

# ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учредители: Издательская группа «Юрист»,  
Институт международного права и экономики (ИМПЭ) им. А.С. Грибоедова

№ 4/2021

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

**Дементьев А.Н., Дементьева О.А.** Правовая неопределенность элементов статуса административно-территориальных единиц в нормативном правовом регулировании пространственного развития Российской Федерации. Часть 1 ..... 3

**Стригунова Д.П.** Некоторые аспекты правового регулирования договора международного строительного подряда ..... 7

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ЗАСТРОЙКА

**Тищенко С.В., Лаврентьев А.Р.** «Гаражная амнистия»: очевидные проблемы эксперимента ..... 11

## ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

**Матияшук С.В.** Смена способа управления многоквартирным домом или выбор новой управляющей организации: вопросы теории и практики ..... 15

**Скворцова Ю.С.** Правовые действия государства по поддержке строительной отрасли и снижению банкротств застройщиков в период пандемии коронавируса ..... 19

## ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ

**Васильев С.А.** К вопросу о введении особого правового режима для IT-сектора в городе Севастополе ..... 24

**Латфуллин Г.Р., Иванов В.В., Иванова А.В.** Развитие коворкингов в городской среде ..... 29

**Соколова С.В.** Город Ватикан и Святой Престол: особенности взаимоотношений ..... 35

**Таболин В.В.** Научное обоснование развития сибирских территорий России: юрико-урбано-логический подход ..... 40

## БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД

**Грищенко Л.Л., Щукин В.М., Синодов И.А.** К вопросу о режимах функционирования ситуационных центров при обеспечении безопасности жителей городов ..... 44

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

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

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:

**Таболин Владимир Викторович**, доктор юридических наук, профессор.

### ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:

**Сперанский Олег Вадимович**, кандидат юридических наук.

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Аббасов Ибад Мусаевич**, доктор экономических наук, профессор (Азейрбаджан);

**Аминов Давид Исакович**, доктор юридических наук, профессор;

**Анисимов Валерий Филиппович**, доктор юридических наук, доцент;

**Астафичев Павел Александрович**, доктор юридических наук, профессор;

**Волох Владимир Александрович**, доктор политических наук, доцент;

**Глушков Александр Иванович**, доктор юридических наук, профессор;

**Грищенко Леонид Леонидович**, доктор юридических наук, профессор;

**Зубарев Сергей Михайлович**, доктор юридических наук, профессор;

**Коваль Владимир Николаевич**, доктор юридических наук;

**Ларичев Александр Алексеевич**, доктор юридических наук, доцент;

**Латфуллин Габдельхат Рашидович**, доктор экономических наук, профессор;

**Леена Лехтинен**, доктор экономических наук, кандидат юридических наук (Финляндия);

**Мархгейм Марина Васильевна**, доктор юридических наук, профессор;

**Мышко Федор Георгиевич**, доктор юридических наук, доцент;

**Рагулина Юлия Вячеславовна**, доктор экономических наук, профессор;

**Расихина Лариса Федоровна**, кандидат экономических наук, доцент;

**Николя Руйе**, адвокат, профессор (Швейцария);

**Упоров Иван Владимирович**, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор.

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Забелина Елена Павловна**, кандидат юридических наук;

**Касаткина Светлана Сергеевна**, доктор философских наук, доцент;

**Мартынова Светлана Эдуардовна**, кандидат филологических наук, доцент;

**Милькина Ирина Владимировна**, кандидат экономических наук, доцент;

**Некрасов Сергей Иванович**, кандидат юридических наук, профессор;

**Снежко Олег Анатольевич**, кандидат юридических наук, доцент.

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (12.00.02; 12.00.10)

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

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

### ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

### РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

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

### АДРЕС ИЗДАТЕЛЬСТВА/ РЕДАКЦИИ:

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

### ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ:

«Объединенный каталог. Пресса России» – 93625.  
Подписка на [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

Номер подписан в печать: 15.11.2021.  
Номер вышел в свет: 25.11.2021.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37. ISSN 2500-0292. Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. 5,0. Усл. печ. л. 5,0. Общий тираж 1000 экз. Цена свободная.

# TOWN-PLANNING LAW

Founders: Jurist Publishing Group,  
the Griboedov Institute of International Law and Economics

No. 4/2021

## RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

**A.N. Dementyev, O.A. Dementyeva.** Legal Uncertainty of Elements of the Status of Administrative Divisions in the Statutory Regulation of the Spatial Development of the Russian Federation. Part 1 ..... 3

**D.P. Strigunova.** Some Aspects of the Legal Regulation of an International Construction Contract ..... 7

## LAND USE AND DEVELOPMENT

**S.V. Tischenko, A.R. Lavrentyev.** The "Garage Amnesty": Obvious Problems of the Experiment ..... 11

## URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMY

**S.V. Matiyaschuk.** Changing the Way of Management of an Apartment Block or Choosing a New Management Company: Issues of the Theory and Practice ..... 15

**Yu.S. Skvortsova.** Legal Actions of the State to Support the Construction Industry and Reduce the Number of Bankruptcies of Real Estate Developers during the Coronavirus Pandemic ..... 19

## LEGAL URBANOLOGY

**S.A. Vasilyev.** On the Introduction of a Special Legal Regime for the IT Sector in Sevastopol ..... 24

**G.R. Latfullin, V.V. Ivanov, A.V. Ivanova.** The Development of Co-Working Spaces in the Urban Environment ..... 29

**S.V. Sokolova.** The Vatican City and the Holy See: Peculiarities of Interrelations ..... 35

**V.V. Tabolin.** Scientific Substantiation of the Development of Siberian Territories of Russia: The Legal and Urbanological Approach ..... 40

## SAFE CITY

**L.L. Grischenko, V.M. Schukin, I.A. Sinodov.** On the Modes of Operation of Situation Centers in Ensuring the Security of City Dwellers ..... 44

### EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

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

### DEPUTY EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

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

### EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Solovyova D.V.

### SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law)

### CENTER EDITORIAL SUBSCRIPTIONS:

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

### CORRESPONDENCE ADDRESS:

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

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay  
for publication  
of their articles.

### SUBSCRIPTION IN RUSSIA:

Unified Catalogue.  
Russian Press – 93625  
www.lawinfo.ru  
Passed for printing 15.11.2021.  
Published 25.11.2021.

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

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

Registered in the Federal service  
for supervision in the sphere of mass communications,  
communications and protection of cultural heritage.

PI No. FC77-54882 of July 26, 2013.

Published since 2016. Published twice half-yearly.

### EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:

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

### CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:

**Speranskiy Oleg V.,**  
PhD (Law).

### EDITORIAL BOARD:

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

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

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

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

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

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

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

**Koval Vladimir N.,**  
LL.D.;

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

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

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

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

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

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

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

**Nicolas Rouillet,**  
Lawyer, Professor (Switzerland);

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

### THE EDITORIAL STAFF:

**Zabelina Elena P.,**  
PhD (Law);

**Kasatkina Svetlana S.,**  
Doctor in Philosophical Sciences, Associate Professor;

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

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

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

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

Recommended by the Higher Attestation Commission under  
the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation  
for publications of basic results of PhD and doctor theses  
(12.00.02; 12.00.10)

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-3-6

# Правовая неопределенность элементов статуса административно-территориальных единиц в нормативном правовом регулировании пространственного развития Российской Федерации. Часть 1\*

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

dahalex@mail.ru

**Дементьева Ольга Александровна,**  
эксперт, кандидат юридических наук

deola@mail.ru

Сформулированы проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц в контексте реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Обоснованы выводы о необходимости введения единых административных процедур при наделении населенных пунктов и административно-территориальных единиц соответствующим статусом, а также выводы о необходимости установления в федеральном законе базовых критериев для наделения административно-территориальной единицы определенным статусом.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, административно-территориальная единица, населенный пункт, город, агломерация.

## Legal Uncertainty of Elements of the Status of Administrative Divisions in the Statutory Regulation of the Spatial Development of the Russian Federation. Part 1

**Aleksandr N. Demytyev**  
Professor of the Kursk State University, LL.D.

**Olga A. Demytyeva**  
Expert, PhD (Law)

The problems of legal regulation of the status of administrative-territorial units in the context of the implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025 are formulated. The conclusions on the need to introduce uniform administrative procedures when granting settlements and administrative-territorial units the appropriate status, as well as the conclusions on the need to establish basic criteria in federal law for granting an administrative-territorial unit a certain status, are justified.

**Keywords:** spatial development, administrative-territorial unit, settlement, city, agglomeration.

Проблемы правового регулирования статуса административно-территориальных единиц (далее — АДТЕ), классификации и определения видов и типов АДТЕ, установления на федеральном уровне единых принципов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и в целом Российской Федерации рассматриваются в настоящей статье в контексте реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Тематика пространственного

развития России в течение многих лет с завидным постоянством то актуализируется, то на несколько лет обсуждение проблем пространственного и территориального развития России «затухает» как в политическом поле, так и среди профессиональных исследователей в различных областях знаний. Похоже, что весенний и летний периоды нынешнего 2021 г. ознаменовались очередным всплеском представления различных по глубине проработки идей и планов пространственного развития России. Конечно же речь идет об

\* Статья подготовлена в рамках проведения исследования на средства гранта № 20-011-00791 Российского фонда фундаментальных исследований.

очередной идее преимущественного развития существующих агломераций, представленной вице-премьером Мара- том Хуснуллиным<sup>1</sup>, и по существу о самом грандиозном из предвыборных планов партии «Единая Россия» по строи- тельству в Сибири трех-пяти агломераций, представленном министром обороны Российской Федерации Сергеем Шой- гу<sup>2</sup>. В цели настоящей публикации не входит анализ и соот- несение указанных идей и планов с положениями утвер- жденной Правительством РФ Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Стратегия). Цель настоящей и предполагаемой по- следующей публикации более скромная — на основе анали- за положений Стратегии провести оценку состояния опре- деленности и достаточности правовых элементов статуса административно-территориальных единиц, наименование которых используется в Стратегии, для формирования на федеральном уровне нормативной правовой основы ре- ализации как указанной Стратегии, так и других документов стратегического планирования, а также тех планов и идей, которые были представлены вице-премьером Правитель- ства РФ и министром обороны Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предполагает необхо- димость решения двух задач. Первая задача может быть сформулирована как задача теоретической разработки и обоснования юридической терминологии, используемой как в Стратегии, так и в нормативных правовых актах федераль- ного уровня. Вторая задача — задача прагматического свойства, заключающаяся в комплексном анализе текстов Стратегии и нормативных правовых актов федерального уровня, в которых используются базовые правовые терми- ны и определения, позволяющие реализовывать Стратегию на основе подготовки и принятия непротиворечивых феде- ральных законов (дополнений, внесения изменений и т.д.) и утверждения нормативных правовых актов федеральной исполнительной власти. Авторы осознают, что решение этих двух задач требует несопоставимо больших ресурсов, чем те ресурсы, которые имеются в их распоряжении. Поэто- му настоящая публикация посвящена результатам лишь тео- ретического правового анализа элементов статуса админи- стративно-территориальных единиц в сопоставлении с по- ложениями Стратегии, а также с положениями нормативных правовых актов федерального уровня.

Прежде всего, обратимся к одному, по мнению авторов, из ключевых понятий «административно-территориальная единица». В настоящей статье используется понятие адми- нистративно-территориальной единицы, сформированное на основе понятия «территориальная организации публич- ной власти», предлагаемого в статьях С.И. Некрасова<sup>3</sup>. Ав-

торы в настоящей статье следуют выдвинутому в публика- ции А.Н. Деметьева предложению о введении двух видов публично-территориальных единиц<sup>4</sup>. По своему содержа- нию административно-территориальная (территориально- управленческая) единица — это публично-территориальная единица, образуемая (учреждаемая) органами публичной власти для целей управления и реализации собственных пуб- личных полномочий. Следует отметить, что под это понятие попадают многочисленные определения, используемые в нормативных правовых актах и документах стратегического планирования для характеристики управленческих единиц, преимущественно для реализации целей и задач исполни- тельной власти, связанных с территорией страны, региона, субъекта Российской Федерации.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации, так же как и в федеральном законодательстве, это понятие не используется<sup>5</sup>. Однако, как будет показано в настоящей публикации, без использования этого обобщаю- щего понятия не представляется возможным сформировать достаточную и непротиворечивую нормативную правовую основу для реализации стратегий и планов пространствен- ного и территориального развития России. Одним из убедительных примеров в подтверждение этого вывода является отсутствие в законодательстве понятия «агломерация». На сложность формирования юридического понятия «агломе- рация», так же как и юридического понятия «город»<sup>6</sup>, указы- вается в многочисленных публикациях и монографических исследованиях<sup>7</sup>. Об этом, как представляется, косвенно

ципальное право. 2013. № 1. С. 21–24 ; Некрасов С.И. Экстеррито- риальная компетенция в территориальной организации публичной власти // Lex rossica. 2017. № 1 (122). С. 140–152.

<sup>4</sup> Деметьев А.Н. Историко-правовые аспекты административно-терри- торияльного устройства России // Московский юридический форум онлайн — 2020 : сб. тезисов докладов : в 4 ч. Ч 1. М. : РГ-Пресс, 2020. С. 295–296.

<sup>5</sup> В Стратегии используются наряду с обычными для законодатель- ства Российской Федерации административно-территориальные термины (населенный пункт (средний, крупный и др.), городской и сельский населенный пункт, город, статус которого определяется различной численностью населения (средний, крупный и др.) и др., административный центр субъекта Российской Федерации, район как административно-территориальная единица), так и специальные термины, введенные в текст Стратегии, такие как агропромышлен- ный центр, геостратегическая территория Российской Федерации, крупная городская агломерация, крупнейшая городская агломерация, минерально-сырьевой центр, перспективный центр экономического роста, межмуниципальный обслуживающий центр, агропромыш- ленный центр, макрорегион и др. В документе выделены админи- стративно-территориальные единицы с особым статусом — моно- город (монопрофильное муниципальное образование), наукоград, историческое поселение. Результаты анализа элементов правового статуса административно-территориальных единиц, используемых в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в соотнесении их со статусом АДТЕ, используемых в законодательстве Российской Федерации, авторы предполагают представить во второй части настоящей публикации.

<sup>6</sup> Таболин В.В. Понятие «город» с позиции юридической урбанографии // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 34.

<sup>7</sup> Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42–49 ; Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках

<sup>1</sup> URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/04/2021/60880a649a7947fb20699662>, <https://amurmedia.ru/news/1093171/>, [http://ancb.ru/files/ck/1618305869\\_Husnullin\\_i\\_Plan\\_Mishustina.pdf](http://ancb.ru/files/ck/1618305869_Husnullin_i_Plan_Mishustina.pdf)

<sup>2</sup> URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/09/06/6131fab69a79471a71a0b412>

<sup>3</sup> Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика // Конституционное и уни-

свидетельствует и отказ Правительства РФ от доработки проекта федерального закона о городских агломерациях<sup>8</sup>. К сожалению, в настоящее время термин «агломерация» имеет многочисленные трактовки, а потому используется даже в научных публикациях в индивидуальных трактовках каждого автора<sup>9</sup>. Если для теоретических исследований и публичных заявлений политиков такое положение может быть оправданно, то очевидно, что для нормативного правового регулирования<sup>10</sup> такое положение вряд ли может считаться допустимым<sup>11</sup>.

Обратимся к юридической трактовке понятия «город» и анализу градостроительных элементов административно-территориальной единицы, определяемой как «город»<sup>12</sup>. В первой редакции Градостроительного кодекса РФ, приня-

той в 1998 г.<sup>13</sup> (далее — ГрК 1998 г.), содержались положения о разделении поселений (населенных пунктов) Российской Федерации на два основных типа — городские (города и поселки) и сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные), а также требования при осуществлении градостроительной деятельности по учету особенностей поселений, в том числе численности их населения, научно-производственной специализации поселений, а также значения поселений в системе расселения населения и административно-территориальном устройстве Российской Федерации. В положениях закона содержалась типизация в зависимости от численности населения городских (от сверхкрупных городов численностью населения свыше 3 млн человек до малых городов и поселков численностью населения до 50 тыс. человек) и сельских (от крупных сельских поселений численностью населения свыше 5 тыс. человек до малых сельских поселений численностью населения менее 200 человек) поселений. Положениями ГрК 1998 г. было установлено требование соблюдения режима особого регулирования градостроительной деятельности как на отдельных территориях<sup>14</sup>, так и в целом в поселениях<sup>15</sup>. Градостроительный кодекс РФ<sup>16</sup> (далее — ГрК 2004 г.) не только не содержит типизации городов по численности, как это было в ГрК 1998 г., но и хотя бы общих градостроительных требований к формированию городских и сельских населенных пунктов, определению границ их территорий.

Несмотря на то что в 2004 г. федеральным законодателем не была сохранена в новой редакции ГрК 2004 г. вышеприведенная типизация населенных пунктов как по численности населения, так и в связи с возможным особым статусом, эта типизация практически была использована законодателем в документах концептуального характера и

оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36. ; Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций // Дискуссия. Журнал научных публикаций. 2014. № 9 (50). С. 44–52 ; Таболин В.В. Понятие «город» с позиции юридической урбанографии // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 31–35 ; Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46 ; Уляева А.Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2016. Т. 14. Вып. 12. С. 17–27 ; Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24 ; Ее же. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12 ; Ее же. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3693-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 27.12.2019 № 3227-р» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Так, например, в недавно защищенной докторской диссертации под названием «Организационно-экономический механизм развития сельских территорий на основе сельских агломераций» (Харитонов А.В. Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Новосибирск, 2021. 52 с.) не дается понятия «сельская агломерация», а понятие «сельская агломерация», как показывает анализ, отождествляется с сельской территорией, на которой расположены выделенные по предложенным в работе критериям сельские населенные пункты.

<sup>10</sup> Например, Правительством Российской Федерации сельская агломерация отождествляется с сельской территорией. См.: Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156.

<sup>12</sup> Существуют различные подходы к классификации городов. Большинство из них рассматривают город, как представляется, прежде всего как административно-управленческий объект, как административно-территориальную единицу, элементы публично-правового (а не административно-правового) статуса которого закреплены в правовых актах, принимаемых представительными органами публичной власти. О подходах классификации городов см.: Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46.

<sup>13</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Утратил силу.

<sup>14</sup> К таким территориям могли быть отнесены территории объектов историко-культурного наследия; особо охраняемые природные территории; территории традиционного проживания коренных малочисленных народов; территории свободных экономических зон; территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; территории зон чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия; территории депрессивных районов и иные территории.

<sup>15</sup> К таким поселениям могли быть отнесены: город Москва — столица Российской Федерации; город Санкт-Петербург; города — центры субъектов Российской Федерации; города-курорты; исторические поселения, а также поселения, на территориях которых имеются памятники истории и культуры; городские и сельские поселения с особым режимом жизнедеятельности (военные городки и другие закрытые административно-территориальные образования, поселения в государственных природных заповедниках, национальных парках, природных парках и т.п.); городские и сельские поселения, которые расположены в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями или особо неблагоприятными экологическими условиями вследствие радиоактивного загрязнения, повышенной сейсмичности или которые подвержены воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

<sup>16</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

в законодательстве Российской Федерации. Так, в подзаконных нормативных правовых актах используются различные типы населенных пунктов, преимущественно городов (северные города, моногорода, малые города, исторические города, экопоселения и пр.). В то же время до сих пор в законодательстве отсутствует закрепление правового статуса, обеспечивающего устойчивость статуса населенных пунктов в сельской местности, малых городов и др. В настоящее время наличие теоретических проблем в сфере формирования административно-правовых характеристик, а не только географических, экономических, геостратегических критериев для установления статуса населенных пунктов подтверждается фактом наличия немногочисленных характеристик статуса наукоградов (городов и поселков) в Федеральном законе от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации». Отсутствие, например, в федеральном законодательстве правового статуса исторических поселений позволило Министерству культуры Российской Федерации сократить перечень таких населенных пунктов с более чем 500 в 1990 г. до 41 в 2010 г.<sup>17</sup> Подобное свидетельствует, учитывая обширность территории и богатое историческое прошлое России, о пренебрежении как к населенным пунктам, так и к населению, в них проживающе-

му. Причины и цели необъяснимого на первый взгляд факта такого «обвального» сокращения количества исторических городов в России проявляются, когда становятся видны последствия таких действий властей. Показательна история с Нижним Новгородом, который не удостоился права войти в список исторических поселений и в котором планомерно уничтожается уникальная деревянная застройка центра города, на месте которой возводятся современные дома из железобетона и кирпича<sup>18</sup>.

Такие сложные понятия, как «город», «городская агломерация», «сельская агломерация», так же как большая часть видов и типов административно-территориальных единиц, не могут быть определены по однозначно юридически установленным количественным и качественным критериям, что предопределяет необходимость введения единых административных процедур при наделении административно-территориальных единиц статусом «города», «агломерации» и др. При этом в федеральном законе должны быть заданы базовые критерии для наделения административно-территориальной единицы определенным статусом. На уровне федерального закона должны быть также установлены перечни исторических городов, наукоградов, моногородов, ЗАТО и др.

Во второй части настоящей публикации предполагается рассмотреть базовые элементы правового статуса административно-территориальных единиц, используемых в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в соотношении их со статусом АДТЕ, используемых в законодательстве Российской Федерации.

<sup>17</sup> Приказом Министерства культуры Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339 в перечень исторических поселений были внесены следующие города: Азов, Арзамас, Астрахань, Белозёрск, Великий Устюг, Верхотурье, Владимир, Вольск, Выборг, Галич, Гороховец, Дербент, Елабуга, Елец, Енисейск, Зарайск, Иркутск, Касимов, Каргополь, Кинешма, Коломна, Кострома, Кяхта, Осташков, Плес, Ростов, Санкт-Петербург, Смоленск, Сольвычегодск, Суздаль, Таганрог, Томск, Торжок, Торопец, Тотьма, Тутаев, Чистополь, Шуя, Ярославль; село Крапивна, станица Старочеркасская.

<sup>18</sup> Исторические города России: сохранение и развитие. Аналитический доклад. III Парламентский форум «Историко-культурное развитие России» / издание Совета Федерации. М., 2011.

#### Литература

1. Боков А.В. Агломерации: мнимое и реальное / А.В. Боков // Проект Байкал. 2019. № 61. С. 42–49.
2. Галиновская Е.А. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы / Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 141–156.
3. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.
4. Дементьев А.Н. Историко-правовые аспекты административно-территориального устройства России / А.Н. Дементьев // Московский юридический форум онлайн — 2020 : сборник тезисов докладов (г. Москва, 1 апреля — 31 мая 2020 г.). В 4 частях. Ч. 1 / председатель редакционного совета В.Н. Синоков. Москва : РФ-Пресс. 2020. С. 287–296.
5. Ижгузина Н.Р. Подходы к делимитации городских агломераций / Н.Р. Ижгузина // Дискуссия. Журнал научных публикаций. 2014. № 9 (50). С. 44–52.
6. Некрасов С.И. Территориальная организация публичной власти: понятие и сущностная характеристика / С.И. Некрасов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 21–24.
7. Некрасов С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти / С.И. Некрасов // Lex Russica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 140–152.
8. Таболин В.В. К вопросу о правовой теории города / В.В. Таболин // История государства и права. 2010. № 3. С. 41–46.
9. Таболин В.В. Понятие «город» с позиции юридической урбанографии / В.В. Таболин // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 31–35.
10. Уляева А.Г. Анализ методических подходов к выделению агломерационных образований / А.Г. Уляева // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 12 (435). С. 17–27.
11. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.
12. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.
13. Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-7-10

# Некоторые аспекты правового регулирования договора международного строительного подряда

**Стригунова Дина Павловна,**  
**профессор кафедры международного и интеграционного права**  
**Российской академии народного хозяйства и государственной службы**  
**при Президенте Российской Федерации,**  
**доктор юридических наук, доцент**

dina\_str@list.ru

Целью настоящей статьи является рассмотрение некоторых вопросов правового регулирования договоров международного строительного подряда с позиции международного частного права. В работе отмечается, что основными правовыми регуляторами договорных взаимоотношений сторон по рассматриваемому договору выступают национальное коллизионное и материальное право. Обращается внимание на то, что условия широко применяемых к договорам международного строительного подряда типовых проформ международных контрактов, разработанных FIDIC, не должны противоречить императивным нормам материального права, подлежащего применению к рассматриваемым договорам.

**Ключевые слова:** договор международного строительного подряда, применимое право, коллизионное регулирование, типовой международный контракт, FIDIC.

## Some Aspects of the Legal Regulation of an International Construction Contract

**Dina P. Strigunova**  
**Professor of the Department of International and Integration Law**  
**of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration**  
**LL.D., Associate Professor**

The aim of the article is to consider some issues of legal regulation of international construction contracts from the perspective of private international law. The author draws attention to the fact that the main legal regulators of this contract are national conflict of laws and substantive law. The terms of the standard international construction contracts, which are developed by FIDIC and widely applied to international construction contracts, should not contradict to the imperative norms of substantive law applicable to these contracts.

**Keywords:** international construction contract, applicable law, conflict of law rules, standard international contract, FIDIC.

