедеятельности и др.;

— в-третьих, участие в исследовании большого круга авторитетных ученых из различных научных сфер и школ (см. список), наложило «индивидуальный» отпечаток на содержательную часть исследования, субъективировав тем самым некоторые взгляды на рассматриваемые проблемы. Но, как представляется, избежать этих объективных недостатков было невозможно ввиду фундаментальности самой рассматриваемой темы. Более того, практически каждая глава раскрывает новые научные темы исследований как «внутри» той или иной науки, так в междисциплинарном плане.

Этот вывод подчеркивает важное научно-практическое значение проведенного исследования — юридическая урбанистика раскрывает широкий спектр новых теоретико-прикладных исследований роли и места города в жизни людей, понимании сущности высоко урбанизированного государства и городской цивилизации в целом.

Понятийно-терминологический междисциплинарный словарь по юридической урбанологии

- Агломерация** — быстро развивающиеся во всем мире скопления населенных мест, состоящие из нескольких, а нередко десятков населенных мест, включая сельские поселения, тесно связанные друг с другом.
Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы.
- Агломерация** — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.
Дементьев А.Н. (данная монография)
- Агломерация** — сосредоточение городов и других населенных мест, иногда срастающихся, объединенных общими инфраструктурами, интенсивными ежедневными трудовыми, производственными, социальными и культурными связями, имеющие один центр – моноцентрические и с несколькими центрами – полицентрические.
Вильнер М.Я. Основы территориального планирования в РФ.
- Агломерация** — форма расселения, представляющая собой компактную систему территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест (преимущественно городских), объединенных устойчивыми и многообразными связями (трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными), общей социальной и технической инфраструктурой.
Социально-экономическая география: понятия и термины.
Словарь-справочник /отв. ред. А.П. Горкин.
- Антиурбанизм** — система теоретических построений и практических действий, негативно оценивающая роль городов в жизни людей, рассматривающая городские территории как сферу аморализма, скученности, хаоса, преступности, иных антисоциальных проявлений, настаивающая на необходимости обязательного переселения городского населения в сельскую местность.
Нехамкин В.А. Антиурбанизм как социальное явление: философский анализ
- Безопасность города** — состояние защищенности личности, городского социума и города в целом от различных угроз, в соответствии с имеющимися на данном этапе потребностями и представлениями об опасности, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека, достойные качество и уровень их жизни, устойчивое социально-экономическое развитие города, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к процессам, которые имеют негативные последствия для жителей города.
Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. (данная монография)

- Био-цифровой город** — уникальный организм, в котором природное и цифровое, технологическое, начала образуют одно целое, живое и движущееся
Благовидова Н.Г., Юдина Н.В. От города-сада к био-цифровому городу
- Бренд города** — совокупность непреходящих ценностей, отражающих неповторимые оригинальные потребительские характеристики данного города и сообщества, широко известные, получившие общественное признание и пользующиеся стабильным спросом. Бренд формируется на основе ярко выраженного позитивного имиджа города, являясь высшим проявлением эмоциональных потребительских предпочтений. Выступая одновременно в качестве важнейшего фактора конкурентных преимуществ и доходов города, бренд является не только активом городской экономики, но и средством самоидентификации, необходимым для самостоятельного участия города в мировой политике.
Савкин Д.А. К вопросу об акторности глобальных городов в мировой политике
- Брендинг города (маркетинг города)** — комплекс мер, предпринимаемых городскими властями для повышения конкурентоспособности города. Понятие, которое используется взаимозаменяемо с маркетингом городов, но с конца 1990-х годов начинает употребляться чаще. У города тогда есть шанс стать брендом, когда, во-первых, хорошо поняты и известны его «продаваемые» отличия и, во-вторых, разработана совокупность маркетинговых мер, которые эти отличия используют.
Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства.
- Бустеризм (от англ. boost – расширять, проталкивать, рекламировать)** — продвижение стратегии быстрого развития города любой ценой. В этой деятельности объединяются амбициозные мэры, предприниматели, владельцы недвижимости и узлов транспорта.
Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства
- Волость** — административно-территориальная единица составлявшая подразделение городского уезда.
Загошкин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Географические свойства города** — многофункциональность, динамизм функционирования и развития, саморазвитие, историческая многослойность, противоречивость, проблемность.
Лаппо Г.М. География городов: учебное пособие.
- Глобализация** — социальная действительность, которая характеризуется различными параметрами;
— сложный и разносторонний процесс, в результате которого происходит усиление взаимосвязей между различными мировыми структурами, культурами, нациями и народами, а также между отдельными индивидами. Следует различать духовные, информационно-технологические, культурные и некоторые другие аспекты глобализационных процессов.
Сорокин В.В. Юридическая глобалистика: учебник.

Глобализация

— система социальных отношений производства и воспроизводства, основанных на неравномерном развитии регионов. Мировая капиталистическая экономика обеспечивает присвоение результатов прибавочного труда в такой системе эксплуатации, которая охватывает три ступени: центр, полупериферия, периферийные страны. Г. – это процессы, в которых национальные государства и их интересы вплетаются в сеть транснациональных акторов (корпораций, международных организаций) и подчиняются их властным возможностям, их ориентации и идентичности. Г. – сконструированный дискурс, что открывает возможность ее различных прочтений, различных реакций на нее. В зависимости от конкретной истории региона или места в нем складывается специфическое «прочтение» глобализации.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Глобальные города

— города, в которых сконцентрировано управление мировой экономикой. Глобальные города представляют собой одновременно: 1) базы для глобальных операций транснациональных корпораций; 2) места производства и рынки; 3) лидеров иерархии городов, занимающих в ней места в силу своих различающихся ролей в мировой экономике.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Глобальный город

— город, который, во-первых, является сверхкрупным (в терминах размера территории и численности населения) населенным пунктом в глобальном масштабе, и, во-вторых, обладает способностью оказывать влияние на изменения спроса и предложения на мировых рынках товаров и услуг.

Метелева Е.Р. (данная монография)

Город

— населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности и в интересах городского населения, осуществляются государственная власть и местное самоуправление;

— совокупность его жителей, являющихся одновременно индивидуальными субъектами и единым коллективным субъектом городских правоотношений (городской общиной), обеспечивающая 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.

Таболин В.В. Правовая теория современного российского города

Город

— употреблялся также в значении «*всего общества или всех обывателей города*».

Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка

Город — значение центра местной администрации, объявленного городом со стороны правительства;
— значение промышленного пункта, названного таковым правительством. Не требуется, чтобы эти пункты были укреплены: для образования города требуется только, чтобы закон объявил данные местности городами.

Самоквасов Д.Я. Древние города России

Город — тип поселения, обычно определяемый в соответствии с размером населения или административным статусом. В наши дни город понимается не как статичная категория, но как динамичное образование, связанное с социальными процессами, посредством которых и создаются городские пространства. Географы и урбанисты стремятся мыслить города как часть неравномерных и неравноправных социальных отношений, структурирующих общества. Поэтому в изучении материальных и символических ландшафтов, спорах по поводу идентичностей городов часто на первый план выходят проблемы власти и политики.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Город — 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 культура.
Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении

Город — сложная самоорганизующаяся система, состоящая из множества взаимозависимых и взаимосвязанных элементов, обладающих способностью к развитию, с одной стороны, и требующая регулирования процесса жизнеспособности для достижения социально-экономического эффекта, с другой стороны.

Рахметова Р.У., Жакенова К.А. Анализ общей структуры понятийного аппарата теории экономики города

Город — 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 единицы.

Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления

Город аграрного типа — одна из специфических форм, присущих российской экономике – отказ русских крестьян от массового товарного производства садовой и огородной продукции и передача этой деятельности жителям городов.

Белов А.В. Город аграрного типа среди поселений Центральной России на рубеже XVIII-XIX вв.

Город в космосе — выстроенный на основе космических строительных блоков и включающий в себя цилиндрические космические поселения с продольными туннелями и концевыми элементами для пропуска грузов и людей между поселениями и космосом, вращающиеся вокруг своих продольных осей для создания искусственной гравитации и имеющие ориентирующие устройства, кольцевые трубчатые трассы с крестообразными переходами, пункты связи с космосом и с поселениями, отличающийся тем, что город выполнен в форме цилиндра с дисковыми торцевыми элементами, которые образованы объединением посредством элементов жесткости указанных кольцевых трубчатых трасс, пунктов связи с космосом и с поселениями.

Российский патент 2006 года по МПК В64G1/12 В64G9/00

Город как система — представляет собой совокупность трех подсистем: население, экономическая база, сфера жизнеобеспечения.

Лаппо Г.М. География городов: учебное пособие

Город как экосистема — концепция английского географа И. Дугласа – город, вбирая в себя одни вещества, выделяет другие. Поглощая энергию и воду, город порождает шум, изменение климата, загрязнение воздуха, отходы жизнедеятельности людей и мусор. Сегодня обнаруживается, что средства и организации защиты более не способствуют стабильности. Город как экосистема сам оказывается источником беспорядка в окружающей среде.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Город развлечений — город, в котором многочисленные шоу и развлечения почти полностью вытесняют все остальные социальные отношения людей.

Есаков В.А. Мегалолис в зеркале социальной философии: монография

Город – финансовый центр — город регионального или мирового значения, в котором сосредоточены банки, страховые компании, средства связи, деловой и гостиничный центр.

Есаков В.А. Мегалолис в зеркале социальной философии: монография

Городище — под именем этим разумелось первоначально то место, на котором находились развалины города, разрушенного неприятелем, и где потом нередко водворяемо было новое поселение.

Плошский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа

в его историческом развитии, от начала Руси до новейших времен

Город-музей (туристский центр) — явление уникальное по своей сути. В таких городах в первую очередь обращают внимание на архитектурные комплексы, музеи, выставочные экспозиции, но в то же время – на гостиничное и транспортное обслуживание, магазины, места отдыха.

Есаков В.А. Мегалолис в зеркале социальной философии: монография

Городовое дело — работы по постройке городских укреплений.

Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления

- Городок** — маленький, вновь возникающий город; отдельное укрепление.
Загошкин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Город-порт** — является перевалочным пунктом товаров, ввозимых и вывозимых из страны или региона, со своей складской и транспортной инфраструктурой, ремонтной базой, миграцией населения, дешевыми развлечениями, смешением языков и многим другим.
Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии: монография
- Городская агломерация** — компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, трудовыми и культурно-бытовыми связями.
Рахметова Р.У., Жакенова К.А. Анализ общей структуры понятийного аппарата теории экономики города
- Городская агломерация** — форма расселения, представляющая собой компактную систему территориально сближенных и экономически взаимосвязанных населенных мест (преимущественно городских), объединенных устойчивыми и многообразными связями (трудовыми, культурно-бытовыми, производственными, рекреационными), общей социальной и технической инфраструктурой.
Социально-экономическая география: понятия и термины.
Словарь-справочник. отв. ред. А.П. Горкин
- Городская ассимиляция** — в социальных науках – процесс, в результате которого члены одной этнической группы утрачивают свою первоначальную культуру и усваивают культуру другой этнической группы, с которой они находятся в непосредственном контакте. Ассимиляция может происходить спонтанно и в данном случае может рассматриваться как один из типов процесса аккультурации и как итог этого процесса. Нередко термин «ассимиляция» используется в другом значении и обозначает особую политику доминирующей национальной группы в отношении этнических меньшинств, направленную на искусственное подавление их традиционной культуры и создание таких общественных условий, при которых участие меньшинств в институциональных структурах доминирующей группы опосредствуется их принятием культурных эталонов данной группы.
Социология: энциклопедия / сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко и др.
- Городская дипломатия** — возможности городов как участников международных отношений, независимо от численности их населения или экономической активности, в связи с тем, что в последнее время состав участников международных отношений увеличился за счёт тех акторов, которые представляют не государства и не внутригосударственные регионы, а местные сообщества, их включение в международные связи становится одним из каналов реализации принципа: «Там, где не договаряются государства, договаряются люди».
Прокопенко А.Е. Международные связи

Городская политика

— преобразование неудовлетворительного состояния города в такое состояние, которое становится наиболее удовлетворительным для наибольшего количества людей, достигается путем сочетания решительной местной политической воли и городского планирования, предлагаемого группами квалифицированных специалистов, влияет на городское общество в целом и отдельных жителей во многих аспектах их частной жизни. Это важный публичный акт вмешательства и руководства, и поэтому она должна быть результатом постоянного, регулярно возобновляемого сотрудничества между выборными представителями и жителями.

