

DOI: 10.18572/2500-0292-2022-3-3-5

Кодекс об устройстве и содержании населенных пунктов в Российской Федерации: междисциплинарный подход к кодификации законодательства

Таболин Владимир Викторович,
профессор департамента публичного права
Национально-исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),
доктор юридических наук, профессор

tabolin@mail.ru

В статье обоснована и представлена концепция кодекса об устройстве и содержании населенных пунктов в Российской Федерации, с учетом современного состояния законодательства в этой области и складывающейся социально-экономической и политико-правовой ситуации

Ключевые слова: кодификация, законодательство, город, село, населенный пункт, междисциплинарный подход

The Code on the Establishment and Maintenance of Settlements in the Russian Federation: The Inter-Disciplinary Approach to the Codification of Laws

Vladimir V. Tabolin
Professor of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)
LL.D., Professor

The article substantiates and presents the concept of a code on the structure and maintenance of settlements in the Russian Federation, considering the current state of legislation in this area and the emerging socio-economic and political-legal situation.

Keywords: codification, legislation, city, village, settlement, interdisciplinary approach.

Кодификация законодательства — один из важнейших элементов обновления, когерентности и верификации законодательства с целью существенного повышения эффективности и качества правового регулирования сложных отраслевых и межотраслевых общественных отношений. Ю.А. Тихомиров и С.В. Бошно отмечают, что кодифицированные акты в законодательстве Российской Федерации являются системообразующими документами, вокруг которых формируется соответствующая сфера законодательства. Недооценка полноценной масштабной кодификации оказывает негативное воздействие как на практику, так и на теорию правотворчества. Отсутствие интереса со стороны законодателя и соответствующего заказа ученым не создает предпосылок для полноценных научных разработок на тему кодификации¹.

В журнале «Градостроительное право» на протяжении последних лет развернулась и продолжается научная дискуссия о новых подходах к формированию современного законодательства, сферу которого обобщенно можно обозначить как «устройство и содержание населенных пунктов», включающих вопросы правового регулирования статуса населенных пунктов, строительства, планировки, землепользования, жилья, коммунального хозяйства и благоустройства, организа-

ции государственной и муниципальной власти и управления, активности населения в решении местных проблем, обеспечения безопасности городов и сел, создания благоприятной среды проживания, предотвращения социальных конфликтов, культурологических особенностей жилой среды, международных отношений и др. В качестве примеров можно привести работы С.С. Касаткиной², А.Н. Дементьева³, Л.Л. Грищенко⁴, И.В. Упорова⁵, С.В. Матияшук⁶, С.Э. Мартыновой⁷, С.А. Василь-

² Касаткина С.С. Проблемы взаимодействия муниципальной власти и горожан по вопросам формирования комфортной городской среды // Градостроительное право. 2022. № 1. С. 20–24.

³ Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А. Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 6–14.

⁴ Грищенко Л.Л., Княжев В.Б., Синодов И.А. Современные проблемы защиты населения городов в условиях урбанизации (общетеоретические вопросы) // Градостроительное право. 2022. № 1. С. 37–42

⁵ Упоров И.В., Бескоровая Е.С. Генеральные планы городов законодательное регулирование и проблемы правоприменения // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 33–37.

⁶ Матияшук С.В. Смена способа управления многоквартирным домом или выбор новой управляющей организации: вопросы теории и практики // Градостроительное право. 2021. № 4. С. 15–19

⁷ Мартынова С.Э. Задачи правового регулирования в контексте партисипативности принятия управленческих решений в сфере градостроительства // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 14–21.

¹ Тихомиров Ю.А., Бошно С.В. Теоретические основы классификации законов // Право и современные государства. 2018. № 2-3. С. 9–19.

ева⁸, А.В. Пушкиной⁹, Л.А. Штомпель¹⁰ и многих других ученых, которые фактически демонстрируют применение междисциплинарного (полинаучного) подхода к исследованию городов и сельских населенных пунктов и развития юридико-урбано-логического направления юридической науки. Нужно признать весьма актуальными такие подходы к современному законодательству в условиях активной трансформации всех сфер российского государства и общества.

Действующее законодательство в сфере регулирования жизнедеятельности населенных пунктов (городов и сел), к сожалению, не демонстрирует широкого разнообразия и глубоких научных подходов в разработке и принятии комплексных межотраслевых и междисциплинарных законов.