Договор международного строительного подряда входит в число одних из наиболее распространенных видов международных коммерческих договоров, уступая по популярности, пожалуй, только договору международной купли-продажи товаров и договору международного оказания услуг, разнообразие которых (услуг) не имеет границ. Однако, несмотря на свою популярность, договор международного строительного подряда до настоящего времени не имеет конвенционного регулирования, что не в последнюю очередь обусловлено наличием тесной связи данного договора с правопорядком страны, на территории которой осуществляется строительство объекта недвижимости, и неодинаковым подходом национальных законодателей к вопросам правового регулирования договора строительного подряда. В частности, эти различия касаются определения существенных условий рассматриваемого договора, оснований для одностороннего отказа от его исполнения, ответственности сторон за нарушение договора. Данные обстоятельства безусловно

усложняют унификацию рассматриваемого международного коммерческого договора на международном и региональном уровнях.

Договор строительного подряда урегулирован в национальном гражданском законодательстве Франции, Японии, Германии и других государств, а также в законодательстве и судебной практике стран англо-американского права<sup>1</sup>.

В российском гражданском законодательстве нормы о договоре строительного подряда содержатся в § 3 главы 37 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ). В соответствии с п. 1 ст. 740 ГК РФ «по договору строительного подряда подрядчик обязуется в установленный договором срок построить по заданию заказчика определенный объект или выполнить иные строительные работы, а заказчик обязуется создать подрядчику необходимые условия

<sup>1</sup> Кирсанов А., Кораблин А. Зарубежный опыт правового регулирования договора строительного подряда // Право и управление. XXI век. 2020. № 2 (55). С. 83–88.

для выполнения работ, принять их результат и уплатить обусловленную цену»<sup>2</sup>. Несмотря на некоторые различия, имеющиеся в отечественной доктрине относительно четкого понимания предмета рассматриваемого договора<sup>3</sup>, в качестве такового, на наш взгляд, следует считать выполнение подрядчиком строительных либо иных связанных со строящимся объектом работ и передачу их заказчику в виде конечного результата<sup>4</sup>.

Договор международного строительного подряда является, с одной стороны, международной сделкой, а с другой — как правило, имеет коммерческий характер. Коммерческий характер рассматриваемого договора означает, что в подобных договорах принимают участие коммерсанты, т.е. индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, профессионально занимающиеся предпринимательской деятельностью, имея в качестве своей основной цели извлечение прибыли.

Международный характер договора международного строительного подряда означает, что в данном договоре присутствует иностранный элемент. Иностранный элемент в договоре международного строительного подряда может проявляться на стороне субъекта, т.е. когда коммерческие предприятия сторон указанного договора находятся в различных государствах, либо на стороне объекта, т.е. когда его стороны договора хотя и имеют коммерческие предприятия на территории одного и того же государства, однако объект строительства подлежит возведению на территории другого государства<sup>5</sup>.

Наличие в любом гражданско-правовом договоре иностранного элемента влечет два основных правовых последствия с точки зрения его коллизионного правового регулирования. Во-первых, для сторон подобного договора имеется возможность выбора применимого к нему права в рамках реализации ими принципа автономии воли сторон. Во-вторых, в отсутствие такого выбора рассматриваемый договор подлежит регулированию на основании принципа наиболее тесной связи, и прежде всего в соответствии с коллизионными нормами, предусмотренными внутренним коллизионным законодательством государств.

При выборе применимого права к договору международного строительного подряда сторонам указанного договора надлежит учитывать следующее. Стороны рассматриваемого международного коммерческого договора вправе выбрать применимое к нему право как при за-

ключении договора, так и в последующем (п. 1 ст. 1210 ГК РФ)<sup>6</sup>. Речь в первую очередь идет, конечно, о выборе к рассматриваемому договору национального права какого-либо государства. В любом случае выбор применимого к договору права должен быть осуществлен сторонами договора до момента первых заявлений по существу спора при рассмотрении такового судом (арбитражем).

В соответствии с п. 2 ст. 1210 ГК РФ выбор сторонами договора международного строительного подряда применимого к нему права должен быть осуществлен путем заключения сторонами соглашения о выборе применимого к договору права. Согласно п. 26 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2019 г. № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации», суд определяет допустимые пределы выбора применимого права в соглашениях сторон (например, допустимость выбора применимого права после заключения договора, для отдельных частей договора) на основании *lex fori*. При этом действительность соглашения сторон о применимом праве, связанная с наличием в нем порока воли, а также заключенность такого соглашения определяются на основании права, указанного сторонами в соглашении о применимом праве<sup>7</sup>.

Выбор применимого к договору международного строительного подряда (как и к любому международному коммерческому договору) права в соответствии с российским коллизионным законодательством может быть прямо выраженным либо подразумеваемым. Подразумеваемый выбор применимого права имеет место, когда стороны договора в своем соглашении о применимом праве используют определенные термины и формулировки, указывающие на выбор ими того или иного права; обмениваются процессуальными документами при отсылке в них на право одного государства либо ссылаются на него в суде (арбитраже); истец обосновывает свои требования на нормах определенной правовой системы, а ответчик не представляет возражений на иск по вопросу применимого права<sup>8</sup>; при наличии тесной связи между двумя договорами с участием одних и тех же лиц, когда один из этих договоров содержит оговорку о применимом праве, а другой заключенный позднее договор такой оговорки не содержит (п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 24 от 9 июля 2019 г.).

В целом вне зависимости от формы выражения воли сторон на выбор применимого к договору права такая воля должна быть выражена сторонами «достаточно

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. (в ред. ФЗ РФ № 295-ФЗ от 01.07.2021) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

<sup>3</sup> Скворцова Т.А., Тимошенко И.И. Правовая природа договора строительного подряда // Актуальные научные исследования в современном мире. 2020. № 4-8 (60). С. 122–123.

<sup>4</sup> Файзулин В.Р. Договор строительного подряда по российскому гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7.

<sup>5</sup> Стригунова Д.П. О понятии и особенностях правового регулирования международных коммерческих договоров // Международное публичное и частное право. 2018. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. (в ред. ФЗ РФ № 34-ФЗ от 18.03.2019) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2019 г. № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.

<sup>8</sup> Например: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа по делу № А19-20140/2012 от 20 марта 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».



определенно»<sup>9</sup>. Важно при этом отметить, что выбор сторонами компетентного суда или места проведения международного коммерческого арбитража сам по себе не означает выбора в качестве применимого к договору материального права того же государства. Данная позиция поддерживается в п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 24 от 9 июля 2019 г.

В силу п. 4 ст. 1210 ГК РФ стороны договора международного строительного подряда вправе выбрать подлежащее применению право как для договора в целом, так и для отдельных его частей, осуществив тем самым *dere aere* («юридическую биотехнологию»). На самом деле *dere aere* оправдан при заключении сложных международных коммерческих договоров, в частности когда обязательство по возведению строительного объекта является одним из обязательств по международному коммерческому договору, но включает также, например, и возмездное оказание услуг, поставку и иные договорные обязательства, т.е. когда имеет место не чистый договор международного строительного подряда, а смешанный международный коммерческий договор с элементами обязательства по строительному подряду.

Стороны договора международного строительного подряда как разновидности международного коммерческого договора вправе избирать к нему в качестве применимого права альтернативные правовые регуляторы, такие как Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2016 г., Модельные правила европейского частного права 2009 г., Принципы европейского договорного права 2002 г. Как отмечается в п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 24 от 9 июля 2019 г., такие документы применяются лишь при наличии прямо выраженного соглашения сторон договора.

При рассмотрении вопроса относительно выбора применимого права к договору международного строительного подряда важно обратить внимание на п. 5 ст. 1210 ГК РФ, согласно которой «если в момент выбора сторонами договора подлежащего применению права все касающиеся существа отношений сторон обстоятельства связаны только с одной страной, выбор сторонами права другой страны, не может затрагивать действие императивных норм права той страны, с которой связаны все касающиеся существа отношений сторон обстоятельства». Представляется, что положения договора международного строительного подряда, в соответствии с которым объект строительства возводится на территории Российской Федерации, заказчиком по которому выступает российская компания, оплата по которому производится в рублях и т.д., в совокупности могут указывать на то, что все касающиеся существа отношений сторон по такому договору связаны с территорией Российской Федерации. По этой причине в подобных случаях выбор сто-

ронами применимого к их договору иностранного права или альтернативного правового регулятора не может затрагивать действие императивных норм российского гражданского законодательства, применимых к договору строительного подряда.

В отсутствие выбора сторонами договора международного строительного подряда применимого права для его определения подлежат применению нормы п. 3 ст. 1211 ГК РФ. Согласно данной норме, в отношении договора строительного подряда применяется право страны, где в основном создаются предусмотренные соответствующим договором результаты, т.е. право страны, на территории которой возводится объект строительства. При этом в силу п. 9 ст. 1211 ГК РФ, если из закона, условий или существа договора либо совокупности обстоятельств дела явно вытекает, что договор международного строительного подряда более тесно связан с правом иной страны, нежели определено в соответствии с п. 3 ст. 1211 ГК РФ, применяется право страны, с которой договор более тесно связан.

Если международный коммерческий договор имеет смешанный характер и помимо элементов договора международного строительного подряда имеет и элементы иных договорных обязательств, то применимое к такому договору право определяется на основании п. 10 ст. 1211 ГК РФ по праву страны, с которой такой договор в целом наиболее тесно связан, если только из закона, условий или существа такого договора либо совокупности обстоятельств дела не вытекает, что применимое право подлежит определению для таких элементов договора отдельно.

На недостатки отечественного законодательного регулирования договора строительного подряда уже обращалось внимание в отечественной доктрине. В частности, отмечалось отсутствие специальных положений о строительном субподряде; отсутствие урегулирования предпосылок заключения договора строительного подряда; недостаточность положений ст. 753 ГК РФ о порядке сдачи и приемки работ по договору строительного подряда и др.<sup>10</sup> Нормы права зарубежных государств о строительном подряде имеют различия и отличаются от российского права. Национальные различия относительно правового регулирования договора строительного подряда на практике могут приводить к невозможности для сторон договора международного строительного подряда прийти к соглашению относительно применимого материального права для регулирования их прав и обязанностей по данному договору. К этому необходимо добавить отсутствие конвенционного регулирования собственно договора международного строительного подряда.

<sup>9</sup> Богуславский М.М. Международное частное право : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 294.

<sup>10</sup> Никитин В.В. Правовое регулирование строительного подряда в России: преемственность и развитие // *Matters of Russian and International Law*. 2016. № 4. С. 90–91.

Нивелировать недостатки национального и отсутствие конвенционного регулирования договора международного строительного подряда призваны международные рекомендательные акты и международные типовые контракты, разработанные международными организациями в целях формулирования условий договоров международного строительного подряда. В этой связи нередко приводят Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по составлению международных контрактов на строительство промышленных объектов 1987 г. и другие им подобные документы. Однако наибольшее значение в данной сфере, на наш взгляд, имеют международные типовые контракты в сфере строительства, разрабатываемые Международной федерацией инженеров-консультантов (ФИДИК)<sup>11</sup>, предназначенные в первую очередь для использования в международных строительных проектах<sup>12</sup>. Не останавливаясь сейчас на оценке правовой природы указанных типовых контрактов и положений, содержащихся в них, отметим только, что международные типовые контракты ФИДИК являются международными рекомендательными регуляторами, которые подлежат применению при наличии договоренности сторон о том, что условия заключаемого

ими договора международного строительного подряда будут сформулированы на основании положений международного типового контракта ФИДИК. При этом международные типовые контракты не могут рассматриваться в качестве применимого к договору права, а потому не могут вытеснять императивные нормы подлежащего применению правопорядка.

В этой связи важно также обратить внимание на то, что международные типовые контракты ФИДИК имеют отличия от норм российского законодательства, применимого к договору строительного подряда, что не в последнюю очередь связано с тем, что первые основаны на доктрине общего права<sup>13</sup>. Сказанное означает, что при формулировании условий договора международного строительного подряда, строительство которого осуществляется в Российской Федерации, и при использовании международного типового контракта ФИДИК сторонам подобных договоров необходимо проверять, чтобы условия международного типового контракта ФИДИК не вступали в противоречие с императивными нормами российского права, которые могут подлежать применению как нормы права, наиболее тесно связанного с договором в силу рассмотренных выше п. 5 ст. 1210 ГК РФ и п. 3 ст. 1211 ГК РФ.

<sup>11</sup> Клэе Л., Никифоров И.В. Контракты на строительство по правилам FIDIC: применение и толкование. М. : Статут, 2016.

<sup>12</sup> Новоселов М.А. Применение *lex constructionis* в России для регулирования договора международного строительного подряда // Бизнес в законе. 2014. № 4. С. 104.

<sup>13</sup> Например: Водопьянов Ю.В. Оценка целесообразности внедрения института заранее оцененных убытков в российское право в контексте проформ FIDIC // Гражданское право. 2020. № 7 (226). С. 22.

### Литература

1. Богуславский М.М. Международное частное право : учебник / М.М. Богуславский. 6-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2016. 671 с.
2. Водопьянов Ю.В. Оценка целесообразности внедрения института заранее оцененных убытков в российское право в контексте проформ FIDIC / Ю.В. Водопьянов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2020. № 7 (226). С. 21–32.
3. Кирсанов А. Зарубежный опыт правового регулирования договора строительного подряда / А. Кирсанов, А. Кораблин // Право и управление. XXI век. 2020. Т. 16. № 2 (55). С. 83–88.
4. Клэе Л. Контракты на строительство по правилам FIDIC: применение и толкование / Л. Клэе, И.В. Никифоров. Москва : Статут, 2016. 524 с.
5. Никитин В.В. Правовое регулирование строительного подряда в России: преемственность и развитие / В.В. Никитин // Вопросы российского и международного права. 2016. № 4. С. 85–96.
6. Новоселов М.А. Применение *lex constructionis* в России для регулирования договора международного строительного подряда / М.А. Новоселов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 4. С. 104–107.
7. Скворцова Т.А. Правовая природа договора строительного подряда / Т.А. Скворцова, И.И. Тимошенко // Актуальные научные исследования в современном мире. 2020. № 4-8 (60). С. 122–124.
8. Стригунова Д.П. О понятии и особенностях правового регулирования международных коммерческих договоров / Д.П. Стригунова // Международное публичное и частное право. 2018. № 2. С. 18–21.
9. Файзулин В.Р. Договор строительного подряда по российскому гражданскому праву : диссертация кандидата юридических наук / В.Р. Файзулин. Москва, 2005. 184 с.

### Уважаемые авторы!

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

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-11-14

## «Гаражная амнистия»: очевидные проблемы эксперимента

**Тищенко Светлана Викторовна,**  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия,  
кандидат юридических наук, доцент

stischenko@yandex.ru

**Лаврентьев Александр Рудольфович,**  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин  
Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия,  
старший научный сотрудник Научно-образовательного центра экспертного обеспечения  
публичного управления Нижегородского государственного  
лингвистического университета имени Н.А. Добролюбова,  
кандидат юридических наук, доцент

rap\_pf\_gospravo@mail.ru

Статья посвящена новеллам российского законодательства об оформлении прав граждан на объекты гаражного назначения и земельные участки, занятые гаражами. Эксперимент, называемый «гаражной амнистией», рассчитан на ближайшие пять лет и предполагает упрощенный порядок легализации существующих гаражей на землях населенных пунктов. Авторы выявили очевидные проблемы в применении новелл законодательства и предложили пути разрешения конфликта частных и публичных интересов при оформлении прав граждан (владельцев гаражей) на земельные участки под гаражами, сформулировали предложения, направленные на совершенствование правового регулирования правового режима землепользования под объектами гаражного назначения (гаражами).

**Ключевые слова:** «гаражная амнистия», эксперимент, объекты гаражного назначения, гаражи, гаражные боксы, машино-места, ЕГРН.

### The “Garage Amnesty”: Obvious Problems of the Experiment

**Svetlana V. Tischenko**  
Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Volga Branch of the Russian State University of Justice  
PhD (Law), Associate Professor

**Aleksandr R. Lavrentyev**  
Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Volga Branch of the Russian State University of Justice  
Senior Research Scientist of the Academic Center for Expert Support  
of Public Administration of the Dobrolyubov Linguistics University of Nizhny Novgorod  
PhD (Law), Associate Professor

The article is devoted to the novelties of the Russian legislation on registration of citizens' rights to garage objects and land plots occupied by garages. The experiment, called “garage amnesty”, is designed for the next five years and involves a simplified procedure for the legalization of existing garages on the lands of settlements. The authors identified obvious problems in the application of novelties of legislation and proposed ways to resolve the conflict of private and public interests when registering the rights of citizens (garage owners) to land plots under garages, formulated proposals aimed at improving the legal regulation of the legal regime for land use under garage facilities (garages).

**Keywords:** “garage amnesty”, experiment, garage facilities, garages, garage boxes, parking spaces, EGRN.

В современной России объем теневой (неофициальной, скрытой, неучтенной, неформальной, «серой», подпольной и пр. «эпитеты») экономики по-прежнему значителен. Нередко и отчасти справедливо эту часть экономических отношений называют «гаражной экономикой». В последнее время государство взяло устойчи-

вый курс на легализацию теневого сектора (наиболее известны: введение централизованных систем учета алкогольной продукции ЕГАИС, движения большегрузного транспорта «Платон»; расширение спектра товаров, подлежащих обязательной маркировке и пр.), в том числе при помощи экспериментов (например, Федеральным

законом «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”»<sup>1</sup> введена особая категория налогоплательщиков — «самозанятые»<sup>2</sup>).

Теперь список экспериментов, направленных на легализацию теневого сектора экономики, расширился — с 1 сентября 2021 г. началась и рассчитана на ближайшие пять лет «гаражная амнистия». Федеральный закон с неброским названием «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон о «гаражной амнистии») в действительности очень важен — его цель: создание правовых условий для упрощенного оформления прав граждан на объекты гаражного назначения и земельные участки, на которых они расположены, и весьма символичен: легализация «гаражной экономики» при помощи «гаражной амнистии».

Идея и механизм «гаражной амнистии», на наш взгляд, нуждаются в безусловной поддержке, правовые условия эксперимента также в целом проработаны достаточно полно и подробно<sup>4</sup>. Закон о «гаражной амнистии» взаимосвязан с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»<sup>5</sup> — предусмотрены одновременный государственный кадастровый учет (если ранее он не был осуществлен) и государственная регистрация права собственности на гараж и земельный участок, на котором расположен такой гараж, по заявлению органа государственной власти или органа местного самоуправления, предоставившего данному гражданину указанный земельный участок.

В то же время новеллы, затрагивающие несколько отраслей права одновременно (вначале — земельное и градостроительное, в дальнейшем — налоговое, административное и иные), представляют собой непростую задачу для регулирования на законодательном и подзаконном уровнях, и всегда вызывают серьезные проблемы на стадии реализации права. Поэтому именно сейчас важно оценить возможные теоретические<sup>6</sup> и прикладные проблемы реализации эксперимента, получившего название

«гаражная амнистия». Наиболее очевидны следующие пять проблем.

1. Насколько «гаражная амнистия» сможет обеспечить баланс частных и публичных интересов? Легализация гаражей экономически выгодна для публичных интересов. Владельцы гаражей смогут ввести гаражи в гражданский оборот, оформив права собственности путем подачи минимального пакета документов, подтверждающих «возведение» гаражей до 30 декабря 2004 г. Упрощенный порядок не требует обращения в суд, что также выгодно с позиции частных и публичных интересов. Но достаточно ли учтены интересы общества в части обеспечения комфортности городской среды? Очевидно, нет. Получается, что экономические мотивы «перевесили» национальные цели развития Российской Федерации<sup>7</sup>, к которым отнесено в том числе «кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды<sup>8</sup> на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза» (абз. 4 подп. «а» п. 6 Указа Президента РФ № 204)?

2. «Гаражная амнистия» должна затронуть значительное количество граждан и организаций. Так, есть три группы официальных сведений, которые слабо согласованы между собой, с одной стороны, и, на наш взгляд, не отражают реальную «картину» и масштабы «гаражной экономики» — с другой:

по данным Росреестра, в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) учтены сведения о 3 095 404 объектах гаражного назначения с наименованием «здание», «сооружение», поставленных на государственный кадастровый учет. Из них права зарегистрированы только на чуть более половины — на 1 742 130 объектов;

из 1 395 638 земельных участков, на которых расположены объекты гаражного назначения, на 1 001 297 земельных участков зарегистрированы права физических лиц, а на 8154 земельного участка — права юридических лиц;

по данным ФНС России, в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ) зарегистрировано 36 902 гаражных, гаражно-строительных и гаражно-потребительских кооператива, которые, заметим, также ожидает новое правовое регулирование<sup>9</sup>. При этом, по

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

<sup>2</sup> См. об этом подробнее: Савинов К.А., Лаврентьев А.Р. Налог на профессиональный доход: первые итоги двухлетнего эксперимента // Финансовое право. 2021. № 6. С. 26–30.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. I). Ст. 2446.

<sup>4</sup> См. об этом подробнее: URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/press/news/gosduma-prinyala-v-iii-chtenii-zakonoproekt-o-garazhnoy-amnistii/> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 30.04.2021) «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

<sup>6</sup> См. об этом, например: Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 13–19; Щепанский И.С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с

их целевым назначением // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 133–141.

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

<sup>8</sup> См. об этом подробнее: Индекс качества городской среды. URL: <https://индекс-городов.рф/#/methodology> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>9</sup> См. об этом подробнее: проект Федерального закона № 1192708-7 «О гаражных объединениях». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1192708-7> (дата обращения: 01.07.2021).

данным Росреестра, права на гаражи (гаражные боксы) в таких кооперативах зарегистрированы лишь на 1 749 418 объектов из 2 550 065 учтенных.

Гаражи на земельных участках, предназначенных для садоводства и огородничества, для индивидуального жилищного строительства, гаражные боксы и машино-места на парковках внутри многоквартирных домов, многоэтажные гаражи, которые используются как производственные и жилые объекты... — перечень фактически существующих и, соответственно, официально не учтенных и не оформленных в установленном порядке объектов гаражного назначения значительно больше, чем по данным официальных источников, и неизвестен никому. Следовательно, учесть нюансы реальной жизни в Законе о «гаражной амнистии» вряд ли было возможно.

3. Закон о «гаражной амнистии» оперирует понятием «гараж» вместо понятия «гаражный бокс», которое обычно используется в правоустанавливающих и правоудостоверяющих документах. Это создает проблему правовой определенности в регулировании правоотношений.

В ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>10</sup> (далее — ГрК РФ) понятие «гараж» не применяется, используются такие понятия, как «объект капитального строительства», «парковка (парковочное место)», «машино-место» и другие. В Налоговом кодексе РФ<sup>11</sup> (подп. 3 п. 1 ст. 401, подп. 1 п. 2 ст. 406, подп. 5 п. 4 ст. 407) термин «гараж» применяется одновременно с термином «машино-место». Земельный кодекс РФ<sup>12</sup> (далее — ЗК РФ) вопреки сложившимся технико-юридическим правилам вообще не содержит перечня дефинитивных норм.

Официальное понятие «гараж» предложено во вспомогательном акте — «СП 113.13330.2016. Свод правил. Стоянки автомобилей»<sup>13</sup> и связано с понятием «стоянка автомобилей» и хранением и обслуживанием автомобилей:

пункт 3.18 устанавливает, что «стоянка автомобилей (стоянка, паркинг, парковка, гараж, гараж-стоянка) — здание, сооружение (часть здания, сооружения) или специальная открытая площадка, предназначенная для хранения (стоянки) легковых автомобилей и других мототранспортных средств (мотоциклов, мотороллеров, мотоциклов, мопедов, скутеров и т.п.)». Стоянки автомобилей могут быть: встроенными, встроенно-пристроенными, отдельно стоящими, пристроенными, подземными; наземными закрытого типа; плоскостными открытого типа;

открытого типа; модульными быстровозводимыми; плавающими (дебаркадерными); механизированными; полумеханизированными; обвалованными; перехватывающими; пункт 3.19 раскрывает понятие «хранение автомобилей боксового типа», что означает «хранение автомобилей в отдельных боксах, выезд из которых осуществляется непосредственно наружу или на внутренний проезд».

Представляется, что если в Законе о «гаражной амнистии» используется понятие «гараж» как безальтернативное, то оно должно иметь официальную законодательную дефиницию, поскольку этого не было сделано ранее. На наш взгляд, более удачным является закрепленное в ГрК РФ понятие «машино-место — предназначенная исключительно для размещения транспортного средства индивидуально-определенная часть здания или сооружения, которая не ограничена либо частично ограничена строительной или иной ограждающей конструкцией и границы которой описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке». Это позволяет в ЕГРН вести учет площади гаражного помещения, поэтому, как бы ни назывался данный объект нежилого здания, относящийся к объектам гаражного назначения, участок должен формироваться под всем «пятном застройки» здания целиком, которое имеет общие стены, фундамент, кровлю, коммуникации, а также прилегающую часть участка для обслуживания здания.

Термин «здание», в свою очередь, имеет официальную законодательную дефиницию — «результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных»<sup>14</sup>.