Европейская хартия городов

Городская природа, социоприрода и социозэкология

— понятия городов как гибридов природы, технологии и архитектуры, а также социальности природы, ее трансформации в соответствии с представлениями властей преобладающих.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Городское пространство

— территориально-хозяйственная среда проживания и социально-экономической деятельности населения, сформировавшая вследствие эволюционно-обусловленных пространственно-экономических трансформаций, включающих антрополого-цивилизационные, социально-культурные и торгово-экономические процессы.

Кутовой С.И. Взаимодействие городов как фактор развития регионального экономического пространства: автореф.

Городской режим

— формальные и неформальные соглашения, на основе которых общественные органы и частные интересы действуют вместе для принятия и исполнения решений.

Stone C. Regime politics governing Atlanta 1946-1988

Городской режим

— понятие, введенное К. Стоуном и обозначающее неформальные управляющие коалиции, реально принимающие решения и определяющие городскую политику, то есть формальные и неформальные соглашения, на основе которых общественные органы и частные интересы действуют вместе для принятия и исполнения управляющих решений.

Ледяев В.Г. Городские политические режимы: теория и опыт эмпирического исследования

Городской социум

— общность людей, постоянно или временно проживающих на ограниченной территории, отношения между которыми связаны процессом обеспечения жизнедеятельности каждого человека, микроструктур (семья, родные, близкие, друзья и т.д.), объединений (партии, движения, национальные диаспоры, религиозные организации и т.д.), функционирования производственных, муниципальных и государственных структур, а также жителей прилегающих районов, чья жизнедеятельность прямо или опосредованно связана с городом.

Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. (данная монография)

- Город-столица** — административный центр, место размещения министерств и ведомств, посольств и представительств иностранных государств, консульств, офисов зарубежных компаний.
Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии: монография
- Горожанин** — городской гражданин
Фан И.Б. Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия
- Горожанин (городские люди, городской человек)** — житель города, в противоположность жителям не городским: людем станowym, волостным, сельчанам и т.п.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Грамота (жалованная уставная)** — документ, определяющий порядок местного управления и внутреннего устройства, жизни известной (определенной) области, округа или общины; уставные грамоты назывались нередко жалованными в том смысле, что они, через твердую регламентацию различных сторон администрации, обеспечивали население от злоупотреблений правителей, а также и вследствие того, что они, представляя населению известные льготы и преимущества, весьма близко приближаются к грамотам жалованным в собственном смысле.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Деревня** — небольшое поселение, приписанное и тяготеющее к известному селу.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Децентрализация городов** — процесс, начавшийся в 1980-е годы и активно продолжающийся в настоящее время, выражаясь в росте пригородов, часто по площади сильно превосходящих первоначальное «ядро», что сопровождается переносом за город компаний и торговых центров, тематических парков развлечений и заводов.
Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства
- Джентрификация** — неолиберальный подход изменения городского пространства для того чтобы сделать его привлекательным для состоятельных людей, процесс, имея классовую подоплеку, неравномерно связан с несправедливостью. Термин **джентрификация (gentrification)** был введен в 1960-е годы британским социологом Рут Глас. Отсылка к дворянству – **gentry** – использована в нем не без иронии, для обозначения переделки бедных и рабочих городских кварталов для вкусов и нужд более состоятельных людей.
Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства
- Древнерусский город** — центр ремесла и торговли, но одновременно – это и административно-хозяйственный центр большой сельской округи (волости), ее военно-политический центр, очаг культурного развития и идеологического господства. В отличие от деревни город – многофункциональное поселение, отвечавшее различным потребностям феодального общества.
Рыбаков Б.А. Русский город (проблемы градообразования)

Закон городской ассимиляции — более «древняя» нация, даже имея меньшую численность, не утрачивает своей культуры и образа жизни, т.е. не ассимилируется среди представителей «молодой» коренной нации, проживая в городе обычно образует собственную диаспору, сохраняющую свой образ жизни (примером могут служить «чайнатауны» – китайские районы в американских городах).

Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография

Зеленый город — город, который уже достиг или движется к долгосрочной экологической устойчивости во всех ее аспектах.

Green cites / Edited by Michael Lindfield and Florian Steinberg

Идеальный город — город, который добивается равновесия между различными секторами и видами деятельности (уличное движение, условия жизни, работы и проведения досуга); который обеспечивает гражданские права и наилучшие условия жизни; который отражает образ жизни и мысли своих жителей и реагирует на них; в котором полностью учитываются интересы всех тех, кто им пользуется, работает или торгует в нем, посещает его, ищет в нем развлечений, культуру, информацию, знания, и кто в нем учится, также должен обеспечить равновесие между современным градостроительством и сохранением своего исторического наследия; интегрировать новое без разрушения старого; поддерживать принцип непрерывного развития.

Европейская хартия городов

Институциональные инновации города — серия изменений в законодательстве, организации управления городом и городскими службами (полиция, образование, коммунальные службы и пр.), политической модели выборов представителей, которые позволят наибольшим образом вовлечь жителей в процесс принятия решения по поводу городских проблем.

Frug G.E. The city as a legal concept

Исторический город — возникшее (или основанное) в достаточно отдаленный период времени и продолжающее функционировать городское поселение, игравшее значительную роль и являющееся характерным продуктом истории данной страны, местом высокой концентрации материальных и духовных свидетельств прошлого – самых различных по виду и характеру, но взаимосвязанных друг с другом недвижимых элементов культурного наследия, характерных черт исторически сложившейся городской среды, традиционного образа жизни населения, которые в совокупности (и в связи с природно-ландшафтными характеристиками города и его ближайшего окружения) представляют единый территориальный комплекс культурного и природного наследия, требований к градорегулированию и режиму жизнедеятельности этого города, вплоть до установления его особого правового статуса.

Крогиус В.Р. Исторические города России как феномен ее культурного наследия

**Каркас
территории
города**

— экономическое структурно-организованное пространство, где город является центром экономической активности, находящийся в тесной взаимосвязи с другими городами, что позволяет определить характер экономического пространства региона, страны и т.д.

*Рахметова Р.У., Жакенова К.А. Анализ общей структуры
понятийного аппарата теории экономики города*

**Креативный
город**

— концепция развития города, предполагающая творческий, инновационный подход в решении проблем города, путем активизации и использования творческого потенциала горожан.

