
СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, norma_m@inbox.ru

ОБЩИЕ ИДЕИ К ФОРМИРОВАНИЮ ГОРОДСКОГО ПРАВА

SOKOLOVA ANNA IGOREVNA

PHD in Law, associate professor, associate professor of the Department of constitutional and international public law, Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, norma_m@inbox.ru

GENERAL IDEAS FOR THE FORMATION OF CITY LAW

Аннотация. В статье исследуются отдельные исторические аспекты градостроительства, научные идеи в области развития городов начале XX века и последних лет. Отмечается негативным фактором то, что градостроительство как полномочие органов местного самоуправления в крупных городах перераспределяется и переходит в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Обосновывается потребность обновления норм градостроительного права в целях отражения современной территориальной основы местного самоуправления. Вносится предложение по разработке новых правовых конструкций статуса различных поселений и включению их в законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Обосновывается необходимость формирования городского права как комплексной отрасли права.

Ключевые слова: градостроительство, территориальное развитие, город, село, урбанизация, рурализация, территориальная основа местного самоуправления, поселенческий принцип, муниципальное право, городское право.

Review. The article examines certain historical aspects of urban planning and scientific ideas in the field of urban development in the early twentieth century and recent years. It is noted as a negative factor that urban planning as the authority of local governments in large cities is redistributed and transferred to the jurisdiction of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The need to update the norms of urban planning law in order to reflect the modern territorial basis of local self-government is substantiated. A proposal is made to develop new legal structures for the status of various settlements and include them in the draft law No. 40361-8 "On the general principles of organizing local self-government in a single system of public authority". The necessity of forming urban law as a complex branch of law is substantiated.

Keywords: urban planning, territorial development, city, village, urbanization, ruralization, territorial basis of local self-government, settlement principle, municipal law, urban law.

Муниципальное право в настоящее время находится в критическом состоянии – потребность в формировании новой концепции развития опосредована множеством противоречий в правовой природе, теоретическом осмыслении и практике реализации. Одним из способов сохранения отрасли в российской правовой системе видится более активное взаимодействие с положениями иных видов отраслевого регулирования и создание на их основе новых правовых конструкций. В частности, перспективным представляется формирование городского права.

В момент зарождения отечественного муниципального права аналогичные идеи высказывали представителями новой науки. Так, возможность внедрения муниципального социализма Матвеем Дмитриевичем Загряцковым опосредовалось концепцией развитием «градоустройства» на местах¹. Этим же

идей придерживался Лев Александрович Велихов.

Правовое регулирование местного самоуправления изначально строилось на поддержки самостоятельности и уникальности российских поселений различного типа: принимались акты, направленные на развитие и деревень, например, «Попечение о лучшем устройстве селений», в дальнейшем совершенствовались государственная нормативная поддержка городов.

Однако положительная динамика правовой регламентации местного самоуправления была прервана после Октябрьской революции, а местные Советы в силу ряда причин не обладали достаточными полномочиями, чтобы реально влиять на состояние городского дела.

Градостроительство в советское время развивалось, по мнению ряда ученых, аналогично колониза-

¹ См., напр.: Косенкова Ю.Л. Город как коллективное жилище: миссия профессора М.Д. Загряцкова. 1930-е годы // Градостроительство. 2020. № 4. С. 40-49.

ции в дореволюционной России². Урбанизации носила бессистемный характер, поэтому для современных российских городов характерны некомплексность застройки, нелогичный рост этажности многоквартирных жилых домов в условиях отсутствия улучшения качества архитектуры³, точечная реализация. При этом в советский период строго соблюдались ключевые регуляторы градостроительной сферы – «Строительные нормы и правила», что обеспечивало определенный уровень качества застройки. В дальнейшем, с учетом правового регулирования данной сферы общественных отношений Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184 «О техническом регулировании» императивность большинства СНиПов была нивелирована.