Кроме того, поскольку, как правило, на кадастровом учете стоят здания гаражных кооперативов, поэтому целесообразным видим предоставлять владельцу «гаража» (гаражного помещения, бокса) в гаражном кооперативе право долевой собственности (либо права аренды со множественностью лиц на стороне арендатора) на земельный участок под всем зданием (или литерой здания гаражного кооператива), включая земли общего пользования, в соответствии с требованиями земельного и гражданского законодательства. Этот путь позволит преодолеть сложившуюся в субъектах Российской Федерации правоприменительную практику отказов в предоставлении земельных участков владельцам гаражей в гаражных кооперативах, в связи с тем что участок под гаражом (помещением) не может быть сформирован, поскольку формируется под отдельно стоящим зданием гаражного ко-

<sup>10</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>11</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>12</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30.04.2021) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>13</sup> СП 113.13330.2016. Свод правил. Стоянки автомобилей. Актуализированная редакция СНиП 21-02-99 (утверждены Приказом Минстроя России от 7 ноября 2016 г. № 776/пр) // Официальное издание. М.: Стандартинформ, 2017. URL: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 01.07.2021).

<sup>14</sup> См.: пункт 2 ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

оператива или под гаражным комплексом, включая землю, занятую строениями, и землю общего пользования.

4. Отдельную проблему Закона о «гаражной амнистии» представляет закрепление как факта «возведения гаража», так и срока «отсечения» — до дня введения в действие ГрК РФ — 30 декабря 2004 г. Термин «возведение гаража» в законодательстве отсутствует. Кроме того, непонятно, как гражданин будет доказывать факт возведения гаража именно до установленного Законом о «гаражной амнистии» срока, если на протяжении ряда лет гаражные кооперативы, начавшие строительство, например, с 1990-х годов, вплоть до 2004 г. и после, не имеют возможность подтвердить этот факт из-за правовых пробелов в законодательстве о гаражах и гаражных кооперативах.

5. Закон о «гаражной амнистии», как нам представляется, не в полной мере синхронизирован с земельным законодательством, регулирующим вопросы бесплатного приобретения земельного участка. Закон о «гаражной амнистии» устанавливает, что гражданин, использующий гараж, который является объектом капитального строительства и возведен до дня введения в действие ГрК РФ, имеет право приобрести в собственность бесплатно земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, на котором он расположен. Следовательно, для легализации прав на гараж, как и прежде, условиями являются: наличие земельного участка под ним и разрешение на его возведение. Порядок и основания бесплатного приобретения земельного участка под гаражом теперь регламентированы ст. 37 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>15</sup> (далее — Закон

о введении в действие ЗК РФ). Так, например, бесплатно земельный участок предоставляется в случае размещения гаража на земельном участке, который был выделен гражданину на основании соответствующего акта органа власти, предоставлен гражданину организацией, с которой он состоял в трудовых или иных отношениях, либо право на использование такого земельного участка под гараж возникло у гражданина по иным основаниям.

Проблема возникнет при применении п. 2 и п. 11 ст. 37 Закона о введении в действие ЗК РФ: п. 2 устанавливает перечень документов, подтверждающих право на приобретение земельных участков, занятых объектами гаражного назначения; а п. 11 предоставляет субъектам Российской Федерации право устанавливать в отдельных случаях перечень документов для подтверждения соответствия земельного участка условиям, предусмотренным п. 2. Как обеспечить выполнение нормы: не допускается требовать дополнительные документы при наличии у гражданина документов, предусмотренных ст. 37 Закона о введении в действие ЗК РФ?

В заключение отметим, что третья версия Закона о «гаражной амнистии» представляет собой достаточно удачный компромисс для всех участников правоотношений и, надеемся, позволит в рамках начавшегося с 1 сентября 2021 г. нового эксперимента легализовать часть «гаражной экономики» при помощи «гаражной амнистии», определить собственников объектов гаражного назначения, установить лиц, ответственных за содержание и эксплуатацию объектов гаражного назначения, чистоту и порядок на территории гаражных комплексов, увеличить налогооблагаемую базу бюджетов всех уровней, а главное — обеспечить комфортность городской среды и безопасность населения.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

### Литература

1. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков / Г.А. Волков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 13–19.
2. Зрелов А. Гаражная амнистия 2021: не все так просто, как кажется / А. Зрелов // Гарант.ру. 2021. 23 апреля.
3. Савинов К.А. Налог на профессиональный доход: первые итоги двухлетнего эксперимента / К.А. Савинов, А.Р. Лаврентьев // Финансовое право. 2021. № 6. С. 26–30.
4. Щепанский И.С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением / И.С. Щепанский // Журнал российского права. 2019. № 5. С. 133–141.

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

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-15-18

# Смена способа управления многоквартирным домом или выбор новой управляющей организации: вопросы теории и практики

**Матияшук Светлана Владимировна,**  
профессор кафедры гражданского права и процесса  
Сибирского института управления — филиала  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
доктор юридических наук

matiyaschuk9@yandex.ru

В статье приведен общий обзор правовых проблем, связанных со сменой способа управления многоквартирным домом или выбором новой управляющей организации. Автор раскрывает два существующих подхода к определению момента начала и завершения деятельности по управлению многоквартирным домом.

**Ключевые слова:** способ управления, многоквартирный дом, жилищная инспекция, договор управления многоквартирным домом, смена, выбор новой организации, реестр лицензий.

## Changing the Way of Management of an Apartment Block or Choosing a New Management Company: Issues of the Theory and Practice

**Svetlana V. Matiyaschuk**  
Professor of the Department of Civil Law and Procedure  
of the Siberian Institute of Management — Branch of the Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration  
LL.D.

The article provides a general overview of the legal problems associated with changing the way of managing an apartment building or choosing a new management organization. The author reveals two existing approaches to determining the start and end of the management of an apartment building.

**Keywords:** management method, apartment building, housing inspection, apartment building management contract, change, selection of a new organization, license register.

Управление многоквартирным домом является важной социальной деятельностью, которая отличается значительным своеобразием объектов управления и заданным кругом субъектов взаимодействия. Как показывает практика, при смене способа управления многоквартирным домом или выборе иной управляющей организации, при условии, что такое решение влечет за собой внесение изменений в реестр лицензий, возникает множество правовых проблем, с которыми сталкиваются все субъекты, вовлеченные в данный процесс, а именно: собственники жилых помещений, органы государственной власти, а также организации, осуществляющие управление многоквартирными домами.

Под деятельностью по управлению многоквартирным домом понимается выполнение работ и оказание услуг по управлению общим имуществом на основании соответствующего договора. Как известно, выбор спосо-

ба управления многоквартирным домом подчиняется общим требованиям проведения собрания собственников помещений, предусмотренным ст. 44–48 ЖК РФ, и решение принимается простым большинством голосов при наличии необходимого кворума. В качестве отличительных особенностей выбора управления многоквартирным домом управляющей организации можно выделить три основных вопроса, которые в обязательном порядке должны быть включены в повестку дня общего собрания.

*Во-первых*, собственниками должно быть принято решение о выборе способа управления — управление управляющей организацией. При этом собственники многоквартирного дома должны выбрать только одну управляющую организацию.

*Во-вторых*, собственниками должно быть принято решение о выборе управляющей организации, имеющей лицензию на право осуществлять деятельность по

управлению многоквартирным домом. Следует учитывать, что лицензия дает право на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами исключительно на территории того субъекта, где она предоставлена. Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами регламентируется разделом X Жилищного кодекса РФ, Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2014 г. № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами». Орган государственного жилищного надзора субъекта Российской Федерации обязан вести реестр лицензий субъекта Российской Федерации, в котором в том числе отражаются сведения о многоквартирных домах, находящихся в управлении конкретной организации на территории данного субъекта.

*В-третьих*, общим собранием должны быть утверждены условия договора управления многоквартирным домом, заключаемого собственниками с управляющей организацией, в том числе существенные условия, такие как состав общего имущества, перечень работ и услуг, их стоимость, а также порядок осуществления контроля за выполнением работ. По общему правилу указанный договор заключается на срок не менее года и не более пяти лет, при этом действующим законодательством предусмотрена пролонгация договора управления на тот же срок и на тех же условиях. Кроме того, ч. 8 ст. 162 ЖК РФ предусмотрено, что изменение и расторжение договора управления происходит в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Необходимо учитывать то, что при расторжении договора управления многоквартирным домом также имеются свои особенности.

Статьей 198 ЖК РФ предусмотрена определенная процедура, в соответствии с которой органом государственного жилищного надзора вносятся изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, а именно в случае заключения, прекращения, расторжения договора управления многоквартирным домом. При этом в соответствии с ч. 4 ст. 198 ЖК РФ управляющая организация имеет право приступить к управлению многоквартирным домом только в случае выполнения определенных требований и внесении органом государственного жилищного надзора изменений в реестр лицензий. Кроме того, необходимо учитывать, что исходя из положений ч. 4 ст. 198 ЖК РФ прекращение права по управлению многоквартирным домом также связано с процедурой внесения изменений в реестр лицензий, что, как показывает практика, может явиться проблемой в случае желания собственников сменить способ управления многоквартирным домом или управляющую организацию<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23 июня 2020 г. № АПЛ20-63 «Об остав-

Следующее, на что хотелось бы обратить внимание, — в настоящее время сформировались две диаметрально противоположные позиции относительно того, с какого момента начинается деятельность по управлению многоквартирным домом.

Сторонники первого подхода утверждают, что принятие решения о смене способа управления — это только начальный этап полноценной реализации выбранного на общем собрании способа управления многоквартирным домом. Так как сведения о многоквартирном доме включены в реестр лицензий, как о доме, управление которым осуществляет ранее избранная организация, для того чтобы вновь избранная организация в полной мере смогла приступить к управлению, сведения о многоквартирном доме должны быть исключены из реестра лицензий субъекта Российской Федерации. В противном случае будут создаваться условия для одновременного существования в доме либо двух разных способов управления, либо двух управляющих организаций. И как следствие, можно констатировать, что обязательство по управлению многоквартирным домом представляет собой сложный юридический состав, включающий принятие общим собранием собственников помещений решения о смене способа управления многоквартирным домом или выборе иной управляющей организации, заключение и (или) расторжение договора управления многоквартирным домом, уведомление о расторжении договора управления многоквартирным домом, а также внесение в реестр лицензий субъекта РФ соответствующих записей.

Сторонники противоположного подхода исходят из того, что условия, последовательность и сроки внесения изменений сведений о многоквартирных домах в реестр лицензий субъекта РФ не определяют время, с которого управляющая организация обязана начать исполнение договора управления многоквартирным домом, и имущественные последствия неисполнения ею данного требования<sup>2</sup>.

В соответствии с ч. 2 ст. 198 ЖК РФ в случае изменения перечня многоквартирных домов, в том числе в связи с расторжением договора управления многоквартирным домом, управляющая организация в установленном законом порядке обязана в течение пяти рабочих дней направить соответствующие сведения в орган государственного жилищного надзора и разместить указанную

лени без изменения Решения Верховного Суда РФ от 16.01.2020 № АКПИ19-920, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта «в» пункта 10 Порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, утв. Приказом Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Решение Верховного Суда РФ от 7 сентября 2020 г. № АКПИ20-535 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта «г» пункта 3 Порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, утв. Приказом Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр // СПС «КонсультантПлюс».



информацию в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства. В свою очередь, орган государственного жилищного надзора после получения таких сведений вносит изменения в реестр лицензий субъекта РФ. Состав сведений о многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществляют управляющие организации, подлежащих размещению в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, утвержден Приказом Минкомсвязи России № 368, Минстроя России № 691/пр от 29 сентября 2015 г.<sup>3</sup> За невыполнение этой обязанности (ее выполнение невовремя) предусмотрена административная ответственность в следующих случаях (ч. 2 ст. 13.19.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях):

- неразмещение информации в соответствии с законодательством Российской Федерации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства или нарушение установленных законодательством Российской Федерации порядка, способов и (или) сроков размещения информации;
- размещение информации не в полном объеме;
- размещение недостоверной информации лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами.

Вместе с тем ч. 8.2 ст. 162 ЖК РФ предусмотрено, что собственники помещений в многоквартирном доме на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в одностороннем порядке вправе отказаться от исполнения договора управления многоквартирным домом. При этом отказ от договора регулируется ст. 450.1 ГК РФ, в которой указано, что действие договора прекращается с момента получения противоположной стороной надлежащего уведомления. Таким образом, в случае смены способа управления или выбора иной управляющей организации уполномоченное собранием лицо (или орган управления товарищества собственников жилья) в течение пяти рабочих дней направляет организации, ранее управлявшей многоквартирным домом, уведомление о принятом на собрании решении о расторжении договора управления с приложением копии этого решения. И как следствие, согласно действующему гражданскому законодательству, с момента получения управляющей организацией такого уведомления договор управления многоквартирным домом считается расторгнутым. Однако это не соответствует положениям жилищного законодательства. Так, исходя из положений ч. 6 ст. 198 ЖК РФ исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации является основанием для прекращения деятельности по управлению таким домом.

Как уже отмечалось, реестр лицензий субъекта Российской Федерации содержит раздел, который включает в себя сведения об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат (ч. 2 ст. 195 ЖК РФ). Порядок и сроки внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации утверждены Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 25 декабря 2015 г. № 938/пр. Следует отметить, что с заявлением о внесении изменений в реестр лицензий может обратиться как организация, с которой был расторгнут договор управления многоквартирным домом, так и вновь избранная организация.

На практике достаточно часто встречаются ситуации, при которых на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме принимается решение о смене способа управления многоквартирным домом на управление товариществом собственников жилья и о расторжении с управляющей организацией договора управления многоквартирным домом, о чем управляющая организация извещается письмом. Соответствующие документы направляются в орган государственного жилищного надзора для внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, однако приказом органа жилищного надзора рассмотрение заявления приостанавливается на срок до 30 рабочих дней в связи с отсутствием уведомления о прекращении договора управления многоквартирным домом от управляющей организации, с которой договор управления был расторгнут<sup>4</sup>.

Следует учитывать, что содержание реестра лицензий субъекта Российской Федерации предполагает, что указанные в нем сведения, в том числе об управляющей организации, об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми она осуществляет, должны иметь достоверный и актуальный характер и обновляться своевременно при заключении, прекращении или расторжении договора управления многоквартирным домом. Таким образом, на время рассмотрения заявления о внесении изменений в реестр в связи с изменением способа управления многоквартирным домом в отсутствие уведомления о прекращении договора управления многоквартирным домом от управляющей организации имеется противоречие сведений, представленных товариществом собственников жилья, сведениям, уже содержащимся в реестре. В таком случае приостановление рассмотрения такого заявления о внесении изменений в реестр носит временный характер и необходимо органу государственного жилищного надзора для проведения

<sup>3</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 22.

<sup>4</sup> См., например: Определение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2020 г. № 308-ЭС20-16821 по делу № А32-37988/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

проверки с целью внесения в реестр актуальных и соответствующих действительности сведений.

Часть 3 ст. 198 ЖК РФ предусматривает возможность внесения изменений в реестр лицензий по результатам внеплановой проверки, организованной органом государственного жилищного надзора, на основании сведений, направленных иными лицами (например, товариществом собственников жилья). В ситуации, когда в орган государственного жилищного надзора поступает заявление товарищества собственников жилья о внесении изменений в реестр лицензий в связи с тем, что собственниками на общем собрании было принято решение о расторжении договора с управляющей организацией и реализации выбранного способа управления — товариществом собственников жилья, орган государственного жилищного надзора проводит мероприятия и на основании представленных документов устанавливает факт расторжения договора управления в соответствии с действующим законодательством, а именно устанавливает, был ли соблюден товариществом собственников жилья предусмотренный законодательством порядок уведомления о принятом на собрании собственников решении.

По истечении срока приостановления заявления, в случае если органом государственного жилищного надзора установлено, что решение о смене способа управления принято в порядке, установленном действующим законодательством, и не содержит признаков ничтожности; соблюден установленный порядок расторжения договора управления, а также отсутствуют иные основания, которые могут послужить к отказу в исключении

сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий, должностным лицом подготавливается приказ, который подписывается руководителем, а также вносятся соответствующие изменения в реестр лицензий субъекта РФ.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что законодатель предусмотрел возможность внесения изменений в реестр лицензий, в том числе в связи с расторжением договора управления многоквартирным домом, не только на основании заявления организации, с которой этот договор расторгнут, но и на основании сведений, поступивших от иных лиц, по результатам проведения внеплановой проверки. Однако нетрудно заметить, что такая длительная процедура мешает собственникам помещений в многоквартирном доме реализовать принятое решение. Кроме того, в правоприменительной практике остается открытым вопрос о том, как правильно оценивать соотношение записи в реестре ведения лицензий субъекта Российской Федерации и гражданско-правового договора управления многоквартирным домом. Исходя из буквального толкования положений ст. 198 ЖК РФ обязательство по управлению многоквартирным домом возникает из единства юридических фактов (запись в реестре лицензий субъекта Российской Федерации и договора управления многоквартирным домом), образующих сложный юридический состав. При этом, несмотря на то что запись в реестр лицензий субъекта Российской Федерации имеет в этом составе ведущее место, в то же время договор управления многоквартирным домом выполняет и важные самостоятельные функции.

### **Почему важен DOI и как это влияет на качество научной информации и ее последующее цитирование?**

DOI значительно облегчает процедуры цитирования, поиска и локализации научной публикации.

DOI повышает авторитет журнала, он свидетельствует о технологическом качестве издания.

DOI является неотъемлемым атрибутом системы научной коммуникации за счет эффективного обеспечения процессов обмена научной информацией.

**При цитировании статьи с DOI одним из журналов, входящих в Scopus, Web of Science или какую-либо другую престижную библиографическую базу, данные статьи и автора также заносятся в эти базы.**

**Все журналы, входящие в Scopus, Web of Science и Springer, в обязательном порядке присваивают своим статьям DOI.**

#### **Как ссылаться на статью с DOI?**

Альханова Г.К. Построение «дома качества» для сливочного масла / Г.К. Альханова, Р.В. Залилов, Б.К. Асенова // Международный научно исследовательский журнал. 2015. № 7 (38). Часть 1. № 7–1 (38). С. 6–10. DOI: 10.18454/IRJ.2015.0001

#### **Как проверить DOI статьи?**

DOI, присвоенный любой организацией, можно проверить непосредственно на сайте IDF DOI: <http://www.doi.org/>

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-19-23

# Правовые действия государства по поддержке строительной отрасли и снижению банкротств застройщиков в период пандемии коронавируса

Скворцова Юлия Сергеевна,  
старший преподаватель кафедры гражданского права Средне-Волжского института (филиала)  
Всероссийского государственного университета юстиции РПА Минюста России

juliyav777tt@mail.ru

Рассмотрена негативная ситуация, сложившаяся в 2020 г. в строительной отрасли, и правовые действия государственных органов власти по выводу ее из кризиса. Автором проведен анализ основных действий со стороны государства по поддержке строительных предприятий и стабилизации рынка жилой недвижимости. В статье использованы статистические материалы Росстата и расчеты ДОМ.РФ. Показано, что в результате принятых мер в конце 2020 г. была отмечена позитивная динамика роста ввода в строй жилья в ряде ведущих регионов Российской Федерации. Сделан вывод, что своевременное принятие мер со стороны государства в течение марта — мая 2020 г. позволило частично снизить напряженность на строительном рынке и сократить дальнейшее развитие негативных тенденций. Вместе с тем права дольщиков были нарушены введением моратория на отсрочку по оплате неустоек за перенос сроков сдачи недвижимости, что вызвало негативное отношение среди приобретателей жилья. Таким образом, меры правового характера по поддержке застройщиков в период пандемии носили двойственный характер, обеспечив снижение риска банкротства застройщиков и ухудшив права покупателей жилья. Кроме этого, в результате принятых мер небольшие и средние строительные предприятия оказались менее защищены, чем крупные, особенно в рамках проектного финансирования. Сегодня необходимо говорить об упрощении требований кредитных организаций к подаче документов на проектное финансирование и сокращении сроков рассмотрения заявок, что должно найти отражение в решениях на государственном уровне.

**Ключевые слова:** пандемия коронавируса, кризис, негативные макроэкономические факторы, правовая поддержка государства.

## Legal Actions of the State to Support the Construction Industry and Reduce the Number of Bankruptcies of Real Estate Developers during the Coronavirus Pandemic

Yulia S. Skvortsova  
Senior Lecturer of the Department of Civil Law of the Middle Volga Institute (Branch)  
of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

This article examines the negative situation that has developed in 2020 in the construction industry, and the legal actions of state authorities to bring it out of the crisis. The author analyzes the main actions taken by the state to support construction companies and stabilize the residential real estate market. The article uses the statistical materials of Rosstat and the calculations of DOM.RF. It is shown that as a result of the measures taken at the end of 2020, there was a positive dynamics of growth in the commissioning of housing in a number of leading regions of the Russian Federation. It was concluded that the timely adoption of measures by the state during March — May 2020 made it possible to partially reduce tension in the construction market and reduce the further development of negative trends. At the same time, the rights of equity holders were violated by the introduction of a moratorium on deferred payment of penalties for postponing the delivery of real estate, which caused a negative attitude among home buyers. As a result, legal measures to support developers during the pandemic were ambivalent, reducing the risk of bankruptcy for developers and worsening the rights of home buyers. In addition, as a result of the measures taken, small and medium-sized construction enterprises turned out to be less protected than large ones, especially within the framework of project financing. Today, it is necessary to simplify the requirements of credit institutions for submitting documents for project financing and reduce the time for consideration of applications, which should be reflected in decisions at the state level.

**Keywords:** pandemic coronavirus, crisis, negative macroeconomic factors, government support.

Пандемия коронавирусной инфекции COVID-19 активно вмешалась не только в жизнь людей, но и в мировую экономику. Распространение коронавируса прямым и косвенным образом оказало влияние как на финансовые рынки, так и на сектор реального производства, повлияло на цены нефтегазового рынка, курсы валют, туристическую отрасль, логистический сервис, пассажирские

авиаперевозки и проведение масштабных социальных мероприятий.

В сложной ситуации оказалась и российская строительная отрасль. Действие негативных социально-экономических факторов привело прежде всего к росту числа проблемных и замороженных объектов строительства. Кроме этого, в 2020 г. наметились отставание от планов

строительных работ, ухудшение обеспеченности строительных площадок кадрами, рост цен на стройматериалы и импортное оборудование<sup>1</sup>.

Рынок столкнулся со значительным сокращением спроса на объекты жилой недвижимости, связанным в первую очередь с существенным падением доходов потенциальных покупателей. Все это привело к падению доходности от строительной деятельности, закрепитости строительных организаций, росту задолженностей девелоперских компаний и повышению риска банкротств.

На протяжении 2020 г. строительная отрасль пережила глубинные процессы переформатирования своей деятельности в новых реалиях, в связи с чем возникали серьезные вопросы, требующие своего незамедлительного правового решения со стороны государства. Из-за пандемии COVID-19 застройщики столкнулись с непростой ситуацией, когда для исполнения эпидемиологических требований они едва справлялись с обязательствами перед приобретателями недвижимости и подрядчиками.

На серьезность сложившейся ситуации и пролонгированное действие негативных макроэкономических факторов указывает то, что по результатам расширения и углубления кризисных явлений в строительной отрасли в течение 1-го полугодия 2020 г. были внесены изменения в сроки реализации национального проекта «Жилье и городская среда». Так, первоначально планировалось, что к 2024 г. в стране будет построено 1 млрд м<sup>2</sup> нового жилья. Но согласно принятым решениям после кризисных явлений начала 2020 г. данный срок был передвинут на 2030 г.<sup>2</sup>

Необходимо признать, что в ситуации нарастания кризисных тенденций строительная отрасль хоть и не сразу, но была признана пострадавшей от последствий пандемии коронавируса и получила необходимые меры государственной поддержки.

В ходе совещания Президента России В.В. Путина по ситуации в строительной индустрии, прошедшего в середине апреля 2020 г., был определен ряд мер значимой поддержки строительных компаний, которые впоследствии и были реализованы.

1. Подтверждение планов государства о продолжении реализации крупных инфраструктурных проектов: строительство подходов к Крымскому мосту, расширение пропускной способности БАМа и Транссиба, модернизация аэропортов, строительство автодорог, портовых мощностей и др.

2. Увеличение авансирования контрактов по инфраструктурным проектам с 30% до 50%, что позволит увеличить объем дополнительных оборотных средств строительных компаний.

3. Предоставление кредитования компаниям строительной отрасли на 12 млрд руб., подготовка комплекса мер, направленных на повышение доступности банковских кредитов для компаний строительной отрасли и субсидирование процентной ставки при условии сохранения занятости работников<sup>3</sup>.

Ранее и со стороны Банка России были приняты меры финансовой поддержки строительной отрасли, согласно которым осуществлялось предоставление кредитных каникул застройщикам в секторе жилищного строительства.

Значимой поддержкой выступило и правовое решение по реализации льготной ипотечной программы, субсидируемой государством, по ставке 6,5% на приобретение жилья в новостройках. Преимуществом принятой программы, действие которой было установлено до 1 ноября 2020 г., для заемщиков выступило то, что льготная ставка действует в течение всего срока кредитования — до 20 лет. Приобретение квартиры согласно условиям программы возможно у юридического лица в строящемся или уже сданном доме по договору долевого участия (ДДУ), договору уступки права требования или по договору купли-продажи. Первоначально в ходе реализации программы было выделено 740 млрд руб., что, по оценкам экспертов, позволяло оформить до 250 тыс. льготных ипотечных кредитов<sup>4</sup>.

На сегодняшний день данная программа активно реализуется, и значительная часть граждан страны воспользовалась льготной ипотекой. Также положительным выглядит то, что срок действия программы продлен до 1 июля 2022 г. Это позволяет расширить возможности привлечения покупателей жилой недвижимости, а значит, и окажет дополнительную поддержку строительной отрасли.