Лэндри Ч. Креативный город

**Курортный
город**

— особый тип современного города, поскольку в нем все подчинено реабилитации и восстановлению здоровья приезжающих. Бальнеологическая инфраструктура и индустрия отдыха преобладают в подобных городах над всеми остальными, что накладывает определенный отпечаток на социальные экономические отношения и процессы.

*Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии:
монография*

**Ментальные
карты города**

— результаты практического, а потому неизбежно субъективного картографирования города, имеющиеся у каждого горожанина. В них отмечены самые часто используемые маршруты, памятные для данной личности места, места, в которые хотелось бы перебраться, опасные и безопасные, места работы и места удовольствия. Методологию ментальных карт активно использовал в 1960–1970-е годы бостонский урбанист Кевин Линч, анализируя восприятие горожанами Бостона. Линч интересно пишет, что есть города, представляющие замечательный материал для их познания обитателями (и Бостон один из таких городов), а есть «скучные» в этом смысле города.

*Трубина Е.Г. Город в теории:
опыты осмысления пространства*

Мобильность

— ключевая характеристика городской жизни, изучаемая транспортной географией и в рамках «парадигмы мобильностей», согласно которой города организованы множественными формами движения, ритма и скорости. Мобильность понимается, во-первых, как эмпирическая данность, которую можно проследить и измерить, во-вторых, как центральная характеристика современного мира, близкая по смыслу в одних случаях свободе и креативности, в других – глобализации, в-третьих, как способ чувственного, практического, воплощенного обитания в мире.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

**Мобильность
населения**

— ключевая характеристика городской жизни, изучаемая географией, понимается как состояние или способность быть подвижным, применяется к людям, с готовностью меняющим местожительства или работы в поисках лучшего заработка, либо к конкретному человеку и его домашнему хозяйству при перемене социального и имущественного положения.

Словарь по географии, 2015

- Мобильность населения** — характеристика изменений в социальной структуре современного общества вследствие перемещения больших масс людей из деревень в города в процессе урбанизации, а также перехода значительной части населения с нижних ступеней социальной лестницы на более высокие.
Большая Российская энциклопедия
- Наместник** — областной управитель, имеющий в своем ведении город с тяготеющими к нему в административном отношении пригородами, слободами и волостями.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Населенный пункт** — застроенная территория с тем или иным типом жилищ, расположенных достаточно компактно на этой территории и население (жители), постоянно или временно проживающие на этой территории. Причем жители – это доминирующий признак, т.к. если жители отсутствуют – это уже *ненаселенный пункт*.
Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография
- Научный или культурный центр** — город, на территории которого расположены многочисленные университеты, библиотеки, музеи, полиграфические и компьютерные мощности, средства связи, общежития и пр.
Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии: монография
- Невидимый город** — города будущего будут представлять собой коммуникационный узел или хаб, обеспечивающий доступ к мировой коммуникации. В результате процессов дематериализации институтов, воспроизводство человека будет все больше перемещаться в сферу символической коммуникации, а следовательно, городские формы будут выполнять все меньше цивилизационно-культурных функций. Идея превращения городов в узлы коммуникации также известна как «глобальная деревня».
Маклюэн М. Понимание медиа: внешние расширения человека
- Неолиберализм** — возникший в 1960-е годы социально-экономический проект (и сопутствующая ему идеология), соединяющий либеральные идеи с акцентом на экономическом росте, то есть выдвигающий экономический либерализм в качестве средства экономического развития. Основан на приоритете соревнования индивидов, городов и регионов, децентрализации, дерегуляции и приватизации промышленности, земли и системы социальной защиты. Продвигает специфический вариант субъективности, основанный на идее о личной, и только личной ответственности индивида за собственное благополучие и выдвигающий на первый план такие варианты идентичности горожанина, как потребитель и клиент.
Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Новый кризис городов

— глубокое расслоение общества ввиду ограниченности городского пространства. Возникает урбанистический порочный круг. Богатые люди стремятся в самые привлекательные города и занимают там лучшие места. Сочетание выгодного местоположения и принадлежности к определенному классу еще больше укрепляет их позиции и умножает социально-экономические преимущества, а всех остальных «выдавливают» в менее престижные районы.

Флорида Р. Новый городов кризис: джентрификация, дорогая недвижимость, растущее неравенство и что нам с этим делать

Новый локализм

— термин, фиксирующий реакцию городских правительств на процессы глобализации. Создание и увеличение городских активов мыслится как самый надежный путь включения города в международное разделение труда. Растут альянсы мэров, муниципалитетов, владельцев недвижимости и иного динамичного бизнеса, представляя собой коалиции роста. «Новый локализм» проявляется в том, что почти каждый город хочет занимать заметное место на карте глобализации, то есть привлекать зарубежные инвестиции, а потому тратит большие средства на свой маркетинг (брендинг).

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Погост

— под именем этим разумеется то, что у Римлян *pagus*, т.е. укрепленное на возвышении место, некоторого рода крепость, с округом подведомственных ей волостей. Другие думают, что погосты эти, устроенные, по словам летописи, Кн. Ольгою, были ни что иное, как поселения, в которых она останавливалась погостить и собирать подати.

Плошиский Л.О. Городское или среднее состояние русского народа в его историческом развитии, от начала Руси до новейших времен

Поляризация

— тенденция развития городов, состоящая в сосуществовании в них групп людей, сильно отличающихся по уровню доходов, участию в разделении труда, расовым и гендерным признакам. В настоящее время это понятие, с одной стороны, подвергается критике как не позволяющее отразить динамику складывания и взаимоналожения социальных и культурных различий, с другой стороны, активно привлекается для описания последствий нелиберальной городской политики.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Постмодерный город

— понятие, которым оперировали культурные географы и урбанисты в конце XX века. Одна из немногих попыток дать его основные характеристики принадлежит Э. Содже. Он считает, что такой город, во-первых, «региональный», во-вторых, постфордистский, в-третьих, «мировой», в-четвертых, «дуальный», то есть состоящий из поляризованных сообществ, в-пятых, «дисциплинирующий», то есть включающий в себя активно контролируемые места («сообщества за воротами» и тюрьмы – два примера таких мест), и, в-шестых, «город-симулякр», в котором производится гиперреальность и царит потребление.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Правоохранительная деятельность в условиях города

— специфическая деятельность функционирующих в городе уполномоченных должностных лиц и государственных органов, которая осуществляется в установленном законом порядке с целью охраны прав и свобод личности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств путём применения мер юридического воздействия, в том числе мер государственного принуждения.