Таким образом, в современной России градостроительство и территориальное развитие села в аспекте переосмысления соотношения норм градостроительного и муниципального права представляются необходимым направлением развития каждой из данных комплексных отраслей или же формирования общего комплексного правового регулирования в рамках городского права.

Так, градостроительство является важнейшей частью местного самоуправления, поскольку территориальная основа представляется первичной в его системе. Однако, в соответствии со ст. 8.2 Градостроительного кодекса РФ, принятой в 2014 году почти повсеместно соответствующие полномочия в городских округах, административных центрах субъектов Российской Федерации, переданы в органы государственной власти субъектов. При этом в большей части субъектов подобное правовое регулирование вводилось под массовое недовольство общественности, лидеров мнений и архитектурного сообщества города.

В данном аспекте важно отметить мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева о том, что указанные полномочия крайне важны для реализации природы местного самоуправления в городах и развития территорий. Заслуженным юристом России отмечается, что правила землепользования и застройки имеют своей целью создание условий для устойчивого развития территорий и одновременно создание условий для привлечения инвестиций. Последнее осуществляется, в том числе, путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. При передаче указанных «градоустанавливающих» полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации от органов местного самоуправления интерес жителя муниципального образования в сфере градостроительства фактически подменяется интересом государства.

При этом подобное перераспределение полномочий представляется непосредственной реализацией

правовой конструкции ст. 132 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Однако градостроительные полномочия перераспределяются в абсолютном большинстве случаев в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, аналогичные сферы в малых городах и селах, которые с точки зрения реализации указанной выше правовой конструкции больше нуждаются в территориальном планировании грамотными специалистами уровня государственной власти, подобный интерес для нее не представляют.

Исторически осуществлением градостроительства в мировом пространстве занимались либо профессиональные архитекторы, либо местное сообщество. Сегодня в большинстве современных зарубежных государства градостроительство или урбанистика является исключительным полномочием органов местного самоуправления, а его качество его выполнения становится ведущим критерием оценки деятельности местной администрации.

Однако меньшее или даже минимальное участие представителей архитектурного и местного сообщества при принятии градостроительных решений приводят к деградации городской среды: беспорядочности и уплотнению застройки, возведению зданий и сооружений, нарушающих экологические и эстетические требования, необоснованному переводу земельных участков из одной категории в другую, бессистемности общественных пространств, вырубке скверов и парков и в целом к низкому качеству среды проживания.

Стоит согласиться с точкой зрения О. М. Роя о том, что именно градостроительная деятельность органов местного самоуправления является наилучшей иллюстрацией возможностей муниципальной власти, ее способности самостоятельно и под свою ответственность решать проблемы горожан и содействовать улучшению условий их проживания. И если эта деятельность не будет отвечать общественным ожиданиям, то даже достигнутые местной властью положительные результаты работы в других сферах не улучшат общего впечатления о качестве территориального управления⁴. Следовательно, градостроительные полномочия составляют особую ценность в рамках местного самоуправления.

Кроме того содержательно, как было указано Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 28 марта 2017 г. № 10-П, Определениях от 01 декабря 2005 г. № 468-О и от 07 февраля 2013 г. № 127-О, нормы градостроительного права,

² Томас Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 66.

³ Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 275.

⁴ Рой О. М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 99.

как комплексной отрасли, относятся к предметам ведения смежных отраслей и совместному ведению субъекта и федерации. И даже собственно градостроительные нормы не возможно отнести к исключительному ведению субъекта Российской Федерации по остаточному признаку, несмотря на отсутствие специального указания на него, как обособленную отрасль, в статье 72 Конституции Российской Федерации. В то время как муниципальные правовые акты, составляющие основу градоустройства и территориальной организации иных муниципальных образований и населенных пунктов, логично не входят в градостроительное законодательство, а только в рамках правовой конструкции ч. 4 ст. 3 Градостроительного кодекса РФ не должны противоречит кодексу.