Важно отметить, что, кроме мер осуществления федеральной поддержки строительной отрасли, со стороны Президента и Правительства России также было указано руководству регионов на необходимость обеспечения мониторинга состояния застройщиков, реализующих проекты по строительству жилья с привлечением средств участников долевого строительства, а также было поручено разработать региональные планы мероприятий по поддержке строительной отрасли в связи с пандемией коронавирусной инфекции.

Для поддержки застройщиков был принят ряд правовых решений, которые предполагают временное смягчение норм действующего законодательства к застройщикам. В частности, антикризисные меры касаются нарушения срока передачи объекта долевого строительства, нарушения срока завершения строительства и процедуры

<sup>1</sup> Тен В. Что делать? // Строительная газета. URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/chto-delat>

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный сайт Президента России.

<sup>3</sup> Сергеев М. Президент призвал не останавливать строительство // Новая газета. URL: [http://www.ng.ru/economics/2020-04-16/4\\_7846\\_construction.html](http://www.ng.ru/economics/2020-04-16/4_7846_construction.html)

<sup>4</sup> Петрова Ю., Коваль Л. Кому положена новая льготная ипотека // Ведомости. URL: [https://www.vedomosti.ru/personal\\_finance/articles/2020/04/25/828947-komu-igotnaya-ipoteka](https://www.vedomosti.ru/personal_finance/articles/2020/04/25/828947-komu-igotnaya-ipoteka)

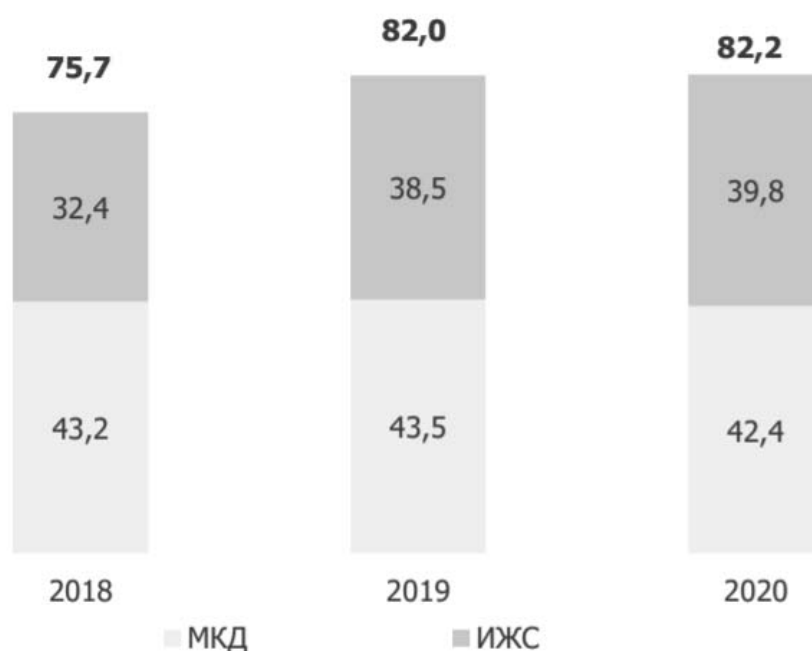


Рис. 1. Динамика ввода жилья в 2020 г., млн м<sup>2</sup>  
(по данным Росстата, расчеты ДОМ.РФ)<sup>5</sup>

банкротства. Данные изменения учитывают ситуацию, в которой оказываются добросовестные застройщики в условиях пандемии, они позволят снизить финансовую нагрузку в период до 1 января 2021 г. как на застройщиков, так и на участников долевого строительства.

В результате по итогам 2020 г. общий объем ввода жилья по сравнению с уровнем 2019 г. даже незначительно увеличился, несмотря на действие негативных макроэкономических факторов. При этом показатель был ниже уровня 2019 г. в индивидуальном жилом строительстве (ИЖС), но выше уровня 2019 г. в области ввода многоквартирных домов (МКД) (см. рис. 1).

В конце 2020 г. была отмечена и позитивная динамика роста ввода в строй жилья в ряде ведущих регионов РФ. Среди субъектов РФ наибольшие объемы ввода жилья осуществлялись в Московской области (где был отмечен рост показателя на 4,9%), Краснодарском крае (рост на 13,1%) и Москве (падение на 3,8%). Рост объемов ввода жилья во 2-м полугодии в Московской области позволил компенсировать весенний провал объема строительных работ из-за введенных ограничений, тогда как в Москве объемы ввода жилья в 2020 г. снизились. Падение показателя по сравнению с уровнем 2019 г. было отмечено в Санкт-Петербурге (2,9%) и в Ленинградской области (9%) (см. рис. 2).

В расчете на душу населения наиболее интенсивно жилье вводилось в 2020 г. в Ленинградской области (1,41 м<sup>2</sup>/чел.), Севастополе (1,34 м<sup>2</sup>/чел.), Московской области (1,17 м<sup>2</sup>/чел.), Калининградской области (1,15 м<sup>2</sup>/чел.) и Липецкой области (1,09 м<sup>2</sup>/чел.). В среднем же на каждого жителя России в 2020 г. было построено 0,56 м<sup>2</sup> жилья. Среди крупнейших регионов по показателю ввода жилья в расчете на душу населения Московская и Ленинградская области и Краснодарский край лидировали как по абсолютному, так и по относительному показателю ввода жилья.

Необходимо признать, что в результате принятия Правительством РФ правовых «коронавирусных» решений значительно увеличилось число конфликтов и судебных споров, так как государство предоставило девелоперам не только возможность расширения запросов на покупку жилья, но и отсрочку по оплате неустоек, что вызвало негативное отношение среди покупателей жилья: далеко не всех устроила несвоевременная сдача квартир и отсрочка выплат со стороны застройщиков<sup>6</sup>.

Но со своей стороны Верховный Суд РФ поддержал Правительство РФ и строителей, мотивируя свои решение тем, что надо учитывать баланс частных и публичных интересов, тем более что речи о полном освобождении застройщиков от обязательств не было и нет, а времен-

<sup>5</sup> Обзор рынков жилья, жилищного строительства и ипотеки в 2020 году // ДОМ.РФ. URL: <https://дом.рф/upload/iblock/e84/e847279b9139afd0ae3f407cd6fb7bf5.pdf>

<sup>6</sup> Ляув Б. Дольщики не смогут взыскать штрафы с застройщиков за просрочку // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2020/04/04/827143-dolschiki>



Рис. 2. Регионы с наибольшим вводом жилья в 2019–2020 годы (по данным Росстата, расчеты ДОМ.РФ)<sup>7</sup>

ные ограничения имеют свою дату окончания — начало 2021 г.<sup>8</sup>

Несомненно, что в результате своевременно принятых правовых решений со стороны государства в 2020 г. не произошло значительного роста числа банкротств среди застройщиков. Например, программа льготной ипотеки позволила не только расширить возможности по приобретению жилых объектов, поддержав тем самым снижающийся рыночный спрос, но и обеспечить предприятиям строительной отрасли необходимый уровень ликвидности, направить полученные средства на запуск новых проектов.

Но в то же время сохранились проблемы у небольших региональных компаний: на фоне кризиса многие покупатели в принципе опасались приобретать квартиры у таких застройщиков из-за повышенных рисков. В результате первоначально спрос на жилье снижался. Крупные девелоперы за счет большого объема продаж в период ажиотажного спроса ввиду негативных макроэкономических тенденций и снижения стоимости национальной валюты сформировали необходимую «подушку безопасности», но небольшие и средние строительные предприятия оказались менее защищены, тем более в рамках проектного финансирования, когда необходимо строить объект сейчас, а деньги дольщиков можно получить только после завершения строительства.

<sup>7</sup> Там же. С. 5.

<sup>8</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 3 // Верховный Суд РФ. URL <http://www.vsrfr.ru/documents/thematics/29689>

Во многом застройщики столкнулись с системными проблемами при осуществлении строительства по эскроу-счетам.

Например, согласно результатам опроса «Деловой России», проведенного среди малых застройщиков (107 компаний из 57 регионов РФ), около 16% респондентов (организаций) столкнулись со значительными трудностями, чтобы вывести новые проекты в продажу. При этом среди негативных факторов, оказавших влияние на сложившуюся ситуацию, были отмечены следующие:

- неприемлемо высокие расходы на оплату банковских услуг и связанных с ними в рамках реализации схемы по проектному финансированию (33% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- неподходящие условия по обеспечению кредитования (29% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- повышенные риски падения потребительского спроса на жилье (19% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- отсутствие необходимых земельных участков для нового строительства (18% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- значительные временные ресурсы, которое необходимо потратить на пересмотр сложившейся схемы бизнес-процессов внутри организации (1% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Эксперты рассказали о главных проблемах малых застройщиков в России // РИА Новости. URL: <https://realty.ria.ru/20210301/zastroyschiki-1599436316.html>

Отметим, что более 40% респондентов уже подавали в уполномоченные баки заявки на ведение проектного финансирования, но при этом процесс завершился отказом банка, еще треть опрошенных отметили, что банк сократил сумму кредитования, и только четверть руководителей компаний указали на то, что им был одобрен кредит на заявленных условиях.

По данным участников опроса, при отказе в выдаче кредита банки в основном руководствовались следующими причинами:

- нехватка собственных средств компании-застройщика (18% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- недостаточный опыт строительной деятельности застройщика (19% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- низкая маржинальность строительных проектов (15% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- отсутствие необходимого обеспечения исполнения обязательств по кредиту (14% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности);
- предоставление со стороны застройщика неполного комплекта документов (12% из всего числа респондентов, отметивших возникшие трудности).

Кроме этого, были отмечены отказы в связи с некорректным составлением бизнес-плана проекта, имеющимися исками дольщиков к застройщику по другим его жилым проектам, наличием ошибок в разрешительной документации на ведение строительства и право пользования/владения на земельные участки.

Следует признать, что сегодня проектное финансирование доступно в основном крупным застройщикам, которые реализуют значительные по масштабу проекты с большой маржой. В современных реалиях действующая модель проектного финансирования не позволяет эффективно развивать строительство в регионах РФ с низкой покупательской способностью населения, а таких в России большинство. В стандартных условиях банков по финансированию подобных проектов заложены слишком высокие требования к рентабельности объек-

тов строительства, что сильно ограничивает возможности региональных застройщиков.

Считаем, что для решения данной проблемы необходимо вносить законодательные изменения правового характера в отношении критериев допуска застройщика к схеме проектного финансирования. Также необходимо проведение упрощения требований кредитных организаций к подаче документов на проектное финансирование и сокращение сроков рассмотрения заявок, что должно найти отражение не в рекомендациях независимых организаций и экспертов, а в решениях на государственном уровне.

Таким образом, своевременное принятие государственных мер правового характера, имеющих экономические последствия, в течение марта — мая 2020 г. (снятие локдауна и ограничений при проведении строительных работ, финансовые и налоговые меры поддержки субъектов рынка, расширение госзаказа, введение программы льготной ипотеки для объектов жилищного строительства и др.) позволило частично снизить напряженность на строительном рынке и сократить дальнейшее развитие негативных тенденций, что позволило отрасли к концу 2020 г. выйти из кризиса и сказалось на недопущении роста числа банкротств застройщиков. Но при этом права дольщиков были нарушены введением моратория на отсрочку по оплате неустоек за перенос сроков сдачи недвижимости, что вызвало негативное отношение среди приобретателей жилья. В результате меры правового характера по поддержке застройщиков в период пандемии носили двойственный характер, обеспечив снижение риска банкротства застройщиков и ухудшив права покупателей жилья. Кроме этого, в результате принятых мер небольшие и средние строительные предприятия оказались менее защищены, чем крупные, особенно в рамках проектного финансирования. Сегодня необходимо принятие мер правового характера по упрощению требований к застройщикам по работе с подобной схемой, сокращение сроков рассмотрения заявок, что требует государственного участия и регулирования дальнейшего развития строительной отрасли.

#### Литература

1. Ляув Б. Дольщики не смогут взыскать штрафы с застройщиков за просрочку. Из-за пандемии застройщикам смягчили условия действующей нормы / Б. Ляув // Ведомости. 2020. 4 апреля.
2. Петрова Ю. Кому положена новая льготная ипотека. Банки готовы выдавать кредиты с господдержкой дешевле 6,5% / Ю. Петрова, Л. Коваль // Ведомости. 2020. 25 апреля.
3. Сергеев М. Президент призвал не останавливать строительство. Инфраструктурные проекты в России будут продолжены / М. Сергеев // Новая газета. 2020. 16 апреля.
4. Тен В. Что делать? / В. Тен // Строительная газета. URL: <https://www.stroygaz.ru/publication/item/chto-delat>

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-24-28

# К вопросу о введении особого правового режима для IT-сектора в городе Севастополе

**Васильев Станислав Александрович,**  
заведующий кафедрой конституционного и административного права  
Севастопольского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент

mnogoslov@mail.ru

IT-индустрия является одной из самых стремительно развивающихся отраслей предпринимательского сектора, поддерживаемых российским государством налоговыми и иными мерами. При этом специфической составляющей данной сферы является ее фактическое международное позиционирование, объединяющее резидентов большого числа стран. Город Севастополь, находящийся в составе Российской Федерации уже более семи лет, находится в условиях воздействия зарубежных мер негативного экономического характера, которые хоть и постепенно преодолеваются внутригосударственными мерами, однако все еще остаются весьма актуальными. Так, уровень заработной платы в данном регионе находится ниже среднего по стране, многие области экономики не испытывают серьезной конкуренции ввиду невозможности размещения своего бизнеса многих крупных отечественных компаний на территории Крымского полуострова, а морские порты задействованы на крайне небольшом уровне от своих возможностей и мощностей. В этой связи представляется целесообразным поиск новых способов преодоления существующих международных и зарубежных санкций для стабилизации экономики и улучшения благосостояния жителей этого города. Настоящее исследование содержит в себе предложение, направленное на использование внутригосударственных правовых инструментов для активизации IT-сектора экономики в городе Севастополе для того, чтобы использовать негативные меры экономического характера во благо, попутно решив еще ряд задач, связанных с благоустройством, рекреацией, кадровым потенциалом и т.д.

**Ключевые слова:** территория, особый правовой режим, Севастополь, Крым, санкции, IT-индустрия, IT-сектор, развитие предпринимательства, инновации, миграционное регулирование, кадровый потенциал.

## On the Introduction of a Special Legal Regime for the IT Sector in Sevastopol

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

The IT industry is one of the most rapidly developing branches of the business sector, supported by the Russian state with tax and other measures. At the same time, a specific component of this area is its actual international positioning, which unites residents of a large number of countries. The city of Sevastopol, which is part of the Russian Federation, has been under the influence of foreign measures of a negative economic nature for more than 7 years, which, although gradually being overcome by domestic measures, are still very relevant. Thus, the level of wages in this region is below the national average, many areas of the economy do not experience serious competition due to the impossibility of locating their business of many large domestic companies on the territory of the Crimean Peninsula, and seaports are involved at an extremely small level of their capabilities and capacities. In this regard, it seems expedient to search for new ways to overcome existing international and foreign «sanctions» to stabilize the economy and improve the well-being of the residents of this city. This study contains a proposal aimed at using domestic legal instruments to revitalize the IT sector of the economy in the city of Sevastopol in order to use negative economic measures for the good, simultaneously solving a number of problems related to improvement, recreation, human resources...

**Keywords:** territory, special legal regime, Sevastopol, Crimea, sanctions, IT industry, IT sector, development of entrepreneurship, innovation, migration regulation, human resources.

### Введение

В Российской Федерации достаточно давно взят вектор на развитие предпринимательской сферы с целью оптимизации экономики<sup>1</sup>, снижения зависимости от энерго-

ресурсов<sup>2</sup> и развития современных технологий<sup>3</sup>. Вместе

<sup>1</sup> План «Трансформация делового климата», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 17 января 2019 г. № 20-р (ред. от 24 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2019. № 3. Ст. 266; Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р (ред. от 30 марта 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549; Надежин Н.Н. Гражданско-правовое обеспечение предпринимательства в России. М.: Статут, 2019. 144 с.

<sup>2</sup> Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанный Минэкономразвития России. Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Асаул А.Н., Асаул М.А., Левин Ю.А., Платонов А.М. Энергоснабжение изолированных территорий в контексте привлечения инвестиций и развития экономики региона // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 3. С. 884–895.

<sup>3</sup> Приказ Минкомсвязи России от 11 ноября 2019 г. № 705 «О конкурсной комиссии Министерства цифрового развития, связи и массовых



с тем реальными действиями в данном направлении реализовано не так много. В частности, официально признано, что государственная программа развития науки и технологий не реализована на том уровне, который от нее ожидали, не достигнуты целевые показатели, которые закладывались изначально<sup>4</sup>. Талантливая молодежь продолжает покидать страну, что не является уникальным только для России<sup>5</sup>, коммерциализация научных проектов носит локальный характер<sup>6</sup>, российские результаты научных исследований в редких случаях находят реальный интерес в зарубежных государствах<sup>7</sup>.

Современные реалии демонстрируют ситуацию, согласно которой для поступательного развития науки и особенно технологий должна быть четкая и конструктивная связь науки и бизнеса, создание коллабораций, совместных проектов и исследований<sup>8</sup>. К тому же в материальной успешности такой деятельности сегодня заинтересован не только предпринимательский сектор, но и научные организации и высшие учебные заведения, а следовательно, и учредитель большинства из них в России — государство. Если последние, находясь под защитой публичной власти и являясь представителями некоммерческого сектора, могут спокойно проводить свои изыскания, то бизнес фактически предоставлен сам себе с точки зрения заработка, вынужден платить налоги и стараться оставаться в плюсе, преодолевая государственные бюрократические требования.

коммуникаций Российской Федерации по проведению конкурсного отбора на предоставление Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на создание киберполигона для обучения и тренировки специалистов и экспертов разного профиля, руководителей в области информационной безопасности и информационных технологий современным практикам обеспечения безопасности // *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 14.11.2019); Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденные Правительством РФ 29 сентября 2018 г. Документ официально опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Levchenko T.V. Internet-banking as development of modern electronic technologies in the regions of Russia // *Actual Problems and Prospects of Economic Development: Russian and Foreign Experience*. 2020. № 3 (28). P. 48–51.

<sup>4</sup> Жирякова Е.С. Проблемы современной науки в России // *Master's Journal*. 2014. № 1. С. 308–313.

<sup>5</sup> Doh J., Smith R., Stumpf S., Tymon W.G. Emerging markets and regional patterns in talent management: The challenge of India and China // *Strategic Talent Management: Contemporary Issues in International Context*. 2013. P. 224–253.

<sup>6</sup> Akulli M. Commercialization of university innovation: problems and ways of solution // *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2021. № 2-7 (70). P. 18–22.

<sup>7</sup> Tatochenko A., Tatochenko I., Chernegov N., Poletaeva L. Analysis of the potential of Russian universities due the Project 5-100 implementation // *E3S Web of Conferences*. 2021. № 273. P. 12022; Vasiljeva M.V., Osipov G.V., Ponkratov V.V. Factors to improve publication productivity in russian universities // *Publications*. 2021. № 9 (2). P. 21.

<sup>8</sup> Zhou J., Liu Z., Li J., Zhang G. The Effects of Collaboration with Different Partners: A Contingency Model // *IEEE Transactions on Engineering Management*. 2021. № 68 (6). P. 1546–1557.

IT-индустрия представляет собой особый сегмент бизнеса, науки и инноваций, требующий особых условий для своей реализации, в связи с чем на фоне внешнего негативного воздействия со стороны многих зарубежных стран возникла идея создания именно в городе Севастополе особой территории, где данная сфера могла бы получить дополнительный импульс своего развития. С этой целью необходимо разработать правовые основы особого юридического пространства. Для этого необходимо организовать не просто новый особый административно-правовой режим в России, а такой, который будет в позитивном для себя смысле использовать внешнее негативное экономическое воздействие (санкции)<sup>9</sup>, интегрируя Крымский полуостров в международное экономическое и правовое пространство в сфере информационных технологий.

Ключевым драйвером развития данной идеи в Севастополе может выступить IT-парк, в котором будут решаться следующие задачи:

1) привлечение успешных организаций в данной сфере, заинтересованных в особом правовом режиме территории;

2) привлечение наиболее востребованных специалистов, включая зарубежных;

3) модернизация миграционного нормативного правового регулирования для решения вышеуказанной задачи;

4) упрощение валютных и иных финансовых операций с целью интеграции отечественной IT-индустрии в международное бизнес-пространство, в том числе с использованием цифровых финансовых активов;

5) создание комфортных условий для жизни людей в городе Севастополе за счет привлеченных инвестиций;

6) решение иных проблем в городе Севастополе, обусловленных формальным статусом города и фактическим нахождением на его территории иных негородских местностей.

### Обсуждение поставленных задач

1. Развитие любой территории существенным образом зависит от социальных и экономических процессов, которые на ней происходят<sup>10</sup>. В настоящее время публичная власть разного уровня заинтересована в привлечении инвестиций<sup>11</sup>, а лучше — размещении в зоне своей юрис-

<sup>9</sup> Никитина А.П., Максимов С.Н. Правовые аспекты вхождения иностранных торговых судов в порты Крыма в условиях санкций // *Государственная власть и управление: проблемы и перспективы*: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Редколлегия: Н.Н. Азисова [и др.]. Саранск: ЮрЭксПрактик, 2018. С. 106–110.

<sup>10</sup> Азаренко Н.Ю., Михеенко О.В., Сабина А.Л. Региональная экономика и социально-экономическое развитие территории: учеб. пособие. Тула: Изд-во ТулГУ, 2019. 153 с.

<sup>11</sup> Лабин Д.К. Международное право по защите и поощрению иностранных инвестиций: монография. М.: Юстиция, 2019. 296 с.

дикции налогового резидента, демонстрирующего успехи в предпринимательстве.

Город Севастополь является дотационным регионом<sup>12</sup>, в связи с чем совершенно очевидна потребность в активизации той или иной деятельности, способной оказать воздействие на доходную часть бюджета<sup>13</sup>. Создание привлекательных условий для того, чтобы организации, получающие высокую прибыль были зарегистрированы на данной территории, может оказаться весьма полезным для решения обозначенной задачи.

В экономической составляющей имеет место прямой государственный интерес, однако для населения важен и иной эффект, полезный для населения. Например, технологизация общественных пространств<sup>14</sup> в условиях формирования в Севастополе<sup>15</sup> «умного города»<sup>16</sup>. В ходе реализации такого проекта содействие IT-сектора представляется полезным и с этой точки зрения. В сущности, государство в данном случае должно пойти на уступки, льготы и пр. коммерческим организациям, от чего получит финансовый, социальный и иной эффект.

2–3. Однако мало привлечения на свою территорию организаций, целесообразно привлечение и квалифицированных кадров, наиболее экономически активных людей для работы в таких компаниях. При условии перенаселения Севастополя для существующей инфраструктуры определенные векторы развития очевидны. Работоспособный, трудоустроенный человек для публичной власти гораздо более интересен, чем пенсионер или ребенок, исходя как минимум из экономической составляющей.

Численность населения города Севастополя и ежедневно прибывающих в город граждан из прилегающих населенных пунктов достигает, по некоторым оценкам, 1 млн человек, при официальной численности жителей 445 тыс. человек, занятых в регионе более 200 тыс., а трудоспособных, но не занятых свыше 10 тыс.<sup>17</sup> Необ-

ходимо иметь в виду, что это данные официальной статистики, которые несколько отличаются от реалий ввиду того, что Крымский полуостров продолжает оставаться одним из основных мест, куда направляются беженцы из Донбасса, несмотря на постепенную стабилизацию обстановки в данном регионе. Кроме того, Севастополь является крупным военным центром с большим числом засекреченных объектов, а также туристическим городом, сочетающим в себе культурный, пляжный, экскурсионный и иной отдых приезжающих<sup>18</sup>. По указанным причинам объективную численность населения установить не представляется возможным. К сожалению, отсутствует официальная информация о количестве дипломированных специалистов, трудоустроенных не по своей специальности. А процент таких людей достаточно высок.

Такая ситуация сложилась не только за счет того, что после 2014 г. в Крым приехало большое количество специалистов из других регионов России, но и по причине отсутствия на протяжении долгого времени государственной политики в области трудоустройства населения полуострова, продуманной кадровой политики<sup>19</sup> и т.д. В результате большое число людей фактически проживают в городе федерального значения, однако зарегистрированы в других регионах, не являясь местными налоговыми резидентами, у многих из них экономическая активность также за пределами Севастополя, хотя полезнее, эффективнее и экономически выгоднее заинтересовать переместить все указанные составляющие в место фактического проживания.

Решение вопросов «ИТ-Крым» в части привлечения специалистов могло бы решить и иные социальные вопросы города Севастополя, если заработает сам принцип привлечения специалистов не для освоения бюджетных средств, что нередко практикуется в настоящее время, а для активизации реального сектора экономики. Именно для таких людей необходимо сделать более лояльным и миграционное законодательство, если иностранец нацелен на плодотворную работу в Севастополе или для Севастополя, но не является высококвалифицированным специалистом по смыслу ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ветлицкая М.Ю. Общегородской приоритетный проект активного туризма «Большая севастопольская тропа» как вектор развития детского туризма в городе Севастополе // Академия педагогических идей Новация. Серия: Студенческий научный вестник. 2018. № 6. С. 374–377 ; Иванова Е.В. Развитие винного туризма в Крыму и Севастополе // Студенческий вестник. 2021. № 23-4 (168). С. 83–84 ; Абрамова Л.С., Троценко О.И. Проблемы и перспективы развития туризма в Крыму и Севастополе // Вектор экономики. 2020. № 3 (45). С. 50.