Глушков А.И. (данная монография)

Пригородная зона

— представляет собой прилегающую к границам города (как населенного пункта) территорию, которая не входит в состав иных поселений и имеет своим предназначением перспективное развитие города.

Упоров И.В. Понятие пригорода (пригородной зоны) в системе муниципальных отношений

Рурализация (от лат. слова «ruralis» – сельский, деревенский)

— отток (возвращение) населения из городов в сельскую местность в связи с резким ухудшением экономической, продовольственной, экологической обстановки, а также по идейным (как правило, религиозным) соображениям.

Нехамкин В.А. Антиурбанизм как социальное явление: философский анализ

Сакральные столицы

— города-храмы, города, сложившиеся и разросшиеся вокруг храмовых комплексов. Особая важность этих сакральных столиц состояла в том, что они были встроены не только в социальный порядок государства, но и в космический порядок. При этом устроительная функция города мыслилась продолжением мироустроительных функций богов и предков. Смысл этих городов состоял не только и даже не столько в их географической центральности внутри древних государств, сколько в их роли связующего звена между небом и землей, божественным и человеческим порядками мироздания – своего рода космологической центральностью. ... В древних государствах организация пространства была также важным инструментом политического контроля и средством политической и культурной пропаганды. Традиционные космографические модели, представлявшие сакральные города образами неба на земле, способствовали легитимации власти правителя. Такие космографические схемы и формы организации и представления пространства мы находим в цивилизациях Древнего Египта, Вавилона и Древнего Китая.

Росман В. Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения

Столица

— официальный административный центр соответствующего государства, который предусматривается в конституции государства. Наряду с этим зачастую принимается специальный закон о столице. Столица Российской Федерации – место нахождения федеральных органов государственной власти РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами, представительств республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в РФ.

Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь

- Столица** — главный город государства, в котором, как правило, находятся высшие органы власти и управления: резиденция главы государства (монарха, президента), парламент, центральные министерства и ведомства, Верховный Суд страны. Иногда столица выделяется по статусу в самостоятельную административную или федеративную единицу.
Современная энциклопедия
- Столица** — важный административный командный центр по большей части национального или регионального уровня и столица – город, занимающий ключевое / доминирующее положение в артикулировании действий, осуществлении конкретных полномочий на глобальном или меньшем уровне.
Treivish A.I., Zotova M.V., Savchuk I.G. Types of Cities in Russia and Across the Globe
- Столичность** — характеристика роли и места города, показывающую его формально-юридическую или брендовую приоритетность по отношению к другим городам регионального или общегосударственного уровня в экономической, политической, социальной, историко-культурной и иных сферах его жизнедеятельности.
Окунев И.Ю. Типология столиц и коэффициент столичности государства
- Село** — поселение с тяготеющими к нему окрестными деревнями и починками, которые вместе с ним входят в состав большей территориальной единицы – волости или стана.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Синкретизм города** — правовая оболочка, связующая знания о городе различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук, в систему общественных отношений, требующих комплексного исследования и регулирования нормами различных отраслей российского и международного права).
Таболин В.В. (данная монография)
- Слобода** — пригородное селение, селение свободных людей. Поселение пользующееся финансовыми льготами.
Загоскин Н. Уставные грамоты XIV-XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления
- Справедливый город** — в котором: а) при принятии значимых решений акцент будет перенесен с соблюдения формальных процедур, в том числе легитимизирующих ритуалов голосования, на содержательное, дискуссионное обсуждение конкретных городских проблем с максимально возможным числом заинтересованных участников (поскольку только в условиях делиберативной демократии органы власти выступают как медиаторы, а не как монополисты городских решений); б) при этом будет выравниваться статус лиц, принимающих решения, в том числе посредством создания смешанных органов, где голоса чиновников и политиков уравниваются с голосами экспертов и обычных граждан (это позволяет скорректировать профессиональные изъятия специалистов, ангажированность лоббистов и групп интересов); в) критериями всех планов и проектов будут,

прежде всего, общее благо и интересы рядовых горожан и малого бизнеса, а не перспективы решения частных проектов и т.д.

Кочухова Е.С., Мартянов В.С. Креативный город или право на город: альтернативы урбанистического развития в российском контексте

Технополис

— городское поселение с высокой концентрацией научных институтов, наукоемких производств и высоких технологий.

Вагин В.В. К вопросу о классификации и типологии городов

Торговый город

— представляет собой территорию, где много лет подряд по традиции проводятся ярмарки, выставки, салоны.

Есаков В.А. Мегалополис в зеркале социальной философии: монография

Умный город

— город, способный предоставить доступное по стоимости и безопасное для здоровья человека жилье, сократить потребление энергии и выброс в атмосферу загрязняющих веществ; выступает за экологически чистые, обеспечивающие равные возможности для всех, безопасные для здоровья, компактные, умные и устойчивые к внешним воздействиям населенные пункты; способствует инвестированию средств в различные сектора и осуществляет эффективное управление финансовыми ресурсами; демонстрирует комплексный подход к вопросам планирования и строительства и выступает при этом за экологически чистый и доступный общественный транспорт, повышение качества воздушной среды и воды и эффективную организацию сбора и удаления отходов. Его эффективность повышается при использовании новых технологий в различных секторах; поддерживает сотрудничество между различными заинтересованными организациями, осуществляющими деятельность в государственном и частном секторе, научных кругах, научно-производственных объединениях, регулирующих органах, органах власти и среди населения.

Программа ООН по населенным пунктам: ООН Хабитат Россия

Умный город

— город, который используя комплекс передовых цифровых и инженерных решений и организационных мероприятий, направленных на достижение максимально возможной эффективности управления ресурсами и предоставления услуг, обеспечивает на своей территории устойчивые благоприятные условия для проживания и пребывания, деловой активности нынешнего и будущих поколений.

Концепция проекта Минстроя цифровизации городского хозяйства «Умный город»

Умный город

— интеграция информационных и коммуникационных технологий для управления городским имуществом, объединяющих школы, транспорт, места общественного питания, библиотеки, больницы, электростанции, водоснабжение, утилизацию отходов и многое другое.