В Конституции РФ города упоминаются в основном как города федерального значения, а в ст. 70 как место пребывания отдельных федеральных органов и в ст. 131 как административные центры (столицы) субъектов РФ. Сельские населенные пункты после поправок вообще не упоминаются. На наш взгляд, это серьезная конституционная ошибка, когда в специальной главе 3 «Федеративное устройство» государство «заканчивается» на региональном уровне, а в главе 8 «Местное самоуправление» населенные пункты, в которых живут граждане Российской Федерации, превратились в «муниципальные образования», само понятие которых носит исключительно административный характер — «городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»¹¹.

Сегодня федеральное и региональное законодательство в области жизнедеятельности человека представлено весьма мозаично и несистематизированно: Градостроительным кодексом¹², Жилищным кодексом¹³, Гражданским кодексом (ч. 1, 2, 3), федеральными законами¹⁴ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁴, от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»¹⁵, от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водо-

снабжении и водоотведении»¹⁶, от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹⁷, от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»¹⁸, от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об электроэнергетике»¹⁹, от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»²⁰ и другими узковедомственными законами и подзаконными актами, законами субъектов РФ об административно-территориальном делении и о местном самоуправлении. Как показывает анализ приведенных документов и мнения ряда специалистов, в России отсутствует связанная и научно обоснованная система нормативных правовых актов, регулирующих жизнедеятельность населенных пунктов, в том числе устанавливающих их классификацию, правовой статус, функциональные характеристики, механизмы реализации интересов населения и проч. Данный вывод дает основания для разработки комплексного междисциплинарного правового акта — кодекса об устройстве и содержании населенных пунктов в РФ.

Рассмотрим, как концептуально подобный кодекс мог бы выглядеть.

Раздел I «Общие положения» конечно же должен содержать статьи, определяющие предмет правового регулирования и принципы устройства и содержания населенных пунктов. Должны быть юридически ясно даны все основные понятия и термины, которые, так или иначе, имеют отношение к жизнедеятельности населения в городах и сельских населенных пунктах, приведена их типология, в том числе правовой статус населенных, временно населенных и ненаселенных пунктов, должны быть установлены базовые принципы административно-территориального деления территории регионов и населенных пунктов. Важным условием определения принципов должна стать антропоцентричность правового регулирования — житель главный субъект и эксперт всех процессов жизнедеятельности своего населенного пункта. Возможно в этом разделе закрепить основные подходы к взаимодействию всех органов власти и управления в населенном пункте как единой системы публичной власти на местном уровне, в том числе с определением конституционных ценностей и приоритетов в жизни человека и гражданина как постоянного жителя, временно пребывающего или гостя (туриста).

Раздел II «Строительство» может содержать полный комплекс взаимосвязанных норм в области: землеустройства, планировки и проектирования территорий, исходя из потребностей населения и качества городской и сельской среды, архитектурного решения жилой, рекреационной, исторической,

⁸ Васильев С.А. Особенности правового регулирования культурной деятельности в городе Севастополе // Градостроительное право 2022. № 2. С. 28–32.

⁹ Пушкина А.В. Защита прав собственника жилого помещения // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 7–11

¹⁰ Штомпель Л.А. Города, создающие нас: трансформация «культуры участия» // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 35–39

¹¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1) Ст. 16.

¹³ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1) Ст. 14.

¹⁴ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4344.

¹⁵ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1) Ст. 4210

¹⁶ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

¹⁷ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 2010. № 31 Ст. 4159.

¹⁸ Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30 Ст. 3799

¹⁹ Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13 Ст. 1177

²⁰ Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 14 Ст. 1667

хозяйственной и других зон, необходимых населенному пункту, регулирования нового строительства, реконструкции (реновации), капитального ремонта или сноса существующей застройки, включая систему разрешительной документации и полномочия государственных и муниципальных органов в данной области деятельности.

Раздел III «Энерго-инженерная инфраструктура» должен быть полностью сопряжен с предыдущим и последующим разделами, так как недопустимо существование на территории населенного пункта учреждений и компаний, связанных с непосредственным обеспечением населения теми или иными услугами и ресурсами, но преследующими исключительно свои коммерческие цели. Одними из важнейших критериев оценки их деятельности должны стать *доступность и полезность* их услуг в области электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения, теплоснабжения. Особое место в данном разделе должны занять нормы и правила тарифного регулирования, обеспечивающие благополучную среду проживания.

Раздел IV «Жилищно-коммунальное хозяйство» должен представлять собой своего рода «коммунальную конституцию» для полного, эффективного (с точки зрения качества и потребности услуг населению) и перспективного современного уровня эксплуатации всех зданий и сооружений, благоустройства и озеленения территорий различной функциональной направленности с учетом географических и климатических факторов, использования передовых технологий сбора, переработки и утилизации бытового мусора и т.п., включая прозрачную и контролируемую систему оплаты коммунальных услуг.