<sup>19</sup> Predeus N.V., Baryshnikova N.A., Altukhov A.L. Algorithm of development of motivation system of industrial enterprise personnel // Smart Innovation, Systems and Technologies. 2020. № 138. P. 307–315.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>12</sup> Мудрик А.Ю., Пискун Е.И. Оценка самодостаточности города Севастополя // Хроноэкономика. 2019. № 5 (18). С. 70–73.

<sup>13</sup> Пискун Е.И., Симченко Н.А., Тарасенко С.В. Экономический рост города Севастополя: проблемы и возможности // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 6. С. 101–109.

<sup>14</sup> Corchado J.M., Pinto-Santos F., Aghmou O., Trabelsi S. Intelligent Development of Smart Cities: Deepint.net Case Studies // Lecture Notes in Networks and Systems. 2022. № 253. P. 211–225.

<sup>15</sup> Гарас Л.Н. «Умный город»: особенности политического управления (на примере города федерального значения Севастополь) // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 5 (82). С. 21–25 ; Тимиргалеева Р.Р., Морозова В.Г. Анализ готовности хозяйственного комплекса Севастополя к реализации проекта «умный город» // Вестник науки и образования. 2020. № 7-2 (85). С. 30–38.

<sup>16</sup> Таболин В.В. Правовое понимание категории «умный город» // Smart Law for Smart Industry : сб. науч. ст. / под ред. Е.В. Титовой, Т.П. Подшивалова. М. : Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 2020. С. 143–151.

<sup>17</sup> Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705>. (дата обращения: 31.10.2019).

4. Еще одним действенным стимулом может стать особый правовой режим для осуществления валютных операций, в том числе с использованием цифровых электронных активов и цифровой валюты<sup>21</sup>. В настоящее время взаимные расчеты резидентов Крымского полуострова и иных российских и зарубежных субъектов нередко осложнены из-за фактического отсутствия единого финансового режима. Из-за отсутствия в Севастополе гигантов отечественного банковского сектора и зарубежных санкций далеко не все насущные процессы можно безболезненно реализовать.

В этой связи представляется целесообразным позволить в указанных проблемных регионах осуществлять взаимные расчеты, в том числе при помощи цифровых финансовых активов, что помогло бы не только привлекать зарубежные инвестиции<sup>22</sup>, но и облегчило некоторые внутригосударственные операции.

5. Город для проживающего в нем человека должен быть не только местом достижения экономического эффекта, но и комфортной средой проживания<sup>23</sup>. К сожалению, Севастополь до недавнего времени редко капитально ремонтировался, строилось мало новых общественных пространств<sup>24</sup>. В настоящее время в этой части делается немало, но в основном за счет государственного бюджета. Представители бизнеса и IT-индустрии, в частности, продемонстрировали готовность включаться в создание комфортных городских условий для проживания, если у них будет достаточное количество ресурсов, а бюрократические препятствия для этого будут минимизированы.

В благополучии горожан должны быть заинтересованы не только власти, но и работодатели. Это обстоя-

тельство еще раз подчеркивает необходимость не только прямого государственного финансирования социальных проектов, но и создание определенных условий для бизнеса, который сам готов включаться в такого рода работу.

6. С момента вхождения Севастополя в состав Российской Федерации сохраняется большое число проблем правоприменительного характера. На территории города сохраняются охотничьи хозяйства, продолжает утилизироваться мусор<sup>25</sup>, жители села не получают всех положенных им законодательно преференций ввиду того, что в городе этого всего быть не может.

Для решения всех вышеуказанных задач предлагается принять федеральный закон о городах федерального значения или же более конкретный федеральный закон о правовом статусе города Севастополя, в котором учесть потребности реального сектора экономики и протестов граждан по тем направлениям, которые обозначены.

### Планируемый результат

В результате планируется сформулировать концептуальные основы правового регулирования деятельности отдельных территорий государства, попавших под действие международных и зарубежных мер негативного экономического воздействия («санкций»). Необходимо предложить юридические механизмы позитивного использования такой ситуации для развития определенных сфер общественной жизни, априори интегрированных в мировую экономику. Также следует выработать меры обеспечения предпринимательской, инвестиционной и профессиональной привлекательности за счет обеспечения определенных налоговых и миграционных режимов. При этом указанными внутригосударственными мерами могут быть преодолены некоторые международные экономические проблемы. Применительно к городу Севастополю необходимо решить насущную актуальную задачу, стоящую перед Технопарком «ИТ Крым», региональным сообществом и страной в целом. Реализация такого проекта и его последующее практическое применение способны дать новый импульс развитию IT-индустрии, экономики в целом, большей связи науки и техники и т.д.

<sup>25</sup> Кулагин А.А. Правовые аспекты внедрения в городе федерального значения Севастополе территориального деления : сб. выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета / отв. ред. С.А. Васильев. Серия: Научный фонд. М. : Центркаталог, 2019. С. 291–295.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5018.

<sup>22</sup> Лабин Д.К. Международное инвестиционное право на современном этапе: новые вызовы и тенденции // Актуальные теоретические проблемы современного международного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кафедры международного права МГИМО. М. : МГИМО, 2019. С. 65–74.

<sup>23</sup> Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н. и др. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : монография / отв. ред. В.В. Таболин. М. : Юстицинформ, 2020. 352 с.

<sup>24</sup> Усов С.А. Севастополь в составе Украины после распада СССР: долгий путь в Россию // Лазаревские чтения. Причерноморье: история, политика, география, культура : сб. материалов XVII Международной научной конференции «Лазаревские чтения» / под ред. О.А. Шпырко, В.В. Хапаева, А.В. Мартынкина, С.В. Ушакова, И.Л. Прыгуновой, С.И. Рубцовой. Севастополь : Филиал МГУ в Севастополе, 2019. С. 19–21.

### Литература

1. Абрамова Л.С. Проблемы и перспективы развития туризма в Крыму и Севастополе / Л.С. Абрамова, О.И. Троценко // Вектор экономики. 2020. № 3 (45). С. 50.
2. Азаренко Н.Ю. Региональная экономика и социально-экономическое развитие территории : учебное пособие / Н.Ю. Азаренко, О.В. Михеенко, А.Л. Сабинина. Тула : Изд-во ТулГУ, 2019. 153 с.
3. Асаул А.Н. Энергоснабжение изолированных территорий в контексте привлечения инвестиций и развития экономики региона / А.Н. Асаул, М.А. Асаул, Ю.А. Левин, А.М. Платонов // Экономика региона. 2020. Т. 16. № 3. С. 884–895.

4. Ветлицкая М.Ю. Общегородской приоритетный проект активного туризма «Большая севастопольская тропа» как вектор развития детского туризма в городе Севастополе / М.Ю. Ветлицкая // Академия педагогических идей Новая. Серия: Студенческий научный вестник. 2018. № 6. С. 374–377.
5. Гарас Л.Н. «Умный город»: особенности политического управления (на примере города федерального значения Севастополь) / Л.Н. Гарас // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 5 (82). С. 21–25.
6. Город в теории и практике: правовые и урбаноэкономические аспекты : монография / П.А. Астафичев, Т.М. Бялкина, Р.Н. Дусаев [и др.] ; ответственный редактор В.В. Таболин. Москва : Юстицинформ, 2020. 352 с.
7. Жирякова Е.С. Проблемы современной науки в России / Е.С. Жирякова // Master's Journal. 2014. № 1. С. 308–313.
8. Иванова Е.В. Развитие винного туризма в Крыму и Севастополе / Е.В. Иванова // Студенческий вестник. 2021. № 23-4 (168). С. 83–84.
9. Кулагин А.А. Правовые аспекты внедрения в городе федерального значения Севастополе территориального деления / А.А. Кулагин : сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума, прошедшего 27–28 сентября 2018 г. на базе Юридического института Севастопольского государственного университета (г. Севастополь, 27–28 сентября 2018 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор С.А. Васильев. Москва : Центркаталог, 2019. С. 291–295.
10. Лабин Д.К. Международное инвестиционное право на современном этапе: новые вызовы и тенденции / Д.К. Лабин // Актуальные теоретические проблемы современного международного права : материалы международной научно-практической конференции, посвященные 70-летию кафедры международного права МГИМО (г. Москва, 28–29 ноября 2018 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы А.В. Торкунов, А.Н. Вылегжанин. Москва : МГИМО, 2019. С. 65–74.
11. Лабин Д.К. Международное право по защите и поощрению иностранных инвестиций : монография / Д.К. Лабин. Москва : Юстиция, 2019. 296 с.
12. Мудрик А.Ю. Оценка самодостаточности города Севастополя / А.Ю. Мудрик, Е.И. Пискун // Хроноэкономика. 2019. № 5 (18). С. 70–73.
13. Надежин Н.Н. Гражданско-правовое обеспечение предпринимательства в России / Н.Н. Надежин. Москва : Статут, 2019. 144 с.
14. Никитина А.П. Правовые аспекты вхождения иностранных торговых судов в порты Крыма в условиях санкций / А.П. Никитина, С.Н. Максимов // Государственная власть и управление: проблемы и перспективы : материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Саранск, 16 февраля 2018 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Н.Н. Азисова. Саранск : ЮрЭксПрактик, 2018. С. 106–110.
15. Пискун Е.И. Экономический рост города Севастополя: проблемы и возможности / Е.И. Пискун, Н.А. Симченко, С.В. Тарасенко // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 6. С. 101–109.
16. Таболин В.В. Правовое понимание категории «умный город» / В.В. Таболин // Smart Law for Smart Industry : сборник научных статей / под редакцией Е.В. Титовой, Т.П. Подшивалова. Москва : Юридический институт Южно-Уральского государственного университета, 2020. С. 143–151.
17. Тимиргалеева Р.Р. Анализ готовности хозяйственного комплекса Севастополя к реализации проекта «умный город» / Р.Р. Тимиргалеева, В.Г. Морозова // Вестник науки и образования. 2020. № 7-2 (85). С. 30–38.
18. Усов С.А. Севастополь в составе Украины после распада СССР: долгий путь в Россию / С.А. Усов // Лазаревские чтения. Причерноморье: история, политика, география, культура : материалы XVII Международной научной конференции «Лазаревские чтения» (г. Севастополь, 2–4 октября 2019 г.) : сборник научных статей / под редакцией О.А. Шпырко, В.В. Хапаева, А.В. Мартынкина [и др.]. Севастополь : Филиал МГУ в Севастополе, 2019. С. 19–21.

### References

1. Akulli M. Commercialization of university innovation: problems and ways of solution / M. Akulli // Актуальные научные исследования в современном мире. 2021. № 2-7 (70). С. 18–22.
2. Corchado J.M. Intelligent Development of Smart Cities: Deepint.net Case Studies / J.M. Corchado, F. Pinto-Santos, O. Aghmou, S. Trabelsi // Lecture Notes in Networks and Systems. 2022. № 253. P. 211–225.
3. Doh J. Emerging markets and regional patterns in talent management: The challenge of India and China / J. Doh, R. Smith, S. Stumpf, W.G. Tymon // Strategic Talent Management: Contemporary Issues in International Context. 2013. P. 224–253.
4. Levchenko T.V. Internet-banking as development of modern electronic technologies in the regions of Russia / T.V. Levchenko // Actual Problems and Prospects of Economic Development: Russian and Foreign Experience. 2020. № 3 (28). P. 48–51.
5. Predeus N.V. Algorithm of development of motivation system of industrial enterprise personnel / N.V. Predeus, N.A. Baryshnikova, A.L. Altukhov // Smart Innovation, Systems and Technologies. 2020. № 138. P. 307–315.
6. Tatochenko A. Analysis of the potential of Russian universities due the Project 5-100 implementation / A. Tatochenko, I. Tatochenko, N. Chernegov, L. Poletaeva // E3S Web of Conferences. 2021. № 273. P. 12022.
7. Vasiljeva M.V. Factors to improve publication productivity in russian universities / M.V. Vasiljeva, G.V. Osipov, V.V. Ponkratov // Publications. 2021. Vol. 9. Iss. 2. P. 21–41.
8. Zhou J. The Effects of Collaboration with Different Partners: A Contingency Model / J. Zhou, Z. Liu, J. Li, G. Zhang // IEEE Transactions on Engineering Management. 2021. № 68 (6). P. 1546–1557.

### Читайте наши журналы в открытом доступе!

Редакции Издательской группы «Юрист» важно расширение интереса к нашим журналам и увеличение объема глобального обмена знаниями и практическим опытом — с этой целью мы открываем бесплатный доступ к научным статьям, опубликованным в ряде наших изданий за 2020 год.

Для ознакомления с полными текстами научных трудов Вам необходимо перейти по ссылке: <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2020/> и выбрать интересующий Вас журнал.

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-29-34

# Развитие коворкингов в городской среде

**Латфуллин Габдельхат Рашидович,**  
 профессор кафедры теории и организации управления  
 Государственного университета управления,  
 доктор экономических наук, профессор

gr\_latfullin@guu.ru

**Иванов Виктор Викторович,**  
 директор Института общественного развития,  
 кандидат экономических наук, профессор

vic\_ivanov@mail.ru

**Иванова Анастасия Викторовна,**  
 член наблюдательного совета Института общественного развития

modern\_sunset@mail.ru

В данной работе авторы исследуют особенности развития рабочей среды в городском пространстве. Сделан вывод о том, что формат рабочей среды тесно связан с процессом производства и управления, и каждый раз, когда идет реальное разделение труда, происходит модификация новых рабочих пространств. Исследования показывают, что в настоящее время мы находимся в периоде активной трансформации и появления базовых рабочих пространств, определяющих возможности цифровизации и искусственного интеллекта, реализации смешанного on-off line в рабочей среде. Ближе всего к формату новых рабочих пространств сегодня находится коворкинг. Анализ фаз развития данного рынка показывает, что выбор в пользу данного направления на рынке уже состоялся, но его дальнейшее развитие потребует фундаментальной трансформации данного формата в городской среде. Рассмотрены оценки размера коворкинга в зависимости от размера населенного пункта и подчеркнуто, что чем меньше город, тем значительно ниже средний размер коворкинг-пространства, действующего там. Коворкинг в статье рассматривается через призму шеринговой экономики.

**Ключевые слова:** коворкинг, менеджмент, новая рабочая среда, уберизация, цифровизация, шеринг.

## The Development of Co-Working Spaces in the Urban Environment

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

**Viktor V. Ivanov**  
 Director of the Institute of Social Development  
 PhD (Economics), Professor

**Anastasia V. Ivanova**  
 Member of the Supervisory Council of the Institute of Social Development

In this paper, the authors explore the features of the development of the working environment in the urban space. It is concluded that the format of the working environment is closely related to the process of production and management and every time there is a real division of labor, there is a modification of new workspaces. Research shows that we are currently in a period of active transformation and the emergence of basic workspaces that determine the possibilities of digitalization and artificial intelligence, the implementation of a mixed on-off line in the working environment. The closest thing to the format of new workspaces today is coworking. Analysis of the phases of development of this market shows that the choice in favor of this direction in the market has already taken place, but its further development will require a fundamental transformation of this format in the urban environment. Estimates of the size of the coworking space depending on the size of the settlement are considered and it is emphasized that the smaller the city, the much lower the average size of the coworking space operating there. Coworking in the article is considered through the prism of sharing economics.

**Keywords:** coworking, management, new working environment, uberization, digitalization, sharing.

Городское пространство все больше характеризуется коворкингом. По сути, коворкинг — рабочее простран-

ство, коллективный офис для жителей с разными видами занятости. Коворкинг — конкретное офисное помещение, в

котором любой человек может арендовать рабочее место на определенное время. В этом помещении у конкретного предпринимателя появляются новые коммуникационные взаимоотношения и взаимодействия с представителями других профессий из других сфер деятельности. Кроме арендованного рабочего места в стоимость аренды входит и масса дополнительных услуг, как лаундж-зоны, Интернет, кофемашинка и др.

По своему содержанию коворкинг представляет одну из форм шеринга. Шеринг — быстро развивающееся и перспективное направление экономики и управления в городской среде. В переводе с английского *sharing* представляет совместное использование и/или доленое участие в использовании одной и той же чужой собственности или услуги сразу несколькими субъектами. Шеринговая экономика формирует принципиально иную модель поведения потребителя — шеринговую. Подобное поведение характерно особенно у молодежи больших, да и средних городов с услугами шеринга. Появляются альтернативы: купить в собственность или арендовать жилье, автомобиль, офис? Что с точки зрения экономики выгоднее, эффективнее?

Совместное потребление характерно для реализации перспективной модели экономики и управления, основанных на совместном использовании товаров и услуг в виде бартера, аренды вместо владения как собственности. Идея совместного потребления реализуется на идее, что удобнее платить за временный доступ к чужой собственности, чем владеть этой собственностью. Благодаря этой модели возникает возможность существенного повышения коэффициента полезного использования конкретной собственности. Разумеется, что каждый вид шеринга регулируется соответствующими нормативными актами. Так, исходя из того, что коворкинг является также одним из видов шеринга, можно рассмотреть правовую основу коворкинга.

С правовой точки зрения коворкинг — это организационно-правовая форма предприятия с установленным кассовым аппаратом для выплаты налогов. Владельцы коворкингов регистрируют организационно-правовую форму — «Индивидуальный предприниматель», которая обеспечивает владельцу следующие преимущества:

- упрощенная процедура ликвидации и создания бизнеса;
- пользоваться услугами наемных работников;
- не платить налоги на имущество и др.

Для того чтобы избежать проблем в будущем, в договор об аренде нужно вкладывать кадастровые паспорта арендуемых помещений с четкой разметкой и пояснением, какая территория будет передана в пользование клиенту.

В целом деятельность коворкингов регулируется законами об организационно-правовых формах предпринимательства. Права и обязанности клиентов коворкинга регулируются в первую очередь Гражданским кодексом РФ, Конституцией РФ, а в последнюю очередь — офертой. Можно заключить, что в случае подписания оферты с коворкинг-

центром, обе стороны договора находятся в достаточно защищенном правовом положении<sup>1</sup>.

Коворкинг — по историческим меркам явление абсолютно новое, так как возникновение этого формата рабочих пространств стало возможным благодаря массовому распространению самых последних технологий организации бизнеса и общественного взаимодействия<sup>2</sup>, но, как и все, имеет свои исторические корни, подчас сильно отличающиеся от текущей действительности.

Если на заре производственных революций максимальный эффект отдачи от широких непрофессиональных масс возникал за счет жесткого физического воздействия, то сформировавшийся ныне куда более продвинутый когнитариат (информационный работник) для лучшей отдачи требует «особого отношения». Это происходит вследствие того, что грубые системы в целом давно организованы и частично автоматизированы, а вот тонкая предпринимательская натура требует специальной настройки. Здесь решающую роль играет такой методологический подход, как концепция управления человеческими ресурсами<sup>3</sup>.

В короткий срок тренд на формирование рабочей среды городского пространства на основе коворкинга произведет существенные изменения в этом направлении. Сегодня подошел к точке такого перехода, а значит, и принципиальной смене трендов такого развития направления. Пока коворкинги — скорее свободный поиск возможных решений и экзотических ниш, направленный на самовыражение, обустройство среды общения и требующий немало затрат.

Однако реальное масштабирование всегда отличается повышенной стандартизацией и оптимизацией. Поэтому для того, чтобы будущие изменения в области формирования нового рабочего пространства одновременно были эффективны и продолжили отражать наши потребности и интересы, необходимо критически взглянуть на накопленный опыт сквозь призму новых обстоятельств, а также быстрого развития шеринговой экономики.

Принято считать, что в современном понимании коворкинг появился лишь в 2005 г. стараниями программиста Б. Ньюберга, который, «не имея возможностей, но горя желанием», в складчину с единомышленниками арендовали неофисное пространство, в рамках которого и постарались организовать свои рабочие места. Очевидно, что не последнюю роль в успешности затеи сыграли и новые коммуникации, позволившие преодолеть имеющиеся недостатки и построить достаточную для работы среду.

Интересно, что сам термин «коворкинг», появившийся несколько ранее, определял отнюдь не пространство.

<sup>1</sup> Сайт: [pravo.moe](http://pravo.moe).

<sup>2</sup> Портал Coworking Global Survey. URL: <https://www.deskmag.com/en/2019-global-coworking-survey-market-research-study> (дата обращения: 13.05.2021).

<sup>3</sup> Латфуллин Г.Р., Смирнова В.Г. Управление человеческими ресурсами — основная концепция развития науки и практики городского управления и самоуправления // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 22–26.

В 1999 г. его, как вид работ (технологии фасилитации групповой работы), описал при поиске решений проблемы избавления участников корпоративной среды от давления иерархии Б. де Ковен, предложив лозунг «Работать вместе на равных», развивая, по сути, новые сетевые принципы организации.

Отметим, что этот поиск возник не на новом месте и ему предшествовала длинная цепочка работ по созданию новых организационных и технологических решений, какие можно проследить на протяжении минимум последнего столетия. Ряд исследователей<sup>4</sup> в рамках ключевых преобразований рабочей среды выделяют:

— период фордизма, возникающий во время развития экономики потребления, когда первичным становится скорость производства и потребления новых товаров и услуг;

— период тойотизма, добавляющий конвейеру ряд усовершенствований (без запасов и на максимально плоской системе организации), а также стремящийся к качеству товара при его массовости;

— период уберизации, определяющий процесс оказания услуг как процесс совместного использования цифровых платформ координации, механизмов шеринга и ряда других современных подходов.

Каждый из указанных периодов назван в честь наиболее ярко воплотившей данные принципы деятельности компании XX–XXI вв.

На первый взгляд формат коворкинга никак не связан с конвейерами фордизма и даже принципами тойотизма, более того, он от них принципиально отличается.

Так, современный коворкинг с учетом имеющихся подходов можно определить как принцип организации совместного рабочего пространства независимых участников и сформированных команд, занятых в различных сферах деятельности, который способствует обмену мнениями, повышению компетенций участников, генерации новых идей посредством взаимодействия между участниками и создания кросс-функциональных сообществ в рамках шеринговой экономики и управления.

Вместе с тем рассмотрение именно данного ряда имеет свой особый смысл в попытке постичь сущность коворкинга как нового рабочего пространства и определить его ключевые факторы развития на перспективу.

Изменения, модернизация, появление новых форматов рабочих пространств реально происходят постоянно. Однако среди потоков преобразований отчетливо выделяются базовые решения, которые на десятилетия предопределяют формат рабочих пространств, охватывающих объект и субъект управления и занятых в них лиц.

Учитывая, что рабочее пространство в первую очередь служит важной частью системы организации управления, его формат и модификации зависят от характера процесса производства и управления и формы реализации соответствующих функций его непосредственными участниками.

Научный и практический интерес представляет обзор развития коворкингов в России и мире.

Так, согласно аналитическому отчету Coworking Global Survey, выпущенному онлайн-журналом Deskmag, на начало 2020 г. в мире было зарегистрировано 26 300 коворкингов<sup>5</sup>. При этом отрасль в мире демонстрирует уверенные высокие темпы роста за весь период своего развития. За последние шесть лет количество коворкингов выросло в 2,5 раза (рис. 1).

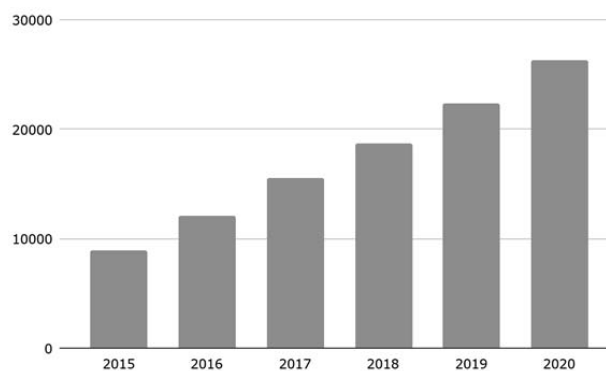


Рис. 1. Динамика числа коворкингов в мире в 2015–2020 гг.<sup>6</sup>

Еще более высокими темпами растет число резидентов коворкингов, за 2019 г. оно выросло почти на 500 тыс. человек, достигнув к началу 2020 г. 2,6 млн<sup>7</sup>. Динамика резидентов в мире представлена на рис. 2.

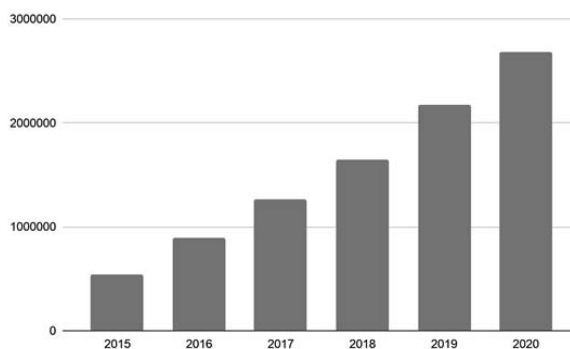


Рис. 2. Динамика числа резидентов коворкингов в мире с 2015 по 2020 г.<sup>8</sup>

Более высокий прирост общего числа резидентов коворкингов связан еще с одним важным показате-

<sup>4</sup> Forgacs D. The Gramsci Reader. Selected Writings. New York : New York University Press. 1988 ; Fujita K., Hill R.C. Global Toyotaism and Local Development // International Journal of Urban and Regional Research. 1995. Vol. 19. P. 7–22 ; Piore M.J., Sabel C.F. The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. New York : Basic Books. 1984 ; Wood S.J. Japanization and/or Toyotism? // Work, Employment and Society. 1991. Vol. 5. No 4. P. 567–600.