Данная монография

**Урбанизацион-
ный процесс**

— можно понимать как проявление определенного, исторически ограниченного этапа территориальной организации общества, основными признаками которого выступают: преобладание центростремительной тенденции в размещении производства и расселения людей, что приводит к концентрации экономической и социальной жизни в крупных городах – агломерациях; наличие двух форм поселения (города и деревни) при явном преобладании города; нарастающая замена природных компонентов среды обитания техногенными, «второй природой»; существование социально-территориальных различий, т.е. неоднородности условий жизнедеятельности в системах расселения.

*Тыхеева Ю.Ц. Человек в городском пространстве
(Философско-антропологические основания урбанологии):
монография*

Урбанизация

— цивилизационный процесс, характеризуется не только как перемена места жительства людей, но и как глубокие изменения во всех без исключения сторонах жизни человека и общества в целом. В городе возникают и апробируются различные формы взаимодействия людей, вырабатываются правила поведения в частной и общественной жизни, возникают все более опосредованные взаимозависимости, складываются новые формы общения. Город создает телесность и ментальность горожанина.

— понятие, обозначающее процесс возникновения новых типов поселения – городов, а также роста их роли и влияния на всю поселенческую структуру населения. Урбанизация – новая форма пространственно-структурной организации расселения населения, где большую долю и главное значение приобретают города. Урбанизация в историческом развитии реализуется как состояние и процесс, активно воздействующие на все социальное пространство, выступающие в роли средства преобразования.

— понятие, которое можно трактовать в трех смыслах: 1) как возникновение, формирование города, как новой формы поселения – городского, отделяющегося от старой аграрной экономической и социальной основы; 2) как процесс возникновения и формирования новой поселенческой структуры, опирающийся на новую основу – индустриальную, их новые социально-экономические, политические, идеологические, психологические взаимосвязи и взаимовлияния, и создающий новую социально-экономическую организацию всего общества; 3) как формирование городского человека, члена новой городской общины, выполняющего ряд новых (по сравнению с сельской, дгородской деятельностью) функций, вырабатывающего новую ментальность и существующего в ней.

*Тыхеева Ю.Ц. Человек в городском пространстве
(Философско-антропологические основания урбанологии):
монография*

Урбанизация

— многогранный глобальный социально-экономический процесс, связанный с резко усилившимся в эпоху научно-технической революции развитием и концентрацией производительных сил и форм социального общения с распространением городского образа жизни на всю сеть населенных мест.

Владимиров В.В. Урбозология

Урбанизация (от лат. *urbanus* – городской) — исторический процесс увеличения количества городов и сосредоточения в них политической, экономической и культурной жизни государства; возникновение сверх крупных городов;
— придание чему-либо, свойственному сельской жизни, черт, особенностей характерных для жизни города.

Энциклопедический словарь

Урбанистическая концентрация — один из фундаментальных признаков города, означающих высокую концентрацию разнообразия и взаимодействия различных объектов и видов деятельности и связанного с ним населения на весьма ограниченной территории.

Лаппо Г.М. География городов: учебное пособие

Урбанистическая культура — культура, зародившаяся и развившаяся в городах, в основе которой лежат социальные практики горожан, действующих и вступающих в отношения друг с другом в особой экономической и материальной среде.

В структуре урбанистической культуры можно выделить две основных составляющих. Во-первых, это стихийно складывающаяся повседневная городская культура, включающая в себя рутинные социальные практики, вписанные в предметную и смысловую городскую среду, которые поддерживают и воссоздают социокультурную реальность города. Во-вторых, это совокупность профессионально создаваемых товаров и слуг, формирующих культурно-смысловые контексты урбанизма. При этом к ним относятся не только материальные артефакты (здания, одежда и т.д.), но и духовные (мифы, идеологемы, стереотипы и т.д.).

Соединение этих составляющих создает особый городской образ жизни, представляющий собой способ организации жизнедеятельности индивида и социальных групп в урбанистической среде, которая характеризуется высокой степенью субъектной, предметной и информационно-коммуникационной плотности. Урбанистическая культура как определенный уровень достижений общества может рассматриваться в качестве образа жизни крупных социальных групп, включающего в себя способ производства, связанные с ним методы деятельности, порядок отношений в обществе, уникальные черты менталитета, накопленные знания, мораль, искусство, религию, право.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Урбанологическая эпистемология — термин, используемый для фиксации проблем и сложностей познания городской реальности, а также взаимодействия разнородных занимающихся городом систем знания.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

Урбанология — интегративная наука, изучающая проблемы городов и городских систем с самых разных сторон в их совокупности. Урбанология – слово, которое включает в себя латинские слова «*urbis*», «*logos*» – означает «наука о городе», теория города, интегрирующее знание, которое призвано обосновать и выявить существенные характеристики города, его исторические смыслы и природу с общих методологических характеристик. Это позволяет рассмотреть город

как особое социальное, стадийно-значимое, исторически обусловленное явление, в его тесном единстве с цивилизационным развитием общества. В своём развитии урбанология опирается на урбанистику – описание города.

Тыхеева Ю.Ц. Урбанология: монография

**Урбанология
(градоведение)**

— комплексная научная дисциплина, объединяющая знания разных отраслей в попытках создания общей теории городского развития. В широком понимании – комплексное научное направление, сочетающее гуманитарные и естественнонаучные методы изучения правовых, экономических, социальных, философских, психологических и естественнонаучных аспектов урбанизации и города как важнейшего цивилизационного объекта.

Вагин В.В. Социология города: учебное пособие

Урбогенез

— возникновение и формирование города) играет роль основополагающей структурообразующей части процесса урбанизации. Он становится необходимым фактором развития общества. Город создает внутри себя и вокруг особую среду – урбанизационную, которая с необходимостью «выделяет» из себя особые структуры, реализующие и обеспечивающие ее существование и развитие. Она выступает в качестве определяющего компонента цивилизации. Эта среда, возникающая в процессе урбанизации, становится основанием и одновременно условием развертывания урбанизационного процесса.

*Тыхеева Ю.Ц. Человек в городском пространстве
(Философско-антропологические основания урбанологии):
монография*

**Устойчивое
развитие
территории**

— состояние территории, при котором обеспечиваются безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Градостроительный кодекс РФ

**Фрагментация
города**

— понятие, активно используемое исследователями городских сообществ для фиксации процесса ослабления социальных связей, недостатка «социального капитала», то есть сплоченности, в сообществах «проблемных» социальных групп, часто обитающих на периферии города. Дезорганизация и расщепленность населения по расовому, половому, этническому, профессиональному признакам усиливается разнородностью мест, в которых оно проживает.

Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства

**Чартерные
города
(Города-хартии)**

— город, система управления которым определяется собственным документом (хартия, чарт), а не местными, окружными, национальными законами либо законами штата. Такой город имеет право принимать или изменять свою хартию решением большинства его жителей. Хартия дает жителям города свободу выбора любого вида политического устройства города, разрешенного законом.

Сандерс К. Чартерные города

- Экологический город** — город, построенный в соответствии с правилами и возможностями своей природной среды. Он основан на использовании возобновляемых источников энергии с целью улучшения условий жизни человека. Идея эко-города ориентирована на такие основные действия как:
- снижение выбросов углекислого газа и отказ от эксплуатации каждого ресурса;
 - производство энергии исключительно из возобновляемых источников (ветряные электростанции, фотоэлектрические элементы, энергия воды и др.);
 - включение природной среды в городскую структуру (система городских парков, скверов и др.);
 - стимулирование экономического роста;
 - снижение уровня бедности.
- Wojtowicz-Wrobel A. Eco city — eco technologies and city designing theory and practice*
- Экологический отпечаток города** — площадь, обеспечивающая его жизнедеятельность, и мера «нагрузки» на природу, которая возникает в результате удовлетворения разнообразных потребностей городских обитателей. Так, экологический отпечаток Лондона в 293 раза превышает его площадь. Сегодня считается, что социозэкологический след городов планеты стал глобальным.
- Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства*
- Энтропия города (неопределенность)** — неопределенность состояния жизнедеятельности города в каждый конкретный момент, может рассматриваться как показатель качества управления городом, профессионализма должностных лиц администрации, степень безопасности жителей, экономическую и экологическую ситуации, социально-психологическое состояние горожан, политико-правовую стабильность власти и т.п.
- Таболин В.В. (данная монография)*
- Эпистемология урбанистическая** — термин, используемый рядом авторов для фиксации проблем и сложностей познания городской реальности, а также взаимодействия разнородных занимающихся городом систем знания.
- Трубина Е.Г. Город в теории: опыты осмысления пространства*
- Юридическая урбаноология** — направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных гуманитарных, естественных, инженерных и информационно-технологических наук о закономерностях возникновения, развития и функционирования города, о системе городских общественных отношений, возникающих во властно-управленческих, социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом оформлении и стимулировании позитивных тенденций в процессах урбанизации, способствующих устойчивому развитию государства и общества.
- Таболин В.В. (данная монография)*

**Концептуальный проект.
Техническое задание на разработку программного обеспечения урбано-логической модели города на основе искусственного интеллекта¹³⁵⁴**

1. Общие сведения

1.1. Наименование программного обеспечения (ПО)

1.1.1. Полное наименование ПО: Урбано-логическая модель города на основе искусственного интеллекта

1.1.2. Краткое наименование ПО: УМГИИ

1.2. Основания для проведения работ

Перечень документов, на основании которых создаётся УМГИИ, кем и когда утверждены документы (решение, договор, даты и номера), ГОСТ 34.602-89 Техническое задание на создание автоматизированной системы

1.3. Наименование организаций – Заказчика и Разработчика

1.3.1. Заказчик: Администрация города N

1.3.2. Разработчик: ООО NNN

1.4. Плановые сроки начала и окончания работы

Указываются планируемые сроки выполнения работ по разработке и внедрению УМГИИ

1.5. Источники и порядок финансирования

В соответствии с договором

1.6. Порядок оформления и предъявления заказчику результатов работ

Работы по созданию УМГИИ сдаются Разработчиком поэтапно в соответствии с календарным планом проекта. По окончании каждого из этапов работ Разработчик сдает заказчику соответствующие отчетные документы, определенные договором.

2. Назначение и цели создания ПО

2.1. Назначение ПО

Формирование программной модели города N на основе комплексного анализа юридических, социальных, экономических, политических, социально-психологических, демографических и других

¹³⁵⁴ В соответствии с ГОСТ 34.602-89 Техническое задание на создание автоматизированной системы.

критериев состояния городской среды, городских органов власти и управления, населения, путем оснащения программными комплексами обработки и анализа информации всех властных органов города, подразделений администрации, городских социальных, транспортных и инженерно-технических организаций, информационно-коммуникативные системы взаимодействия с населением, общественными организациями и предпринимателями. По согласованию с федеральными и региональными органами государственной власти, подключение подобных комплексов к информационным системам территориальных органов министерств и ведомств РФ и субъекта РФ.

УМГИИ предназначена для повышения уровня объективности и качества информации о состоянии городской среды и принятия обоснованных и эффективных нормативно-правовых, распорядительных актов и управленческих решений.

В рамках проекта автоматизируется, интенсифицируется и объективируется информационно-аналитическая деятельность в следующих сферах городской жизни:

- анализ финансово-хозяйственной деятельности;
- информационно-аналитическое обеспечение налогового-бюджетных процессов;
- анализ и оценка состояния экономических показателей городского хозяйства и бизнеса;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния строительной деятельности и жилищно-коммунального хозяйства города;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния учреждений социальной сферы города (образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры, спорта) независимо от их формы собственности;
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния сферы потребительского рынка города (предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, досуга и развлечений);
- формирование базы данных и анализ объективных показателей состояния общественного порядка и преступности в городе, обеспечения безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций;

- обобщение, систематизация, анализ, оценка и комплексный прогноз состояния городской среды и жизнедеятельности населения в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

2.2. Цели создания ПО

УМГИИ создается с целью обеспечения более реалистичного, научно обоснованного и объективированного правового регулирования основных процессов жизнедеятельности города на основе:

- сбора, обработки и глубокого системно-прогнозного анализа параметров состояния городской среды;
- выявления негативных (нештатных, дестабилизирующих, опасных и т.п.) тенденций в процессах жизнедеятельности населения, системе управления городом и инфраструктуре городского хозяйства;
- предложения и обоснования правовых и других мер по нормализации параметров для предотвращения возможных негативных последствий.

3. Характеристика объектов, включенных в структуру урбаноэкологической модели.

Приводится список органов, подразделений, организаций и учреждений, процессы функционирования которых подлежат включению в систему сбора и анализа параметров жизнедеятельности города.