Принципиально важен *раздел V «Транспортная инфраструктура»* с точки зрения подведомственности дорожно-транспортной сети — все, что находится и работает для обслуживания населения, должно быть либо в прямом подчинении либо в постоянном зависимом взаимодействии с властями населенного пункта, к которым относятся межпоселенческие дороги, внутрипоселенческие транспортные объекты и транспортные предприятия, дворовые и вспомогательные проезды и стоянки, а также регулирование вопросов содержания и развития транспортной инфраструктуры, проектирование федеральных и региональных магистралей с учетом не только развития населенного пункта, но и с обязательным сохранением уровня благоприятности среды проживания как в городских, так и в сельских населенных пунктах.

Наряду с предыдущим разделом в кодексе также должно найтись место для *раздела VI «Информационно-коммуникационные сети»*, в котором могли бы быть урегулированы основы обеспечения любого населенного пункта обязательным (минимальным) набором средств связи и коммуникаций, вопросы развития и внедрения новых доступных и полезных информационных технологий и роботизации, отражены правовые вопросы внедрения цифровых технологий в сфере жизнедеятельности «умного» населенного пункта и др.

Выше мы уже неоднократно упоминали различные аспекты благоприятной среды города или села, однако основные нормативные требования по ее обеспечению можно сконцентрировать в специальном *разделе VII «Благоприятная среда населенных пунктов»*, где урегулировать вопросы обеспечения безопасности человека, экологии населенных пунктов (охрана водных объектов и очистка сточных вод, сохранение и восстановление растительности, обеспечение чистоты воздуха в городах и промышленных зонах, санитарно-эпидемиологические условия и т.п.). По нашему мнению, необходимо урегулировать требования к социально-психологическим и культурологическим характеристикам жилой среды, особенно в крупных промышленных и транспортных центрах.

Более того, считаем важным выделить в кодексе отдельный *раздел VIII «Урбанизированные регионы»*, посвященный правовому регулированию особенностей функционирования межпоселенческой инфраструктуры агломераций и мегаполисов как опорных центров развития регионов и страны.

Подводя итог, можно в первую очередь сказать, что предложенный проект кодекса лишь повод для глубокой научной разработки подобного документа, но, во-вторых, обращаясь к современному состоянию международной обстановки и тем задачам, которые стоят сегодня перед страной и ее гражданами — меняется вся система социально-экономического и политико-правового устройства России, мы понимаем, что в этой ситуации уже нельзя опираться на старые «нетеропливые» и «традиционно-консервативные» подходы в правовом регулировании процессов жизнедеятельности и кодификации законодательства «Успеть» за быстро меняющейся ситуацией можно только с использованием новых научных подходов, так как законодательство будет устаревать и тормозить процессы развития, что совершенно недопустимо.

Литература

1. Васильев С.А. К особенностям правового регулирования культурной деятельности в городе Севастополе / С.А. Васильев // Градостроительное право. 2022. № 2. С. 28–32.
2. Грищенко Л.Л. Современные проблемы защиты населения городов в условиях урбанизации (общетеоретические вопросы) / Л.Л. Грищенко, В.Б. Княжев, И.А. Синодов // Градостроительное право. 2022. № 1. С. 37–42.
3. Дементьев А.Н. Теоретические и практические проблемы определения архитектурно-градостроительных терминов в законодательстве Российской Федерации / А.Н. Дементьев, Ф.А. Дементьев // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 6–14.
4. Касаткина С.С. Проблемы взаимодействия муниципальной власти и горожан по вопросам формирования комфортной городской среды / С.С. Касаткина // Градостроительное право. 2022. № 1. С. 20–24.
5. Мартынова С.Э. Задачи правового регулирования в контексте партисипативности принятия управленческих решений в сфере градостроительства / С.Э. Мартынова // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 14–21.
6. Матяцук С.В. Смена способа управления многоквартирным домом или выбор новой управляющей организации: вопросы теории и практики / С.В. Матяцук // Градостроительное право. 2021. № 4. С. 15–19.
7. Лушкина А.В. Защита прав собственника жилого помещения / А.В. Лушкина // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 7–11.
8. Тихомиров Ю.А. Теоретические основы классификации законов / Ю.А. Тихомиров, С.В. Бошно // Право и современные государства. 2018. № 2-3. С. 9–19.
9. Упоров И.В. Генеральные планы городов: законодательное регулирование и проблемы правоприменения / И.В. Упоров, Е.С. Бескоровайная // Градостроительное право. 2019. № 3. С. 33–37.
10. Штомпель Л.А. Города, создающие нас: трансформация «культуры участия» / Л.А. Штомпель // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 35–39.