<sup>5</sup> Там же. С. 3.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же. С. 4.

<sup>8</sup> Там же. С. 3.

лем успешности развития — заполняемости. В 2019 г. в мире оно выросло на 10% и в среднем составило 90 человек.

Картина распределений коворкингов по параметрам будет не полной без оценки размера коворкинга в зависимости от величины населенного пункта. В исследовании онлайн-журнала Deskmag<sup>9</sup>, который приходит к выводу, что прибыльность коворкингов напрямую зависит от количества его резидентов, указывается, что чем меньше город, тем существенно ниже средний размер действующего там коворкинга (рис. 3).

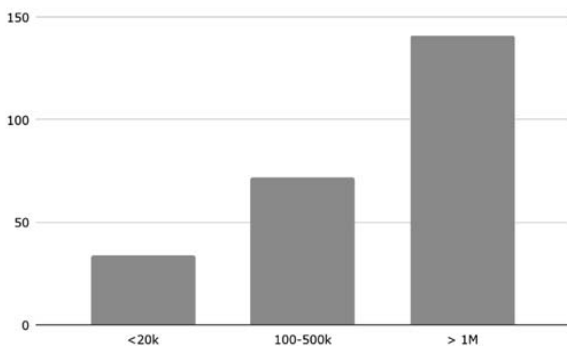


Рис. 3. Распределение среднего количества резидентов коворкингов в зависимости от общего размера населения в городе<sup>10</sup>

В малых населенных пунктах прибыльными являются только 25% коворкингов, а крупные форматы коворкингов окупаются уже в 76% случаев.

На такое распределение действует целый букет причин, от вопросов удельных расходов и сложности заполняемости таких форматов, в том числе по причине наличия в секторе и крупных компаний резидентов, имеющих более устойчивую платежеспособность, и возможности, требующие и больших площадей одновременно.

Учитывая, что сегодня коворкинг — это также и рынок покупателя, то важным аспектом данного направления являются мотивация и причины интереса выбора коворкингов. Показательно, что лидером выбора является атмосфера, а также важными признаются дизайн и развитое сообщество.

В этом контексте высокий спрос на качественные услуги воспринимается скорее как элемент подачи и принадлежности к элитарному формату, о том же говорит и существенно более скромный запрос на цену и функционал (рис. 4).

Опросы резидентов по типам пользователей также подтверждают ключевые факторы выбора коворкинга (рис. 5), где даже фрилансеры не в первую очередь выделяют офисную инфраструктуру, а работодатели — финансовую выгоду.

<sup>9</sup> Там же. С. 4.

<sup>10</sup> Там же. С. 3.

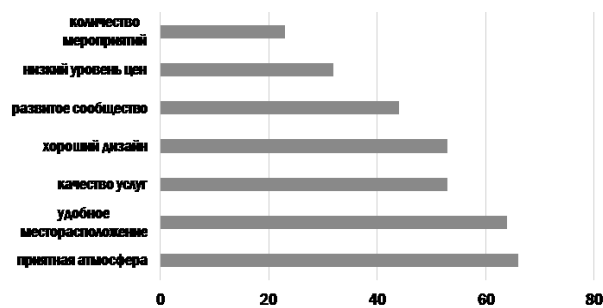


Рис. 4. Ключевые факторы выбора коворкинга резидентами<sup>11</sup>

Рассмотрим структуры спроса и предложения наиболее распространенных сервисов в коворкингах (рис. 6). Из которых следует, что ключевой услугой, наиболее востребованной резидентами, является возможность ведения переговоров в более широкой и непосредственной коммуникационной среде. Отметим, что именно результативную коммуникацию обеспечивают открытые пространства, дополненные зонами приватности (основной формат современных коворкингов и их отличие), и на этот же функционал направлен и значительный потенциал остального функционала.

В России на начало 2020 г. было открыто 775 коворкингов в 63 регионах, а общее число рабочих мест превысило 800 тыс., что составляет в общем офисном пространстве около 1%<sup>12</sup>. Распределение коворкингов по территории России отображено на рис. 7.

Согласно статистике Cushman & Wakefield, рост коворкингов за 2020 г. составил 29%. По тем же данным наибольшее развитие отмечалось у лидеров. Общая площадь коворкингов в Москве увеличилась со 187 000 до 249 000 кв. м. Коворкинг в Санкт-Петербурге вырос на 13,6 тыс. кв. м. и достиг 35,8 тыс. кв. м.<sup>13</sup>

По многим параметрам данного направления бизнеса отмечается крайняя неравномерность распределения показателей. Так, доля частных коворкингов составляет 84%, а распределение занимаемых площадей сетевыми коворкингами — 66%. При этом доля пространств, занимаемая крупными компаниями, такими как Сбербанк, Яндекс, МТС, Тинькофф, Почта России, X5 RetailGroup, превышает 60% общего пространства коворкингов<sup>14</sup>.

Регионы на сегодня не могут похвастать индустриализацией процесса, но и они не теряются в нем. Фактически первые коворкинги стали почти одновременно возникать имен-

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же. С. 4.

<sup>13</sup> Коворкинг 2021: курс на сближение офиса и дома // Портал Деловое.ТВ. 01.06.2021. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/251788049> (дата обращения: 19.05.2021).

<sup>14</sup> Анализ рынка гибких рабочих пространств Москвы. Спрос и предложение // Отчет ГБУ «Агентство инноваций Москвы», Москва, 2019. URL: <https://innoagency.ru/analiz-cowork.ings/files/coworkings.pdf> (дата обращения: 22.05.2021).





Рис. 5. Результаты опроса резидентов о причинах, по которым ими выбираются коворкинги в разрезе типов резидентов<sup>15</sup>

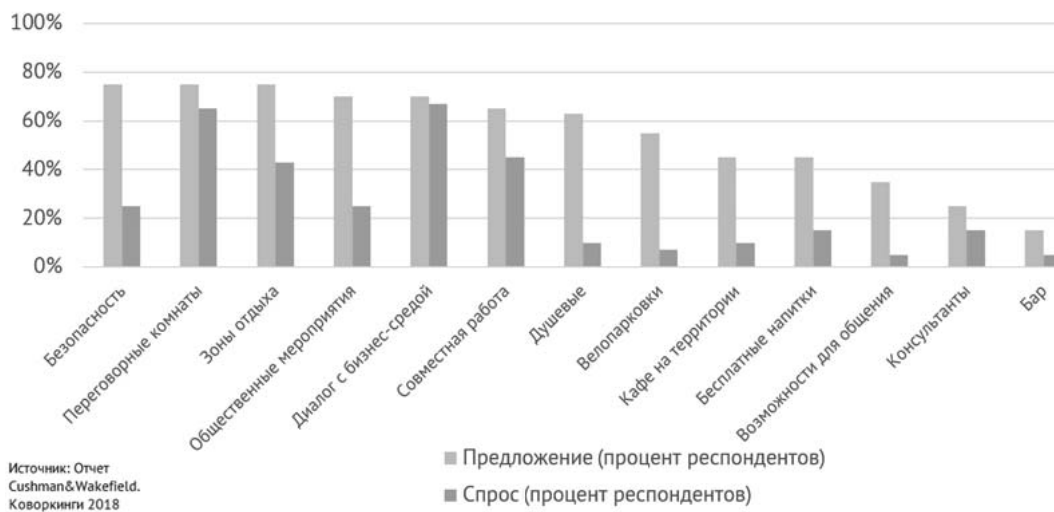


Рис. 6. Распространенные сервисы коворкингов и спрос на них со стороны резидентов<sup>16</sup>



Рис. 7. Распределение коворкингов в РФ в 2019 г.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Там же. С. 4.

<sup>16</sup> Там же. С. 3.

<sup>17</sup> Портал Коворкинги. URL: <https://www.kovorkingi.ru/> (дата обращения: 24.05.2021).

но в регионах. Они же показывают пример разнообразия и более творческого подхода к формированию рабочих пространств.

На сегодняшний день коворкинги служат местом объединения на специализированных площадках как творческого малого бизнеса и отдельных мастеров, так и специализированных производственных площадок, что позволяет получить желающим доступ к специализированному оборудованию.

В этом отношении показателен пример г. Самары, фактического регионального лидера по развитию коворкингов, там успешно действуют артковоркинг, бьюти-коворкинг, коворкинги, связанные с профессиональным приготовлением пищи, и по другим направлениям работ.

Активно развиваются сети государственных и муниципальных коворкингов в рамках оказания помощи развитию малого и среднего предпринимательства. В рамках разрабатываемой стратегии-2030 рассматривается возможность превратить российские библиотеки (а их около 100 тыс.) частично в коворкинговые пространства.

Таким образом, коворкинги, как явления, возникшие на основе шеринговой экономики и управления, совсем недав-

но не просто заняли свое место в предложении новых офисных пространств, но и являются закономерным форматом трансформации традиционного рабочего пространства, которая происходит одновременно со сменами модели труда и организации. Данный формат можно определить как единое, построенное на цифровой платформе и гибких офисных решениях рабочее пространство. Можно назвать его «on-off рабочая среда».

Анализ развития рынка коворкингов в мире и России показывает его поступательный активный рост и выраженную направленность на креативный подход к решениям. Дальнейшие перспективы развития коворкингов рассматриваются как весьма перспективные всеми специалистами. На рынок коворкингов постепенно стали заходить крупные игроки и резиденты.

Однако кроме проблем роста, соответствующих характеристикам бизнеса, по мнению авторов, на данном этапе отрасль коворкингов поджидает специфические риски дальнейшего развития, которые принципиально поменяют данный сектор от его идеологии до форматов и финансовых планов.

### Литература

1. Егоркина А.И Коворкинг: история возникновения и развития идеи новой формы организации труда / А.И. Егоркина, Л.И. Ерохина // Экономика и предпринимательство. 2015. № 5/2 (58/2). С. 729–733.
2. Латфуллин Г.Р. Управление человеческими ресурсами — основная концепция развития науки и практики городского управления и самоуправления / Г.Р. Латфуллин, В.Г. Смирнова // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 22–25.

### References

1. Forgacs D. The Gramsci Reader. Selected Writings / D. Forgacs. New York : New York University Press, 1988. 448 p.
2. Fujita K. Global Toyotism and Local Development / K. Fujita, R.C. Hill // International Journal of Urban and Regional Research. 1995. Vol. 19. P. 7–22.
3. Piore M.J The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity / M.J. Piore, C.F. Sabel. New York : Basic Books, 1984. 368 p.
4. Wood S.J. Japanization and/or Toyotism? / S.J. Wood // Work, Employment and Society. 1991. Vol. 5. Iss. 4. P. 567–600.

### Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

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

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-35-39

# Город Ватикан и Святой Престол: особенности взаимоотношений

**Соколова Светлана Викторовна,**  
**доцент кафедры государственного и муниципального управления**  
**Государственного университета управления,**  
**кандидат экономических наук, доцент**

prepodsokolova55@mail.ru

Одной из самых уникальных стран мира является город-государство Ватикан с единственной в мире формой правления (абсолютная теократическая монархия), во главе которого может находиться только представитель католической церкви. Поэтому большой интерес представляет анализ взаимоотношений Святого Престола и города Ватикан. В работе рассмотрены и сформулированы некоторые особенности подобных отношений в вопросах получения и аннулирования гражданства, численности и гендерного состава населения страны, использования церковной латыни, а также проведен сравнительный анализ воинских формирований Святого Престола и города Ватикан. Особый интерес представляет оценка динамики взаимоотношений Ватикана и России.

**Ключевые слова:** город-государство, католицизм, Папа Римский, Святой Престол, Швейцарская гвардия, Папская жандармерия.

## The Vatican City and the Holy See: Peculiarities of Interrelations

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

One of the world's most unique countries is the Vatican City State with a unique form of government in the world (absolute theocratic monarchy), which can be headed only by a representative of the Catholic Church. That is why an analysis of interrelations between the Holy See and the Vatican City is of great interest. The paper reviews and sums up some of the features of such relations in terms of obtaining and revoking citizenship, the size and gender composition of the population of the country, the use of Liturgical Latin, and makes a comparative analysis of the military forces of the Holy See and the Vatican City. An evaluation of the dynamics of interrelations between the Vatican and Russia is especially interesting.

**Keywords:** city state, Catholicism, Pope, Holy See, Swiss Guard, Papal Gendarmerie.

Современное государство Ватикан появилось на карте мира в 1929 г. благодаря подписанию так называемых Латеранских соглашений (Конкордата) Италией в лице Бенито Муссолини и Святым Престолом в лице кардинала Пьерро Гаспарриа, в которых впервые было использовано официальное название «Ватикан». Таким образом Италия и Ватикан стали двумя независимыми странами после 59 лет холодной войны, которая началась в 1870 г. входом в Рим войск Витторио Эмануэле II, а Папа, охраняемый швейцарскими гвардейцами, забарриковался в стенах Ватикана.

Город-государство Ватикан отличается единственной в мире формой правления — абсолютной теократической избирательной монархией, во главе которой находится Папа Римский (Великий Понтифик), который избирается кардиналами на пожизненный срок. Папа Римский является:

- главой Святого Престола;
- главой Католической церкви;
- сувереном государства Ватикан.

Его официальный титул — «Римский епископ, викарий Иисуса Христа, преемник Князя апостолов, верховный первосвященник Вселенской церкви, примас Италии, архиепископ и

митрополит Римской провинции, монарх государства-города Ватикан, раб рабов Божиих»<sup>1</sup>.

Святой Престол, который является органом управления всей Католической церковью, не идентичен Ватикану. Он обладает статусом юридического лица, может заключать договоры и заниматься дипломатической миссией. Ватикан же создавался как территория Престола и представляет собой резиденцию высшего духовного руководства Римско-католической церкви. Поэтому дипломатические миссии иностранных государств аккредитуются при Святом Престоле, а не при государстве Ватикан. При этом все они из-за нехватки территории размещаются в Риме. Таким образом, посольство Италии в Ватикане находится в собственной столице. Таким образом, сам Ватикан не может устанавливать дипломатические отношения, участвовать в международных организациях и заключать международные договоры.

В международном праве город Ватикан признается вспомогательной суверенной территорией Святого Престола, не-

<sup>1</sup> Данные Посольства Российской Федерации в Ватикане и Представительства России при Суверенном Мальтийском Ордене по совместительству. URL: [https://vatican.mid.ru/ru/useful\\_information/vatican/](https://vatican.mid.ru/ru/useful_information/vatican/)

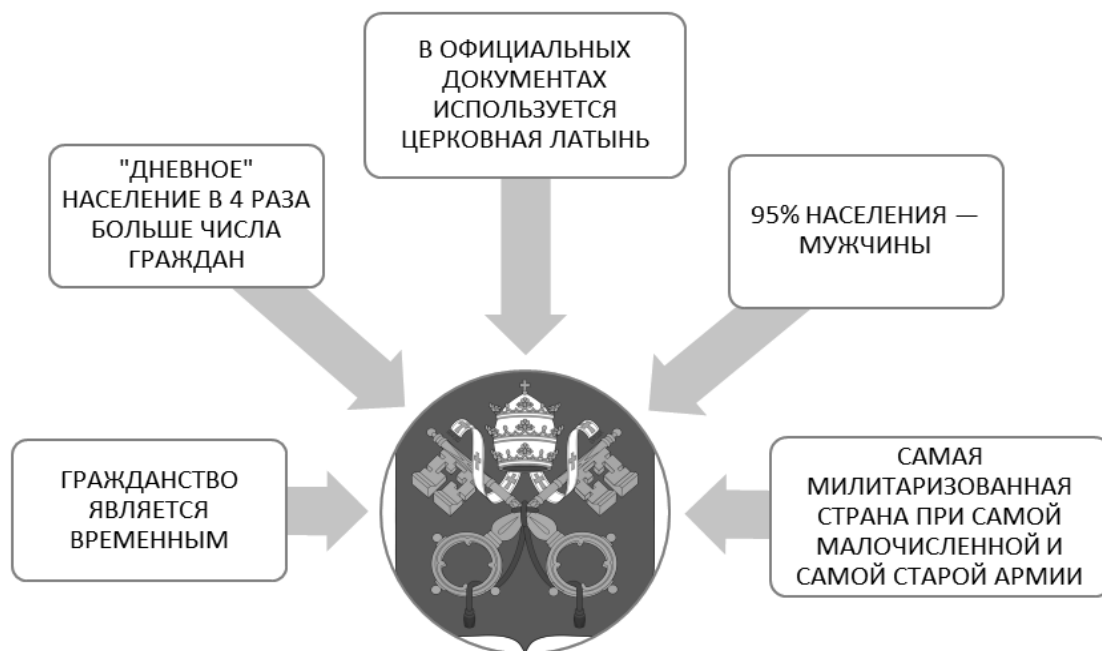


Рис. 1. Герб и некоторые уникальные особенности города Ватикан

зависимость которого прямо проистекает из суверенитета последнего. Святой Престол и город-государство Ватикан неразрывно связаны в лице Папы Римского, который одновременно является главой и первого, и второго. Согласно Конституции Ватикана, последний вариант которой вступил в силу 22 февраля 2001 г., за Папой закреплено представительство государства — города Ватикан в отношениях с зарубежными государствами и в иных вопросах международного права, которое осуществляется через Государственный секретариат (правительство)<sup>2</sup>.

**Герб города Ватикана** представляет собой красный щит со скрещенными золотым и серебряным ключами, которые связаны шнуром и увенчаны тиарой. Золотой ключ символизирует власть в Царстве Небесном, серебряный — в Царстве Земном, а соединяющий их шнур — их единство.

Город-государство уникален по целому ряду показателей и позиций. Некоторые его особенности представлены на рис. 1.

**1. Гражданство Ватикана является временным.**

Оно не передается по наследству и не может быть приобретено при рождении в Ватикане, получить его можно, только служа Святому Престолу. Это в первую очередь относится к высшим чинам Католической церкви из окружения Папы Римского и членам Швейцарской гвардии. Причем при прекращении трудовой деятельности в государстве гражданство сразу же аннулируется, а если такое лицо не имеет другого гражданства, ему предоставляется итальянское. В большинстве случаев граждане Ватикана имеют двойное гражданство, в том числе той страны, откуда они родом. Потерявшее гражданство Ватикана лицо не может проживать на территории страны.

<sup>2</sup> Там же.

По традиции паспорт Ватикана № 1 получает избранный Папа Римский, для которого гражданство Святого Престола должно быть единственным. Из этого правила было два исключения: действующий Папа Франциск сохранил аргентинское, а его предшественник Бенедикт XVI — немецкое гражданство. Бенедикт XVI, избранный Папой в 2005 г., стал первым Папой Римским, отрешившимся в 2013 г. от престола в связи с ухудшением здоровья, и первым, получившим после отречения титул «Римский понтифик на покое»<sup>3</sup>.

Таким образом, временным гражданином Ватикана может стать как представитель Святого Престола, так и рядовой католик, работающий на территории города.

**2. «Дневное» население в 4 раза превышает число граждан Ватикана.** Ватикан практически не публикует статистических данных, связанных с особенностями своего населения, поэтому общее число граждан Святого Престола оценивается от 700 до 1000 человек и, как правило, может различаться в разных источниках. Согласно данным Посольства Российской Федерации в Ватикане, число жителей страны составляет около 800 человек, из которых 450 имеют ватиканское гражданство. К гражданам города-государства относятся высшие руководители Католической церкви, ватиканские дипломаты, а также некоторые другие категории тесно связанных с Ватиканом лиц<sup>4</sup>.

Кроме имеющих гражданство Ватикана ежедневно в городе работают около 3000 человек (продавцы, уборщики и пр.),

<sup>3</sup> Колупаев В.Е. Российско-ватиканские отношения в XX веке: новые документы Русского зарубежья // Современная Европа: Журнал общественно-политических исследований. 2011. № 3. С. 110.

<sup>4</sup> Данные Посольства Российской Федерации в Ватикане и Представительства России при Суверенном Мальтийском Ордене по совместительству — [https://vatican.mid.ru/ru/useful\\_information/vatican/](https://vatican.mid.ru/ru/useful_information/vatican/)

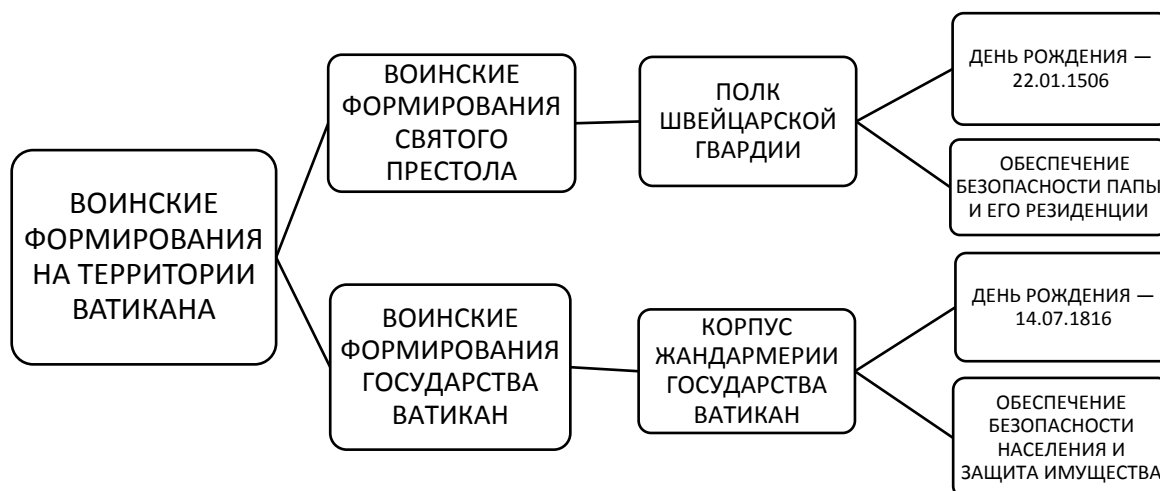


Рис. 2. Современная структура и основные функции воинских формирований на территории Ватикана

которые проживают в Риме и его окрестностях и имеют, как правило, итальянское гражданство. Таким образом «дневное население» Ватикана составляет около 4 тыс. человек, что в четыре раза превышает число граждан Святого Престола.

**3. Официальные языки Ватикана.** Город-государство Ватикан является единственной страной в мире, которая в качестве официального языка использует латинский. При этом Святой Престол и Католическая церковь в официальных документах пользуются церковной латынью. Тем не менее языком общения в городе считается итальянский язык, поэтому на территории этого уникального города-государства имеют хождение два официальных языка: латинский и итальянский. Даже государственный гимн Ватикана звучит на двух языках: первая часть на латинском, а вторая — на итальянском языке.

Таким образом, помимо языка Святого Престола, в городе широко распространен итальянский язык.

**4. Ватикан отличается уникальной гендерной структурой,** поскольку является единственной страной в мире, где подавляющее большинство граждан (95%) являются мужчинами (это в основном служители церкви и военные). Такое положение объясняется в первую очередь особенностями получения гражданства и сохранением в католицизме обета безбрачия для служителей церкви. Остальные 5% — это главным образом жены и дети швейцарских гвардейцев. Женщине легче всего получить гражданство Ватикана, если она выйдет замуж за швейцарского гвардейца, однако связать себя узами брака гвардейцы могут лишь при одновременном соблюдении следующих условий:

- только дослужившись до звания капрала, т.е. прослужив не менее трех лет;
- получив специальное разрешение;
- после получения одобрения будущей невесты (обязательно придерживающейся католического вероисповедания) со стороны Ватикана.

Таким образом, до сих пор сохранившийся обет безбрачия для представителей Святого Престола фактически определяет половозрастную структуру Ватикана.

**5. Воинские формирования Ватикана.** В 1970 г. в ходе проведения реформы в Ватикане были аннулированы три из четырех существовавших на тот момент вида воинских формирований: Дворянская гвардия (папская конная гвардия), Дворцовая гвардия (папская милиция) и корпус жандармов. На протяжении более 30 лет в стране оставалась лишь Швейцарская гвардия, и только в 2002 г. была возрождена Папская жандармерия<sup>5</sup>.

Современные воинские формирования, расположенные на территории Ватикана, и их главные обязанности представлены на рис. 2.

Швейцарский полк служит Святому Престолу на три века дольше Папской жандармерии. Его появление относится к началу XVI в. (1506 г.) и связано с именем Папы Юлия II (в то время швейцарские солдаты считались лучшими в Европе). Воинское формирование Ватикана, изначально носившее название Корпуса папских карабинеров, появилась только в XIX в. (1816 г.) благодаря Папе Пию VII.

Кроме того, Швейцарская гвардия постоянно, без временных перерывов служит Святому Престолу, начиная с XVI в. до наших дней, а Папская жандармерия претерпела упразднение Папой Павлом VI в 1970 г. вместе с Дворянской и Дворцовой гвардиями и была воссоздана только через 32 года в 2002 г.