Определяется Заказчиком в зависимости от конечной цели и технико-экономических возможностей.

Подразделение	Наименование процесса	Параметры
Управление социальной защиты населения	Оказание социальной помощи	<ul style="list-style-type: none"> — количество обслуживаемого населения; — перечень услуг; — общее количество услуг оказанных за период; — количество жалоб на оказание услуг за период и т.п.
Управление ЖКХ	Обеспечение эксплуатации жилых зданий Капитальный ремонт зданий Текущий ремонт зданий Благоустройство ...	<ul style="list-style-type: none"> — количество зданий, общий метраж, этажность, год постройки и т.д.; — качество вывоза мусора; — период капитального ремонта; — перечень работ и подрядчик; — жалобы жителей на услуги ЖКХ по видам за период и т.п.
...

4. Требования к ПО

4.1. Требования к ПО в целом

4.1.1. Требования к структуре и функционированию ПО:

В зависимости от структуры урбанонологической модели и перечня функциональных параметров определяются подсистемы и их основные характеристики:

- подсистема сбора, первичной обработки и передачи данных предназначена для реализации процессов сбора данных в подразделениях, приведение их к виду, необходимому для анализа и хранения, передача в общую базу;
- подсистема хранения и глубокого анализа данных предназначена для хранения данных в структурах, направленных на их обработку с использованием искусственного интеллекта;
- подсистема формирования текущего состояния городской среды предназначена для оперативной оценки ситуации и принятия необходимых управленческих решений (в том числе и на уровне подразделений);
- подсистема определения негативных тенденций на основе глубокого анализа комплекса параметров по определенным сферам жизнедеятельности города в краткосрочной и долгосрочной перспективе;
- подсистема рекомендаций по нормализации параметров для предотвращения возможных негативных последствий организационно-правовыми, управленческими или технико-технологическими методами.

Также указываются требования к способам и средствам информационного обмена между компонентами системы, к характеристикам взаимосвязей со смежными системами, к режимам функционирования системы (основной, профилактический и т.п.).

4.1.2. Требования к численности и квалификации персонала ПО УМГИИ и режиму его работы

4.1.2.1. Требования к численности персонала

В состав персонала, необходимого для обеспечения эксплуатации ПО в рамках соответствующих подразделений Заказчика необходимо иметь:

- руководитель подразделения...
- системный администратор подсистемы сбора и первичной обработки..
- и т.д.

4.1.2.2. Требования к квалификации персонала

Конечный пользователь – знание соответствующей предметной области, знание основ многомерного анализа, знания и навыки работы с аналитическими приложениями и материалами.

Системный администратор подсистемы.... – знание методологии сбора, обработки и хранения данных, проектирования и языков запросов....

4.1.2.3. Требования к режимам работы персонала

Персонал, работающий с УМГИИ и выполняющий функции ее сопровождения и обслуживания, должен работать в следующих режимах:

- Конечный пользователь – в соответствии с основным графиком работы подразделений Заказчика
- Администратор подсистемы..... (двухсменный график, поочередно)
- и т.д.

4.1.3. Показатели назначения

4.1.3.1. Параметры, характеризующие степень соответствия ПО назначению

ПО УМГИИ должно обеспечивать следующие показатели, которые характеризуют степень соответствия его назначению:

- — количественные индикаторы;
- — характеристики системы;
- — аналитические и оценочные показатели;
- — и др.

4.1.3.2. Требования к приспособляемости ПО к изменениям

Обеспечение приспособляемости ПО должно выполняться за счет:

- своевременности администрирования;
- модернизации процессов сбора, обработки и анализа данных в соответствии с изменяющимися требованиями;
- модификация процедур доступа и представления результатов конечным пользователям;
- и т.п.

4.1.3.3. Требования к сохранению работоспособности ПО в различных условиях

...

4.1.4. Требования к надежности

...

4.1.5. Требования к эргономике

...

4.1.6. Требования к эксплуатации, техническому обслуживанию, ремонту и хранению

...

4.1.7. Требования к защите информации от несанкционированного доступа

...

4.1.8. Требования к сохранности информации при авариях

...

4.2. Требования к функциям, выполняемым системой

В данном подразделе приводят перечень функций по каждой подсистеме подлежащих анализу ИИ

4.3. Требования к видам обеспечения (математическому, информационному, лингвистическому, программному, техническому, организационному, методическому и пр.)

...

5. Состав и содержание работ по созданию ПО УМГИИ

Раздел должен содержать перечень стадий и этапов разработки ПО, сроки их выполнения, перечень исполнителей и т.п.

6. Порядок контроля и приемки ПО УМГИИ

В разделе указывают: виды, состав, объем и методы испытаний ПО, общие требования к приемке работ по стадиям и в окончательном виде.

7. Требования к документам

...

и др.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ
SCIENTIFIC PUBLICATION

ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ УРБАНОЛОГИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Монография

Под общей редакцией В.В. Таболина

LEGAL URBANOLOGY URBANOLOGICAL THEORY

Monograph

Edited by V.V. Tabolin

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»
юридическая, экономическая и деловая литература;
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»,
«Журнал предпринимательского и корпоративного права»
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE
legal, economic and business literature
magazines «Law and Economics», «Bulletin of arbitration practice»,
«Journal of Entrepreneurship and Corporate Law»

Главный редактор В.А. Вайпан
Chief editor V.A. Vaypan
Генеральный директор В.В. Прошин
CEO V.V. Proshin

Подписано в печать 05.03.2021. Формат 70x100/16. Бумага офсетная.
Печ. л. 51.5. Тираж 500 экз.

Signed in print 05.03.2021. Format 70x100/16. Offset paper. 51.5 printer's sheets.
Print run: 500 copies.

Юстицинформ
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф. 7. Тел.: (495) 232-12-42
Yustitsinform
119607, Moscow, Lobachevsky st., 94, office 7. Phone number: (495) 232-12-42
<http://www.jusinf.ru> E-mail: info@jusinf.ru

Издательство «Юстицинформ» — лауреат:



Высшей
юридической
премии «Фемида»



Национальной премии
«Открытая книга
России»

Адрес: 119607, г. Москва,
ул. Лобачевского, д. 94, офис 7
Тел: (495) 232-12-42
<http://www.jusinf.ru>

ISBN 978-5-7205-1708-3