Таким образом, в рамках данного правового регулирования и создается правовая конструкция, согласно которой градостроительством нивелируется местное самоуправление в целом, и не учитываются особенности его территориальной основы. Последнее подтверждается тем, что в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ термин *градостроительная деятельность* неоправданно широко трактуется, подразумевая под собой деятельность по развитию любых территорий, в том числе городов и иных поселений. Не определены четко виды муниципальных образований, использован абстрактный обобщающий термин территория и указаны только город и иные поселения, что фактически подвешивает в воздухе все иные новообразования. Кроме того территория не подразумевает под собой юридических границ муниципальных образований или населенных пунктов. На этот же недостаток правового регулирования указывал М. Д. Загряцков в своих работах начала 1930-х гг.⁵. Подобная правовая конструкция представляется не имеющих перспектив для регулирования градостроительной деятельности и в агломерациях.

Территориальное развитие агломераций заключается в функциональном включении новых районов и «уплотнении» центральной территории за счет роста экономического оборота и количества рабочих мест. Масштабы и значимость этих явлений требуют применения соответствующих методов комплексного территориального развития агломерациями. Жизнедеятельность агломераций весьма разнообразна, что обуславливает необходимость принятия по возможности гибкой формы территориального устройства.

Кроме того необходимо отметить, что эффективность решения вопросов местного значения в агломерациях зависит не только от определенной модели управления, но и, в первую очередь, от гибкости управленческих и градостроительных кадров, умения жителей города приспосабливаться к изменяющимся условиям среды, а также от грамотного территориального планирования.

Принятым в первом чтении законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» не закрепляется правовая модель ни управле-

ния агломерациями, ни территориального планирования или развития как единого публично-правового образования городского типа. Более того, в принципе отсутствует указание на данную правовую категорию, что не соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, определяющей институт помимо прочего общемировой тенденцией пространственного развития, наравне с городскими и сельскими поселениями.

Тем, что законодатель в раках преобразований муниципально-правового регулирования отказывается от сохранения поселенческого уровня местного самоуправления, предлагая укрупнить муниципалитеты до городских и муниципальных районов, автоматически не создаются новые агломерациями. Однако создаются условия для формирования на месте действующих моделей агломераций внутримunicipальных аналогов, периферия которых состоит из населенных пунктов или даже части их территорий.

Указанное может привести к определенному конфликту интересов в силу не совпадения границ агломерации и вновь создаваемых публично-правовых образований по вопросам развития всей территории муниципального образования или его части, составляющую метрополию, а также наложит обязательства по преобразованию относительно устоявшихся правовых конструкций.

Создание оптимальной и универсальной модели территориального развития городских агломераций является сложной задачей. При этом правовые конструкции, основанные на принципе децентрализации, различные формы межмуниципального сотрудничества в аспекте грамотного градостроительства доказали свою эффективность и вне универсального государственного регулирования.

Также следует отметить, что градостроительное зонирование, лежащее в основе территориального развития городских агломераций, как термин градостроительного права предполагает собой зонирование территорий различных муниципальных образований, в том числе сельских поселений и муниципальных районов. Таким образом, в нормах градостроительного права термином город обобщаются все виды муниципальных образования.

В рамках градостроительства необоснованно и точно происходит включение видов муниципальных образований при определении программ комплексного развития. Сферой их применения законодатель обозначает только городские и сельские поселения, городского округа. А остальные, в том числе вновь созданные муниципальные округа, исходя из буквального толкования нормы, не могут быть включены в программы комплексного развития, что значительно нарушает права на комфортные условия проживания для местных жителей.

В ст. 8 Градостроительного кодекса РФ четко и закрытым образом структурированы полномочия в области градостроительной деятельности органов местного самоуправления только трех видов муниципаль-

⁵ См., напр.: Косенкова Ю. Л. Город как коллективное жилище: миссия профессора М.Д. Загряцкова. 1930-е годы // Градостроительство. 2020. № 4. С. 40-49.

ных образование: поселений, муниципальных районов и городских округов. Указанное не значит, что градостроительная деятельность или территориальное планирование не ведется в других видах муниципальных образований, нормы применяются по аналогии. Однако особенности территориального устройства в подобных правовых конструкциях не учитываются.