День приема в честь первых 150 швейцарских гвардейцев, который устроил Папа Юлий II 22 января 1506 г., считается официальной датой создания гвардии. Поскольку это событие произошло более 500 лет назад, армия Ватикана считается самой старой в мире.

В настоящее время Швейцарская гвардия насчитывает 110 человек (количество может несколько меняться), ко-

<sup>5</sup> Григулевич И.П. Папство. Век XX. М., 2003. С. 93. URL: [https:// search.rsl.ru/ru/record/01001075757](https://search.rsl.ru/ru/record/01001075757)

торые добровольно приходят на службу и подписывают первый контракт на два года (срок службы может быть продлен до 20 лет). Это статные (рост не ниже 175 см) холостые католики в возрасте 19–24 лет, которые являются гражданами Швейцарии (в основном уроженцы немецких кантонов), имеющие документ об общем среднем образовании и сертификат о прохождении двухгодичных курсов в школе рекрутов Швейцарской армии. Денежное ежемесячное вознаграждение — 1100–1300 евро, которое не облагается налогами. Возглавляет швейцарскую гвардию офицер в чине полковника (полковник — высшее звание в вооруженных силах Ватикана).

Главная функция Швейцарского полка согласно его Уставу — несение службы «по обеспечению безопасности священной персоны Папы и его резиденции». Поэтому гвардейцы присутствуют на всех аудиенциях и дипломатических приемах, а также на всех торжествах в соборе Святого Петра, несут службу у всех входов в Ватикан, охраняют подходы и несут службу на всех этажах Апостольского дворца. Кроме того, Швейцарская гвардия занимается обеспечением правопорядка, предотвращением терактов, оказывает информационные услуги туристам.

Что касается внешнего вида, то швейцарским гвардейцам запрещается носить усы, бороду и длинные волосы, а их знаменитая красочная трехцветная форма в красно-сине-желтую полоску была создана в 1914 г. по заказу Папы Бенедикта XV. Ее разработал Жюль Репон, бывший командиром Швейцарской гвардии в 1910–1921 гг., который смоделировал костюм в стиле эпохи Возрождения, заменив вычурные шляпы на береты. По одной из версий, Репона вдохновили художественные образы Рафаэля Санти, на картинах которого изображены люди в похожей одежде, по другой — форма швейцарских гвардейцев была создана по рисункам Микеланджело Буонарроти. С тех пор эта униформа практически не изменилась, лишь на куртке была добавлена застежка-молния.

Как правило, подобная форма дополняется холодным оружием — алебардой (древковое холодное оружие с комбинированным наконечником из игольчатого копейного острия и клинка боевого топора с острым обухом) и шпагой (мечом). Помимо холодного оружия у гвардейцев имеется также и огнестрельное оружие, хотя очень редко можно увидеть на улицах Ватикана гвардейцев с огнестрельным оружием в руках. При охране папской резиденции в основном используются алебарды.

Парадная форма Швейцарской гвардии называется «гала» и существует в двух вариантах: «гала» («простая парадная форма») и «гранд гала» («большая парадная форма»). «Большая парадная форма» Швейцарской гвардии насчитывает 154 элемента и весит почти 4 килограмма. Она отличается от простой парадной формы роскошной кирасой и шлемом «мариони», возраст которых действительно насчитывает несколько веков (мариони — шлемы в испанском стиле XVI в.)<sup>6</sup>.

Для охраны собора Святого Петра и Апостольского дворца в 1816 г. Папа Пий VII создал корпус папских карабинеров, который через 15 лет был расформирован (в 1831 г.), а еще через четыре года был восстановлен в составе 12 пеших и 3 конных эскадронов. При этом карабинеры выполняли главным образом полицейские функции. В ходе реформы 1970 г. подразделение было упразднено, а на его базе создан Корпус безопасности, который фактически являлся полицейской организацией, входил в состав римской полиции и подчинялся мэру города.

С 2002 г. военные правоохранители именуются Корпусом жандармерии города-государства Ватикан. Главная функция папской жандармерии — обеспечение безопасности населения и защита имущества. Кроме того, несколько офицеров корпуса путешествуют с Папой Римским для обеспечения его непосредственной охраны как в пределах государства, так и во время зарубежных визитов. Подразделение насчитывает 300 человек под командованием Генерального инспектора, а его деятельностью руководит правительственный Департамент службы безопасности и гражданской защиты<sup>7</sup>.

На службу в Папскую жандармерию принимаются холостые итальянцы в возрасте 20–25 лет, ростом не ниже 175 см, имеющие рекомендации от светской и духовной власти и отслужившие не менее двух лет в итальянской полиции. Служба предполагает посменное дежурство по 6 часов в сутки с одним выходным днем в неделю, а сама жандармерия Ватикана функционирует все 24 часа в сутки. Прежде всего речь идет о патрулировании улиц и проверке лиц, входящих в город и сады Ватикана, кроме того, по всему городу имеются стационарные посты.

Первые два года поступившие на службу должны оставаться холостыми и жить в казарме, а по истечении этого срока можно жениться и жить вне города. В отличие от швейцарских гвардейцев, жандармы носят более скромные темно-синие мундиры, которые они впервые надели на католическое Рождество в 1983 г. Вооружены они огнестрельным оружием.

Сравнительная характеристика современных воинских формирований, расположенных на территории Ватикана, составленная по данным Посольства Российской Федерации в Ватикане, представлена в таблице.

Таким образом, Святой Престол в лице Швейцарской гвардии имеет свое собственное воинское формирование, а город Ватикан опирается на Папскую жандармерию.

Поскольку общее количество гвардейцев и карабинеров на территории города составляет около 410 человек, то нетрудно посчитать, что при современной оценке численности населения Ватикана в 850 человек доля военных составляет более 48% (48,25%). Поэтому с позиции процентного соотношения количества военных и граждан Ватикан является самой милитаризованной страной в мире.

<sup>6</sup> Григулевич И.П. Папство. Век XX. М., 2003. С. 130. URL: <https://search.rsl.ru/record/01001075757>

<sup>7</sup> Данные Посольства Российской Федерации в Ватикане и Представительства России при Суверенном Мальтийском Ордене по совместительству. URL: [https://vatican.mid.ru/ru/useful\\_information/vatican/](https://vatican.mid.ru/ru/useful_information/vatican/)

**Сравнительная характеристика воинских формирований,  
расположенных на территории Ватикана на 1 января 2021 г.**

№ п/п	Показатели сравнения	Швейцарская гвардия	Папская жандармерия
1	Дата образования формирования	22.01.1506	14.07.1816
2	Инициатор формирования	Папа Юлий II	Папа Пий VII
3	Время активного существования	515 лет	205 лет
4	Современная численность	110 чел.	300 чел.
5	Возраст новобранцев	19–24 года	20–25 лет
6	Рост новобранцев	Не ниже 175 см	Не ниже 175 см
7	Гражданство новобранцев	Гражданин Швейцарии	Гражданин Италии
8	Вероисповедание новобранцев	Католицизм	Католицизм
9	Семейное положение новобранцев	Холост	Холост
10	Обязательные условия поступления на службу	1. Не менее 2 лет в школе рекрутов швейцарской армии 2. Рекомендации от духовной власти	1. Не менее 2 лет службы в полиции Италии 2. Рекомендации от светской и духовной власти
11	Официальный язык воинского формирования	Немецкий (присяга принимается на родном языке)	Итальянский
12	Глава воинского формирования	Полковник	Генеральный инспектор
13	Особенности внешнего вида (запреты)	Нельзя носить усы, бороду и длинные волосы	

Ватикан поддерживает дипломатические отношения со 182 государствами и субъектами международного права. Особый интерес вызывает анализ динамики отношений между Ватиканом и Россией. Поскольку государство Ватикан не имеет права самостоятельно устанавливать отношения с другими странами, то можно говорить только об отношениях Святого Престола и России. Причем отношения между двумя странами проходили разные этапы взаимодействия:

- X в.: установление первых контактов Святого Престола и Древней Руси;
- XVIII в.: установление регулярных контактов Святого Престола и Царской России;
- XIX в.: 1816 г. — установление дипотношений между Святым Престолом и Царской Россией;
- XX в.: 1917 г. — разрыв дипотношений между Святым Престолом и Советской Россией;

1990 г. — установление дипломатических отношений между Святым Престолом и Российской Федерацией;

— XXI в.: 2009 г. — образование посольства России в Ватикане и Апостольской нунциатуры в России.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать очевидный вывод о том, что история взаимоотношений двух стран насчитывает более 10 веков. При этом начиная с XVIII в. контакты становятся регулярными, а во второй половине XIX в. устанавливаются дипломатические отношения, которые были разорваны в 1917 г. после установления в России советской власти. Перерыв в отношениях был достаточно длительным, составил более 70 лет и длился до 1990 г. В XXI в. после образования посольства России в Ватикане и Апостольской нунциатуры в Российской Федерации стало возможным осторожно говорить о появлении положительной тенденции развития связей между Ватиканом в лице Святого Престола и Российской Федерацией.

**Литература**

1. Григулевич И.Р. Папство. Век XX / И.Р. Григулевич. 3-е изд., испр. и доп. Москва : ТЕРРА-Кн. клуб, 2003. 366 с.
2. История Ватикана : власть и Римская курия : сборник / составители: С. Шумов, А. Андреев. Москва : Монолит, 2002. 206 с.
3. Колупаев В.Е. Российско-ватиканские отношения в XX веке: новые документы Русского зарубежья / В.Е. Колупаев // Современная Европа. 2011. № 3 (47). С. 106–111.

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-40-43

# Научное обоснование развития сибирских территорий России: юридико-урбанонологический подход

**Таболин Владимир Викторович,**  
профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления  
Государственного университета управления,  
профессор кафедры конституционного и международного права  
Белгородского государственного национального исследовательского университета,  
профессор, доктор юридических наук

tabolin@mail.ru

Статья посвящена актуальным вопросам развития городского развития Сибири на основе заявленных правительством подходов к строительству новых городов как научно-промышленных центров. Автор подчеркивает необходимость тщательного научного обоснования всех этапов проектирования и строительства новых городов и на основе юридико-урбанонологического подхода анализирует отдельные проблемные вопросы, связанные с данным проектом.

**Ключевые слова:** город, научно-промышленный центр, строительство городов, юридико-урбанонологический подход.

## Scientific Substantiation of the Development of Siberian Territories of Russia: The Legal and Urbanological Approach

**Vladimir V. Tabolin**  
Professor of the Department of Public Law and Legal Support of Management of the State University of Management  
Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Belgorod State National Research University  
Professor, LL.D.

The article is devoted to topical issues of urban development in Siberia based on the government's stated approaches to the construction of new cities as scientific and industrial centers. The author emphasizes the need for a thorough scientific substantiation of all stages of the design and construction of new cities and based on a legal-urbanological analysis, an analysis of certain problematic issues associated with this project is suitable.

**Keywords:** city, scientific and industrial center, city construction, legal and urbanological approach.

Исторический опыт развития государств показывает, что они развиваются чаще всего посредством строительства новых городов<sup>1</sup>. Это могут быть города приморских территорий или вдоль речных путей, выходящих к этому морю, города-крепости, обеспечивающие безопасность внешних границ государства, города — промышленные центры, построенные на сырьевых ресурсах или на стратегических транспортных артериях государства, города, обеспечивающие национальную безопасность и обороноспособность страны, и др. И несомненно, эта практика должна использоваться и в современной России.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Поляков А.Н. Становление территории Древней Руси // Вестник ОГУ. 2012. № 4 (140). С. 95–102; Макаров Д.А. Роль и значение города в системе территориальной организации публичной власти в Византийской империи // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 1. С. 65–75; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М. — Л.: Гос. изд-во, 1928; Dobrochna K. Reading the City. Methodological considerations on urban history and urban studies // Edizioni Plus — Pisa University Press, 2008. P. 1–16.

Главным фактором развития чаще всего является освоение природных богатств свободных территорий, которых в Российской Федерации сотни миллионов квадратных километров. Предложение, высказанное С.К. Шойгу по строительству в Сибири ряда крупных городов<sup>2</sup>, показывает явную заинтересованность Президента и Правительства в таком пути развития страны. Это естественный и нормальный путь развития территорий, которому до настоящего времени уделялось весьма малое внимание властей, при том что сибирские города всегда были и остаются предметом исследования ученых разных гуманитарных и естественных наук.

Грамотное научное обоснование и сопровождение масштабных проектов развития страны позволяет избежать или преодолеть многочисленные объективные и субъективные проблемы, сопровождающие их разработку и реализацию. Рассмотрим подробнее позитивные и негативные факторы, действие которых необходимо учитывать ученым и

<sup>2</sup> Сепрей Шойгу — о новых городах Сибири / Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/06/09/2021/6131fab69a79471a71a0b412>



практикам, проектирующим и реализующим подобные проекты.

Аксиомой нужно признать тот факт, что развитие государства возможно только путем социально-экономического возрождения существующих городов и строительства на неосвоенных территориях новых городов как его главных государствообразующих элементов<sup>3</sup>, что особенно актуально для России. В качестве научной основы мы используем юридико-урбанонологический подход — новое направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных гуманитарных, естественных и других 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<sup>4</sup>.

Главным фактором, обеспечивающим успешность разработки и реализации масштабных проектов развития, как ни покажется это странным представителям других наук, является обеспечение системного межотраслевого правового регулирования всех процессов жизнедеятельности и безопасности городов и урбанизированных территорий (агломераций). Как показывает практика, без глубокого предварительного и текущего анализа системы городских общественных отношений и опережающего научно обоснованного правотворчества процессы разработки и реализации значимых социально-экономических проектов затухают. Так, по оценке Счетной палаты РФ, федеральные программы реализуются не более чем на 80%, и связано это не с отсутствием средств, а с неспособностью и неготовностью исполнителей к их освоению, в том числе и по причине слабой юридической проработки проектов и планов реализации.

К сожалению, разработка «сибирского» проекта идет весьма кулуарно, что не дает возможности оценить его юридическое качество. Более того, непубличность этого процесса говорит о том, что авторы не рассматривают его социальные цели как приоритетные, забывая, что в городе должны хорошо жить люди, которые будут работать на предприятиях, ради которых строятся города. Правовое обеспечение этой жизни должно быть определено сейчас в виде проектов разнообразных правовых актов от специальных федеральных и региональных законов до уставов городов, чтобы они не стали «мигрантскими» городами из-за того,

что граждане России не смогли или не захотели переезжать в эти города.

Должна быть разработана новая система власти и управления городами, так как антропология новых городов и перспективы развития научно-технического прогресса потребуют новых подходов к обеспечению самодостаточности городов — плано-убыточные города с властью, неспособной решить ни одной задачи без «градообразующего» собственника предприятий, — это повторение в ухудшенном виде проблемы моногородов, которую не удастся решить до сих пор.

Социолого-правовые, социально-культурные и социально-демографические вопросы формирования городского сообщества и добрососедства, толерантность многонациональных и многоконфессиональных коллективов, преодоление целого ряда социально-психологических проблем больших городов<sup>5</sup> должны быть проработаны в различных вариантах уже на стадии проектирования городов.

С этими вопросами непосредственно связаны урбанистические задачи грамотного архитектурно-планировочного проектирования городов с учетом большого количества градостроительных, природно-климатических, инженерно-технических, культурологических и других аспектов, прежде всего связанных с географическим положением новых городов. Как представляется, должна быть решена весьма неоднозначная задача — нужно, чтобы люди захотели жить в этом городе! К сожалению, практика последних лет, сложившаяся в архитектуре и планировке больших городов, с этой точки зрения оставляет желать лучшего. Яркими примерами могут служить новые микрорайоны Москвы — линейно расставленные по территории мрачные и плоские «кубики» и «прямоугольники», напоминающие огромный тарно-ящичный склад! Можно понять строителей — им хочется подешевле и побыстрее построить и продать, но никак нельзя понять архитекторов и местные власти, которым хочется напомнить, что архитектура когда-то была искусством и люди живут не в квадратных метрах, а в разных домах, и не надо повторять ошибки советского типового домостроения в виде стильных и очень дорогих «хрущевок».

Особо нужно отметить острую необходимость формирования в новых городах современной энергоэффективной автоматизированной и надежной инженерной инфраструктуры, способной обеспечить комфортные условия проживания на уровне XXI в., а не прошлого. Сложность решения заключается в практическом отсутствии реализованных современных технологических проектов и необходимого обо-

<sup>3</sup> Подробнее см.: Таболин В.В. Город как государствообразующая категория: постановка проблемы // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VII Международные «Мальцевские чтения». Белгород, 2020. С. 65–78.

<sup>4</sup> Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория : кол. монография : в 2 т. / под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Габидулина С.Э. Психология городской среды. М. : Смысл, 2012 ; Современный город: социальность, культуры, жизнь людей : материалы XVII Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета, 14–15 апреля 2014 г. : доклады. Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2014 ; Штомпель Л.А. Человек в городе: в поисках идеала // Новое прошлое • the new past. 2017. № 3. С. 26–37 ; Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь : пер. с англ. М. : Изд-во «Ман, Иванов и Фербер», 2019.

рудования. О чем можно говорить, если обычные краны на водопроводные трубы мы привозим из-за рубежа?

Новые города могут столкнуться с проблемой, ранее не характерной для нашей страны, — конкуренцией между городами за жителей, за предпринимателей, за ресурсы и др. Эта проблема хорошо известна на Западе ввиду гораздо более плотной агломерационной структуры территорий. Маркетинг новых территорий и городов должен начаться еще до начала их строительства. Представление и реклама проекта для будущих «покупателей» является важнейшей задачей с точки зрения их осознанного решения о переезде и отработки замечаний в ходе публичного представления, как это делают сегодня грамотные архитектурные компании<sup>6</sup>.

С.К. Шойгу в своем интервью отметил, что новые города будут научно-промышленными центрами, интегрированными с уже имеющимися подобными городами. В связи с этим возникает серьезнейшая проблема научных и инженерно-технических кадров. Почему-то кажется, что «традиционные» льготные программы (ипотека, подъемные, материнский капитал и т.п.) не станут эффективным инструментом «выманивания» высококвалифицированных ученых и специалистов из таких центров, как Новосибирск, Томск, Красноярск, Омск и др., обладающих хорошо сложившейся системой городской жизнедеятельности и сформировавших свои многоотраслевые научные центры и школы. Новым городам, особенно в первые 10–15 лет, будет очень трудно решать эту проблему.

Считаем необходимым отметить некоторые сложные проблемы, которые могут возникнуть на стадиях проектирования и реализации. Во-первых, создание рентабельного и высокотехнологичного производства (другое и незачем строить) потребует кроме кадров еще и современное оборудование, которое, к сожалению, мы не производим в нужной номенклатуре и качестве. Также не ясно, как лучше сделать — один крупный комбинат или несколько средних и малых предприятий, которые построить быстрее и дешевле? Сколько будет стоить логистика сырья и готовой продукции, сможет ли одна железная дорога обеспечить ее трансфер и куда (на запад или на восток), будут ли конкурентоспособны эти товары в случае их демпинга иностранными производителями, защищены ли наши интересы соответствующими межгосударственными соглашениями и т.п. Экономическое обоснование должно исключать предположения и пробелы в экспертных оценках всего диапазона продукции с максимальным учетом российских потребностей.

С целью ускорения формирования производственных кластеров можно использовать такую форму предпринимательских льгот, как «промышленная ипотека» — покупка по невысокой в процентном отношении стартовой стоимо-

сти уже построенных (например, за государственный счет) готовых модульных производственных помещений универсального профиля, практически готовых к использованию. Что также позволило бы в кратчайшие сроки создать постоянные рабочие места и возможность для подготовки квалифицированных кадров разного профиля.

Во-вторых, обязательно возникнут экологические проблемы, решение которых нельзя откладывать «на потом». Любой город — это огромная масса бытовых и других отходов, которые необходимо утилизировать тем или иным способом, поэтому, раньше чем начнется строительство жилья, должны быть построены и запущены в строй мусороперерабатывающие и очистные сооружения полного цикла с использованием самых современных технологий. Также нужно предусмотреть антропогенное воздействие человека на природу на довольно большом расстоянии от города (поездки на отдых, туризм, санаторно-лечебные учреждения, прокладка дорог и инженерных сетей и др.) с деградацией существующего растительного покрова и фауны, чтобы как-то урегулировать и по возможности компенсировать эти потери.

Отдельного проектирования и обязательной (установленной законом) реализации требуют меры по обеспечению экологичности всех предприятий и сферы услуг населению<sup>7</sup>.

В-третьих, города в тайге лишены возможности выращивать какое-либо достаточное по объему и ассортименту продовольствие, т.е. практически вся номенклатура продовольственных и большая часть промышленных товаров должна завозиться в города извне, и не надо надеяться, что предприниматели быстро решат эту проблему рыночным путем. Обеспечение социальной жизнедеятельности города в полном объеме — это первостепенная задача региональных и местных властей, которые должны поэтапно с начала строительства знать, сколько и чего нужно для жителей и где это взять! Кроме того, потребуются культурно-развлекательные и досуговые учреждения, которые также должны открываться по мере роста населения. Возникает вопрос — кто и как их будет организовывать и содержать?

В-четвертых, проработка и создание системы безопасности в городе, включающей правоохранительные, пожарно-спасательные, медицинские, аптечные и другие службы и подразделения. Властям региона и города также нужно быть готовыми к различного рода криминальным проявлениям в промышленной и городской среде, чтобы «слабость» в этих вопросах не привела к появлению новых «криминальных столиц» с учетом того, что криминальные структуры Сибири до сих пор остаются в хрониках СМИ.

В-пятых, предлагается следующая «дорожная карта» данного проекта: общий срок разработки и реализации 15 лет (стратегический план) с разбивкой на пять 3-летних этапов (тактические планы), состоящих из годовых опера-

<sup>6</sup> Подробнее см.: Беляев В.И. Маркетинг территорий и преодоление депрессивного состояния регионов России // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 3 (4). С. 46–61; Демидова Е.В. Маркетинговые стратегии городов как инструмент территориального развития // Академический вестник УралНИИПроект РААСН. 2010. № 2. С. 14–19.

<sup>7</sup> Подробнее см.: Большаник П.В., Недбай В.Н. Геоэкологические проблемы трансформации территорий (на примере городов Западной Сибири). М. : ИНФРА-М, 2017.

тивных планов. Каждый план должен иметь свои цели и задачи, которые должны быть завершены в течение года или трех лет, чтобы население видело каждый год конкретные результаты работы, что будет стимулировать легитимность проекта и активную поддержку и участие населения, чтобы государственный проект стал «народным» проектом.

Считаем правильной позицию Т.А. Фроловой, которая подчеркивает, что анализ стратегий социального-экономического развития крупнейших городов России свидетельствует о необходимости детальной проработки и законодательной регламентации таких составляющих процесса стратегического планирования на уровне муниципальных образований, как объект муниципального планирования, субъект муниципального планирования, осуществление стратегического планирования на уровне муниципальных образований, не являющихся городскими округами или муниципальными районами, перечень необходимых обязательных документов для реализации стратегии (например,

план реализации стратегии), соотношение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере<sup>8</sup>.

В качестве подведения итога данного исследования следует еще раз подчеркнуть важность и необходимость тщательной научной проработки всех перечисленных вопросов, без этого трудно надеяться на успешную реализацию масштабного проекта освоения Сибири. Чтобы избежать многих ошибок, предлагаем использовать программное моделирование процессов строительства и жизнедеятельности города на основе современных IT-технологий, которые также нужно широко внедрять в функционирование различных городских систем, и прежде всего в структуру власти и управления.

<sup>8</sup> Фролова Т.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города // Правоприменение. 2017. № 3. С. 125–134.

### Литература

1. Беляев В.И. Маркетинг территорий и преодоление депрессивного состояния регионов России / В.И. Беляев // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 3 (4). С. 46–61.
2. Большаник П.В. Геоэкологические проблемы трансформации рельефа урбанизированных территорий на примере городов Западной Сибири : монография / П.В. Большаник, В.Н. Недбай. Москва : ИНФРА-М, 2017. 241 с.
3. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. Москва ; Ленинград : Государственное изд-во, 1928. 467 с.
4. Габидулина С.Э. Психология городской среды / С.Э. Габидулина. Москва : Смысл, 2012. 151 с.
5. Демидова Е.В. Маркетинговые стратегии городов как инструмент территориального развития / Е.В. Демидова // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2010. № 2. С. 10–15.
6. Макаров Д.А. Роль и значение города в системе территориальной организации публичной власти в Византийской империи / Д.А. Макаров // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 1. С. 65–75.
7. Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь / Ч. Монтгомери ; научный редактор Л. Гордон ; перевод с английского Ю. Константиновой. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2019. 365 с.
8. Поляков А.Н. Становление территории Древней Руси / А.Н. Поляков // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 4 (140). С. 95–102.
9. Современный город: социальность, культуры, жизнь людей : материалы XVII Международной научно-практической конференции Гуманитарного университета (г. Екатеринбург, 14–15 апреля 2014 г.). В 2 томах : доклады / Л.А. Закс, Л.А. Мясникова, А.П. Семитко. Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2014.
10. Таболин В.В. Город как государствообразующая категория: постановка проблемы / В.В. Таболин, Л.Ф. Расихина // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VII Международные «Мальцевские чтения» (г. Белгород, 24–25 апреля 2020 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор М.В. Мархгейм. Белгород : Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2020. С. 65–78.
11. Фролова Т.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития крупнейшего города / Т.А. Фролова // Правоприменение. 2017. № 3. С. 125–134.
12. Штомпель Л.А. Человек в городе: в поисках идеала / Л.А. Штомпель // Новое прошлое / The New Past. 2017. № 3. С. 26–37.
13. Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория : коллективная монография : в 2 томах / П.А. Астафичев, В.А. Волох, Н.А. Воронина [и др.] ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2021. 823 с.

### References

1. Dobrochna K. Reading the City. Methodological considerations on urban history and urban studies / K. Dobrochna // Frontiers and identities: cities in regions and nations / ed. by L. Klusáková and L. Teulières. Pisa : Plus-Pisa university press, 2008. P. 1–16.

DOI: 10.18572/2500-0292-2021-4-44-48

## **К вопросу о режимах функционирования ситуационных центров при обеспечении безопасности жителей городов**

**Грищенко Леонид Леонидович,**  
профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях  
Центра командно-штабных учений Академии управления Министерства внутренних дел России,  
доктор юридических наук, профессор

[WVG\\_59@mail.ru](mailto:WVG_59@mail.ru)

**Щукин Владимир Михайлович,**  
заместитель начальника кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях  
Центра командно-штабных учений Академии управления Министерства внутренних дел России,  
кандидат юридических наук, доцент

[vosl10220314@gmail.ru](mailto:vosl10220314@gmail.ru)

**Синодов Иван Анатольевич,**  
доцент кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях  
Центра командно-штабных учений Академии управления Министерства внутренних дел России,  
кандидат юридических наук, доцент

[isin.50@yandex.ru](mailto:isin.50@yandex.ru)

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся сущности ситуационного управления при обеспечении безопасности жителей города. Авторы анализируют систему принятия решений с применением идентифицированных системой мониторинга заблаговременно разработанных пакетов организационно-распорядительных документов. Раскрывается сущность и содержание возможных режимов функционирования ситуационных центров города в кризисных условиях. К основным режимам работы авторы отнесли: режим повседневной деятельности; режим осложнения обстановки, не содержащей признаков чрезвычайной ситуации; режим чрезвычайной ситуации; режим проведения учений и тренировок. Кроме того, в статье предложен и раскрыт вариант использования ситуационных центров города в режиме плановых организационно-аналитических мероприятий по среднесрочному и стратегическому планированию или при анализе проблемных ситуаций.

**Ключевые слова:** город, ситуационное управление, ситуационный центр, режим, угрозы, опасности, жители.

### **On the Modes of Operation of Situation Centers in Ensuring the Security of City Dwellers**

**Leonid L. Grischenko**  
Professor of the Department of Management of Internal Affairs Agencies in Special Conditions  
of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
LL.D., Professor

**Vladimir M. Schukin**  
Deputy Head of the Department of Management of Internal Affairs Agencies in Special Conditions  
of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
PhD (Law), Associate Professor

**Ivan A. Sinodov**  
Associate Professor of the Department of Management of Internal Affairs Agencies in Special Conditions  
of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia  
PhD (Law), Associate Professor

The article discusses issues related to the essence of situational management in ensuring the safety of city residents. The authors analyze the decision-making system using previously developed packages of organizational and administrative documents identified by the monitoring system. The essence and content of possible modes of functioning of situational city centers in crisis conditions are revealed. The authors referred to the main modes of work: the mode of daily activity; the mode of complication of the situation, which does not contain signs of an emergency; emergency mode; mode of conducting exercises and trainings. In addition, the article proposes and discloses a variant of using situational city centers in the mode of planned organizational and analytical measures for medium-term and strategic planning or when analyzing problem situations.

**Keywords:** city, situational management, situational center, regime, threats, dangers, residents.

В предыдущих статьях по проблемам безопасности жителей городов было обращено внимание читателей на коренные изменения в системе обеспечения требуемой безопасности с применением современных технологий. Прежде всего это касалось использования в системах управления цифровых технологий и технологий искусственного интеллекта. В качестве потенциальной системы в процессе обеспечения безопасности жителей городов был предложен вариант ситуационного управления с использованием технологии «цифрового двойника города»<sup>1</sup>.

Для создания основы ситуационного управления в предложенном варианте следует сформулировать базовые составляющие системы, к которым могут быть отнесены: непосредственно цифровой двойник города; разработанный перечень возможных ситуаций и их идентификация; настройка системы мониторинга и эскалации информации для принятия решений; создание базы знаний по предметной области, шаблонов и прецедентов; настройка инфраструктуры выработки решения в не предполагавшихся ранее ситуациях; организация работы экспертов; разработка и реализация регламентов перевода ситуационного центра города в режим принятия решения по ситуации.

Созданная и отлаженная таким образом система ситуационного управления города может предполагать ряд режимов функционирования.

Первый — *режим повседневной деятельности*. Дежурные смены осуществляют непрерывный мониторинг состояния и динамики управляемой системы, анализируют и документируют поступающую информацию, осуществляют идентификацию текущей ситуации.

В данный режим должна быть включена ситуация — «Штатное функционирование с допустимыми регулируемые отклонениями параметров». Силами дежурных смен осуществляется поддержание в актуальном состоянии баз данных цифрового двойника города. Реализуется техническая поддержка и консультация пользователей комплексов и систем. Администраторы информационных и телекоммуникационных систем в плановом порядке выполняют регламенты их технического обслуживания.

Одной из наиболее ответственных процедур режима повседневной деятельности является прием-сдача дежурства сменами. В рамках этой процедуры осуществляется передача от старой смены информации о состоянии управляемой системы, о ходе выполнения незавершенных старой сменой работ и выполнения поручений. Должностные лица новой смены должны зарегистрироваться в информационных системах и получить необходимые полномочия по доступу к информационным системам и информационным ресурсам.

В режиме повседневной деятельности могут проводиться плановые регламентные тренировки дежурных смен, тренировки в сетях связи и телекоммуникаций, тренировки в системе информационной безопасности. Данный режим является основным и функционирует до того времени, пока не будет получен сигнал (информация) о возможной (потенциальной) угрозе.

Как свидетельствует современная практика, к настоящему времени город все больше сам становится угрозой, где формируются опасности для человека, которые всецело влияют на

жизнь и состояния городского социума<sup>2</sup>. В результате сам город все чаще представляет угрозу для населения. При этом различные параметры города оказывают влияние на вопросы обеспечения безопасности. К ним относятся, в частности, размеры населенного пункта, численность жителей, промышленная и транспортная инфраструктура и т.д. Полностью исключить опасность для человека в городе не представляется возможным. Ее можно снизить, используя комплексный подход к минимизации различного рода рисков, либо предупредить наступление тех или иных негативных последствий для принятия своевременных мер защиты<sup>3</sup>. И в этом случае существенную роль может сыграть апробация возможных последствий для населения на базе цифрового двойника города. В этой связи работа ситуационных центров управления должна быть готова к переводу во второй режим — *осложнения обстановки, не содержащей признаков чрезвычайной ситуации*.

При идентификации любой из ситуаций данного класса дежурная смена осуществляет оповещение руководителей и взаимодействующих органов по соответствующему ситуации списку. Ситуационный центр переводится в режим отработки возникшей ситуации. С этой целью осуществляется поиск в базе данных прецедентов вариантов решений, ранее отработанных на макете цифрового двойника города, комплектов шаблонов организационно-распорядительных документов и осуществление доступа к ним аккаунтов рабочих мест, которые задействованы в данной ситуации. Организуется документирование информации циркулирующей в сетях связи, операции пользователей автоматических рабочих мест ситуационного центра и взаимодействующих с ними структур. Осуществляется документирование аудио- и видеоинформации из помещений ситуационного центра.

На ситуационный центр прибывает оперативная группа, определенная в описании ситуации, занимает рабочие места и выполняет операции оценки обстановки. Группа готовит доклад с выводами из оценки обстановки дежурному от руководящего состава управляющей системы, уполномоченному на принятие решения и руководство действиями в ситуациях данного класса. По прибытии на ситуационный центр лица, принимающего решения, руководство действиями передается от начальника дежурной смены непосредственно ему.

В данном режиме, как правило, осуществляется управление дежурными силами и средствами реагирования на ситуацию в объеме полномочий соответствующего дежурного лица, принимающего решение, и подготовка информационных справок и докладов по результатам действий в адреса, предусмотренные описанием ситуации.

Третий режим — *чрезвычайной ситуации* — должен вводиться при осложнении социальной обстановки, возникновении аварий техногенного характера, природных стихийных бедствий, эпидемий и эпизоотий, в результате которых имеют место массовые нарушения общественного порядка, разрушения инфраструктуры города, гибель людей и иные последствия, которые могут привести к фатальным результатам.

<sup>1</sup> Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. Цифровой двойник города как инструмент обеспечения безопасности его жителей. М. : Градостроительное право. 2021. № 1. С. 26–30.

<sup>2</sup> Грищенко Л.Л., Таболин В.В., Корабельникова Ю.Л. Основы теории безопасности города с точки зрения юридической урбанографии // *Nomothetika: Философия. Социология. Право*. 2020. Т. 45. № 3.

<sup>3</sup> Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты: монография / под общ. ред. В.В.Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. С. 351.

Современная наука выделяет несколько уровней угроз, которые могут нанести вред жителям городов. К ним относятся: глобальные угрозы (извержение супервулканов, удар астероида, кардинальные изменения климата и т.д.); общие угрозы (войны и вооруженные конфликты, техногенные аварии на ядерно и химически опасных объектах, землетрясения, наводнения, пожары и т.д.); локальные угрозы (информационно-коммуникационные, транспортные, снабжения и т.д.)<sup>4</sup>.

И если при возникновении глобальных и общих угроз управление осуществляет, как правило, создаваемый на такие случаи оперативный штаб «старшего» по отношению к городскому органу управления, то в случае локальной угрозы (в данном случае локальная угроза — чрезвычайное обстоятельство, не выходящее за границы населенного пункта) управление может оставаться на городском уровне. Необходимо отметить, что при первом варианте ситуационный центр города входит в состав органа управления общегосударственной управляемой системы при чрезвычайных обстоятельствах и обеспечивает деятельность руководителя и городского штаба по реализации целостного комплекса мер, предусмотренных планами в подобных ситуациях. В данной статье полагаем не целесообразным рассмотрение деятельности ситуационного центра города, так как она всецело зависит от вышестоящего органа управления. В нашем случае интерес представляют локальные угрозы, которые ранее должны быть смоделированы на цифровом двойнике города.

В современной практике к отдельным опасным ситуациям могут быть отнесены: большое скопление людей на ограниченной территории; перебои в обеспечении различного рода средствами жизнедеятельности населения (воздух, вода, продовольствие, электричество, тепло, санитарно-гигиенические условия и т.д.), пожары, транспортные коллапсы, наводнения, ураганы и т.д. Проводимые исследования в области обеспечения безопасности жизнедеятельности человека дают основания отметить некоторые особые условия, которые присущи исключительно городу. Так, например, прокатившиеся в Средние века по Европе эпидемии привели человечество к пониманию, что отходы жизнедеятельности людей не могут быть поглощены и переработаны никакими естественными природными средствами, учитывая их концентрацию на ограниченном пространстве. В итоге человечество пришло к пониманию необходимости централизованно собирать, транспортировать и вывозить отходы жизнедеятельности за пределы городов.

Кроме того, сегодня совершенно очевидно, что планирование городской застройки (высота домов, их размещение, ширина улиц, скверы и парки) существенно влияет на температурные, ветровой режимы, формирующие особый микроклимат локальных территорий. Уже двести лет науке знакомо такое явление, как городской остров тепла.

Не менее важным условием обеспечения безопасности человека в городе является качество атмосферного воздуха, который, кроме климатических показателей (скорость ветра, температура и влажность воздуха), характеризуется предельно допустимой концентрацией газа и твердых частиц. Как уже отмечалось ранее в наших статьях, вред ему наносят промышленные

предприятия, объекты энергетики, автотранспорт, отходы жизнедеятельности живых организмов и др.

Не меньшую опасность для жителей городов может представлять дефицит продовольствия и воды. История знает немало примеров чрезвычайных последствий дефицита продовольствия. Их еще называют «голодными бунтами». На Руси наиболее известным является восстание Хлопка в 1601–1603 гг., которое стало кульминацией «голодных бунтов»<sup>5</sup>.

В систему обеспечения безопасности городского социума входит и энергетическая безопасность. Представляется целесообразным использовать именно данное емкое понятие, которое в полной мере позволяет оценить способность региональных и местных систем энергоснабжения обеспечивать социальную, экономическую и экологическую сферы городов и территорий, а кроме того, обеспечить их развитие при воздействии внешних факторов, т.е. устойчивость функционирования и развития энергетики городов.

Не менее значительную опасность для современного города представляет утилизация отходов жизнедеятельности человека. Ситуация в российских городах усложняется тем, что этой проблеме до недавнего времени не уделялось должного внимания ни в малых, ни в больших городах<sup>6</sup>.

В рамках одной статьи сложно осуществить анализ всего комплекса угроз и опасностей, которые могут иметь место в конкретном городе, что может привести к локальной чрезвычайной ситуации, реагирование на которую является обязанностью органов городского управления. При этом все эти угрозы и опасности следует заблаговременно проанализировать для конкретного населенного пункта с использованием цифрового двойника города.

Основываясь на практике, следует отметить, что чрезвычайная ситуация может формироваться постепенно. Тогда переход от режима повседневной деятельности к режиму чрезвычайной ситуации будет осуществляться последовательно через режим осложнения обстановки, не содержащей признаков чрезвычайной ситуации. При внезапном возникновении угрозы или опасности система переходит в режим чрезвычайной ситуации непосредственно из режима повседневной деятельности.

При переходе из режима повседневной деятельности к режиму чрезвычайной ситуации, кроме мероприятий режима осложнения обстановки, должны быть осуществлены следующие действия.

1. Проводится идентификация ситуации, и в соответствии с планами реагирования на нее производится оповещение должностных лиц и экспертов по спискам, разработанным при описании ситуации. При этом данные об обстановке по открытым сетям могут сообщаться в виде условных кодов. Если создававшаяся ситуация ранее не прогнозировалась и заблаговременно разработанных решений для нее нет, приводится в действие алгоритм выработки оригинального решения с привлечением необходимых экспертов.

2. По характеру и содержанию информации, предполагаемой к обработке на ситуационном центре в соответствии со складывающейся обстановкой, определяется режим работы ситуаци-

<sup>4</sup> Грищенко Л.Л., Корабельникова Ю.Л. Современные вызовы и опасности для жителей городов // Градостроительное право. 2020. № 2.

<sup>5</sup> Смутное время: голодные бунты и восстание Хлопка в России. URL: <http://hiztory.ru/rossiya-17vek/grajd-vojna-xii.html> (дата обращения: 10.07.2021).

<sup>6</sup> Правовое обеспечение управления : учебник / под общ. ред. И.В. Лобанова. М. : КНОРУС, 2019. С. 362–401.

онного центра и его отдельных помещений: «секретно», «конфиденциально» (для служебного пользования) или «не секретно».

3. Аппаратура ситуационного центра переключается в установленный режим. Часть каналов связи физически отключается. Одновременно включаются средства технической защиты информации, изменяется порядок доступа к информационным системам и информационным ресурсам.

4. Устанавливается круглосуточный режим работы на ситуационном центре.

5. На рабочее место главы субъекта управления (управляющей системы) на ситуационном центре и рабочие места его помощников подключается аппаратура связи и телекоммуникаций с функциональными возможностями не ниже тех, которые имеются на их постоянных рабочих местах с учетом ограничений установленного режимом секретности.

6. Развертываются рабочие места представителей взаимодействующих органов и осуществляется коммутация их информационно-телекоммуникационных связей с соответствующими взаимодействующими организациями управления, их ситуационными центрами (при наличии).

7. На ситуационный центр прибывают сотрудники оперативных групп. Проводится их инструктаж и организуется посменное круглосуточное дежурство. Организуются места отдыха и определяется порядок организации питания и других бытовых вопросов. В состав оперативных групп включаются транспортные средства, оснащенные средствами оперативной связи и мобильного доступа к информационным ресурсам ситуационного центра.

8. При необходимости формируется и оснащается всем необходимым оперативная группа на выезд к месту происходящих событий.

9. На экраны индивидуальных и групповых автоматических рабочих мест (АРМ), а также на системный полиэкран коллективного пользования выводится информация состояния и динамики управляемой системы, организуется регламентированный доступ различных АРМ к документам прецедентов и шаблонов решений и организационно-распорядительных документов из базы данных шаблонов и прецедентов ситуационного центра.

В режиме чрезвычайной ситуации на ситуационном центре работают несколько категорий персонала системы управления:

- руководитель органа управления;
- руководители «верхнего» уровня системы управления в статусе, аналогичном заместителям лица, принимающего решение (комитет), и их помощники;
- усиленный расчет дежурного персонала аппарата ситуационного центра;
- аналитический и оперативный персонал смен оперативной группы, включая представителей взаимодействующих органов;
- приглашенные эксперты (при необходимости);
- дежурные администраторы информационных и телекоммуникационных систем;
- дежурный администратор систем защиты информации;
- обслуживающий персонал системы жизнеобеспечения (питание, уборка, водители и т.п.).<sup>7</sup>

В большинстве случаев руководитель присутствует на ситуационном центре периодически для проведения следующих мероприятий:

- информирование об обстановке, утверждение расчета времени на подготовку предложений, отдание распоряжений о мероприятиях, которые необходимо провести немедленно;
- заслушивание выводов из уяснения задачи и оценки обстановки, предложений в замысел действий и мнений экспертов;
- доведение принятого решения до исполнителей;
- утверждение организационно-распорядительных документов силам и средствам реагирования;
- в случаях значительного осложнения ситуации, требующего «ручного» управления в режиме реального времени;
- подведение итогов инцидента и разбор действий в ситуации.

Эти мероприятия носят достаточно кратковременный характер. Абсолютно большую часть работы осуществляет персонал дежурных аппаратов ситуационного центра и оперативных групп. Они, используя заблаговременно разработанные шаблоны решений по ситуации, апробируя их на цифровом двойнике, изучают документы прецедентов, корректируют вариант решения руководителя в соответствии с особенностями складывающейся обстановки, обобщают и координируют предложения и расчеты функциональных структурных подразделений органов управления управляющей системы и готовят материалы для мероприятий при лицах, принимающих решения, с использованием информационно-технологических возможностей комплексов и систем ситуационного центра.

Дежурный персонал аппарата ситуационного центра осуществляет мониторинг обстановки, своевременное информирование смен оперативных групп, контролирует доведение распоряжений и представление донесений из управляемой системы, обеспечивает устойчивую работу средств дистанционного объективного контроля развития ситуации (доступ к видеокамерам, выносным комплексам связи, управление беспилотными летательными аппаратами и т.п.). Кроме того, специалисты аппарата ситуационного центра оказывают помощь аналитическому и оперативному персоналу оперативных групп в использовании наиболее технически сложных возможностей информационных систем и комплексов.

С целью подготовки органов управления, персонала и для обучения сотрудников ситуационный центр города может быть частично переведен в режим *проведения учений и тренировок*. При проведении периодических тренировок и учений на ситуационном центре с использованием цифрового двойника города обеспечивается непрерывность его основных бизнес-процессов непосредственно для населенного пункта. В ходе подготовки и проведения учений выделяется персонал, не принимающий участия в действиях по учению и обеспечивающий непрерывность мониторинга обстановки и своевременного и качественного выполнения всех регламентов режима повседневной деятельности. Если в ходе учений или тренировок возникает ситуация из числа относящихся к осложнению обстановки или чрезвычайная ситуация, то тренировки и учения прекращаются и ситуационный центр переводится в соответствующий режим функционирования.

Кроме того, ситуационный центр города может быть использован для плановых организационно-аналитических меро-

<sup>7</sup> Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория : в 2 т. : монография / под ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021. С. 248–275.

приятый по среднесрочному и стратегическому планированию или при анализе проблемных ситуаций. Для этих целей он может быть применен с переводом в соответствующий режим функционирования.

При проведении плановых мероприятий разрабатывается регламент его проведения, состав участников, формируется повестка дня и утверждается план подготовки и проведения мероприятия. Возможности системы ситуационного управления в этом случае наиболее полно используются в процессе подготовки мероприятия. В ряде случаев к работе могут привлекаться группы экспертов по различным проблемам. В наиболее проблемных ситуациях целесообразно использовать современные методы согласования групповых решений. При этом наибольший эффект может достигаться от применения систем моделирования и прогноза с использованием актуальных баз данных цифрового двойника управляемой системы. При необходимости к мероприятиям могут привлекаться удаленные участники с использованием возможностей выносных комплексов связи.

В ходе мероприятия комплексы и системы ситуационного центра применяются в качестве интеллектуальной системы отображения информации. Как правило, для таких мероприятий разрабатывается интерактивный сценарий отображения информации. Кроме того, при возникновении незапланированных вопросов для обсуждения аппарат ситуационного центра с использованием компетенций администраторов информационных систем может оперативно отобразить на экране незапланированные ранее данные для обоснования предложений и принятия решений.

Таким образом, сущность ситуационного управления при обеспечении безопасности жителей городов состоит в использовании для принятия решений цифрового двойника города в ситуациях, идентифицированных системой мониторинга заблаговременно разработанных вариантов решений и пакетов организационно-распорядительных документов.

Может сложиться впечатление, что в системе ситуационного управления фаза принятия решения практически отсутствует. Конечно, это далеко не так. Нетрудно доказать, что любое управленческое решение в социально-экономических системах состоит в распределении материальных, кадровых, финансовых организационно-политических и других ресурсов по задачам, мероприятиям, объектам воздействия с учетом приоритетов, этапов реализации задач и прогнозируемых результатов управляющих воздействий.

Для решений, принимаемых в экстренных ситуациях в режиме реального времени, лицо, принимающее решение, может располагать только уже имеющимися ресурсами, готовыми к использованию в приемлемое, в соответствии со складывающейся обстановкой, время. При выработке решений на среднесрочную и стратегическую перспективу может быть учтен прогноз перспективы наращивания ресурсов с учетом вероятности или условий его реализации. Такие решения вполне могут быть реализованы посредством искусственного интеллекта, например, с использованием нейронных сетей. Используя терминологию теории игр, можно решать задачи управления в «минимаксной стратегии», можно искать «седловые точки», можно регулировать более рискованные стратегии. Полученные подобными методами решения, несомненно, будут всесторонне обоснованными и теоретически правильными<sup>8</sup>.

Однако примеры прорывных решений, обеспечивших грандиозный эффект, основаны на гениальности конкретных людей, поступивших вопреки общепринятым и теоретически обоснованным методам. Достаточно вспомнить переход Суворова через Альпы, спасение компании Крайслер Ли Якоккой, создание ядерной промышленности И. Сталиным, разработку теории нечетких множеств Л. Заде или создание геометрии Н.И. Лобачевским. Это свидетельствует о важнейшей роли лица, принимающего решение в качестве руководителя, и одна из важнейших функций системы ситуационного управления — обеспечить своевременную и эффективную информационно-технологическую поддержку подобным руководителям.

Вместе с тем суровая «правда жизни» свидетельствует о том, что руководитель, принимающий решение, может не иметь достаточного опыта в данной должности. В этих условиях система ситуационного управления обеспечивает принятие пусть не гениального, но своевременного, правильного и рационального решения. Следуя рекомендациям системы ситуационного управления при смоделированной заблаговременно ситуации на базе цифрового двойника города, чаще всего удастся избежать грубых ошибок, приводящих к неприемлемым социально-экономическим последствиям при возникновении угроз и опасностей для жителей городов.

<sup>8</sup> Княжев В.Б., Холостов К.М., Сердюк Н.В. и др. Ситуационные центры: теоретико-методологические и практические основы применения в организации управления ОВД РФ : учеб. пособие. М. : АУ МВД РФ. 2019. С. 376.

### Литература

1. Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты : монография / П.А. Астафичев, Т.М. Бялкина, Р.Н. Дусаев [и др.] ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 351 с.
2. Грищенко Л.Л. Основы теории безопасности города с точки зрения юридической урбано-логии / Л.Л. Грищенко, В.В. Таболин, Ю.Л. Корабельникова // *Nomothetika: Философия. Социология. Право.* 2020. Т. 45. № 3. С. 495–503.
3. Грищенко Л.Л. Современные вызовы и опасности для жителей городов / Л.Л. Грищенко, Ю.Л. Корабельникова // *Градостроительное право.* 2020. № 2. С. 37–40.
4. Грищенко Л.Л. Цифровой двойник города как инструмент обеспечения безопасности его жителей / Л.Л. Грищенко, Ю.Л. Корабельникова // *Градостроительное право.* 2021. № 1. С. 26–30.
5. Правовое обеспечение управления : учебник / под общей редакцией И.В. Лобанова. Москва : КНОРУС, 2019. 444 с.
6. Ситуационные центры: теоретико-методологические и практические основы применения в организации управления органами внутренних дел Российской Федерации : учеб.-метод. пособие / В.Б. Княжев, К.М. Холостов, Н.В. Сердюк [и др.]. Москва : Академия управления МВД России, 2019. 374 с.
7. Юридическая урбано-логия. Урбано-логическая теория : монография : в 2 томах / П.А. Астафичев, В.А. Волох, Н.А. Воронина [и др.] ; под редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2021. 823 с.