В нормах муниципального права градостроительство и территориальное развитие как вопросы местного значения прямо не закреплены за сельскими поселениями. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и уставами сельских поселений указанные полномочия реализуются органами местного самоуправления муниципального района, что приводит к аналогичному пробелу правового регулирования.

Таким образом, действующие градостроительные и муниципальные правовые конструкции не учитывают современное и потенциальное развитие территориальной основы местного самоуправления.

Несмотря на то, что в редакции, принятой в первом чтении Законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁶, была предпринята попытка максимально унифицировать виды муниципальных образований до трех крупных единиц, подобный отказ от поселенческого начала местного самоуправления был признан абсолютным большинством теоретиков и практиков противоречащим самой природе последнего. Представляется, что и в дальнейшем, попытки сделать универсальными муниципальные образования в России по форме и содержанию не получат развития, ни через естественную эволюцию, ни в рамках правового регулирования.

На основании изложенного представляется востребованным не допускать перераспределение градостроительных полномочий, предусмотрев их в исключительном ведении органов местного самоуправления. При этом максимального эффекта при развитии территории можно достигнуть при комплексной разработке всего спектра градостроительной документации муниципального уровня⁷.

Реализацию правовой конструкции единства системы публичной власти возможно посредством за-

конодательного закрепления права представителей муниципальной власти обращаться за профессиональными консультациями специалистам в соответствующих сферах в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также архитектурному сообществу, с учетом выделения соответствующих дотаций из регионального или федерального бюджета на оплату услуг последних.

В рамках проводимой муниципальной реформы городские и сельские поселения можно «вернуть к жизни», также как и не допустить гиперурбанизации России, в первую очередь за счет обоснованного включения новых правовых конструкций статуса различных поселений в законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в новую концепцию градостроительства в рамках решения вопросов местного значения. Обоснованным является и внесение изменений и дополнений в градостроительное правовое регулирование, в частности, в понятийно-категориальный аппарат, отражающих преобразования в территориальной основе местного самоуправления и не допускающих универсального подхода к различным видам муниципальных образований.

Развивая мысль Николая Семеновича Тимофеева о соотношении «муниципального романтизма» и «муниципального нигилизма», представляется важным определить варианты развития местного самоуправления и муниципального права, обеспечивающие баланс между указанными правовыми категориями. Инициативы граждан являются важнейшим ресурсом развития местных сообществ, они служат основой обустройства территории, где эти люди проживают, и планов, которые определяют перспективы развития этой территории. В этих условиях напрашивается вывод о повышении роли местного самоуправления в обеспечении качества городской среды.

Востребованным видится грамотная консолидация или своеобразная гармонизация норм градостроительного и муниципального права в целях дальнейшего развития обеих отраслей права с учетом сохранения и развития правовой природы местного самоуправления, идеальной формой подобного развития видится формирование новой комплексной отрасли права – городского права.

Библиографический список

1. Береговских А.Н. Управление развитием территорий и градостроительная документация. Часть 1. Разработка градостроительной документации муниципальных образований. – Омск: ООО «РА «ГРАД», 2007. – 289 с.
2. Косенкова Ю.Л. Город как коллективное жилище: миссия профессора М.Д. Загряцкова. 1930-е годы // Градостроительство. – 2020. – № 4. – С. 40-49.
3. Логвинов В.Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. – 2020. – № 1. – С. 273-278.
4. Томас Т.М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. – 2009. – № 1. – С. 65-76.
5. Рой О.М. Роль местного самоуправления в сфере градостроительства // Муниципальная академия. – 2016. – № 3. – С. 92-99.

Рецензент: Архирейская Т. Ю., заведующий кафедрой конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁶ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 30.01.2022).

⁷ См., напр., Береговских А.Н. Управление развитием территорий и градостроительная документация. Часть 1. Разработка градостроительной документации муниципальных образований. Омск, 2007. 289 с.