

Город как объект юридической науки: проблемы и перспективы правового регулирования

Аннотация. Одной из современных тенденций развития общества и государства является тотальная урбанизация, которая воплощается в отмирании сельского уклада и концентрации населения и капитала в мегаполисах и окружающих их агломерациях. В статье рассматриваются исторические закономерности урбанизации, исследуется место города в системе гуманитарного знания, констатируется зарождение нового междисциплинарного направления исследования города — юридической урбанологии, предметом которой является правовое пространство современного города. Город исторически выступали центрами политики, торговли, образования, а распространение городского уклада стало одной из неотъемлемых черт капиталистического способа производства, который является главенствующей экономической системой производства и распределения на современном этапе. Тем не менее правовое регулирование городских отношений сопряжено с рядом проблем, требующих разрешения как на теоретическом уровне, так и на уровне законодательства. В этой связи в статье анализируется актуальное российское законодательство, а также подзаконное и ведомственное нормотворчество на предмет соответствия требованиям времени и оценки эффективности регулирования основ правового пространства города. Для разрешения выявленных проблем предлагается принятие системного программного акта, при подготовке которого может учитываться опыт зарубежного регулирования сферы городских отношений.

Ключевые слова: право на город; правовое пространство; город; урбанизация; мегаполис; моногород; государство; экономика; политика; урбанистика; урбанонология; типология; гражданское участие; совместность.

Для цитирования: Филин А. Ю. Город как объект юридической науки: проблемы и перспективы правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 7. — С. 22–29. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.022-029.

Благодарности. Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» (Центр компетенций «Геоправо»).

© Филин А. Ю., 2024

* Филин Андрей Юрьевич, аспирант кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
filin.pravo@yandex.ru

The City as an Object of Legal Science: Problems and Prospects of Legal Regulation

Andrey Yu. Filin, Postgraduate Student, Department of Theory of the State and Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
filin.pravo@yandex.ru

Abstract. One of the modern trends in the development of society and the State is total urbanization, which is embodied in the withering away of the rural way of life and the concentration of population and capital in megacities and surrounding agglomerations. The paper examines the historical patterns of urbanization, investigates the place of the city in the system of humanitarian knowledge, and explains the emergence of a new interdisciplinary field of urban research, namely, legal urbanology, the subject of which is the legal space of a modern city. Historically, cities have been centers of politics, trade, and education, and the spread of urban life has become one of the integral features of the capitalist mode of production that is the dominant economic system of production and distribution at the present stage. Nevertheless, the legal regulation of urban relations is associated with a number of problems that require resolution both at the theoretical level and at the legislative level. In this regard, the paper analyzes current Russian legislation, as well as subordinate and departmental rulemaking for compliance with the requirements of the time and evaluation of the effectiveness of regulating the foundations of the legal space of the city. To resolve the identified problems, it is proposed to adopt a systematic program act, the preparation of which can take into account the experience of foreign regulation of the sphere of urban relations.

Keywords: right to the city; legal space; city; urbanization; megapolis; single-industry city; state; economy; politics; urbanism; urbanology; typology; civic participation; teamwork.

Cite as: Filin AYu. The City as an Object of Legal Science: Problems and Prospects of Legal Regulation. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(7):22-29. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.164.7.022-029.

Acknowledgements. The research was carried out within the framework of the «Priority-2030» Strategic Academic Leadership Program (Geopravo Competence Center).

Город представляет собой комплексное многоаспектное явление, которое на протяжении всей человеческой истории вызывает интерес ученых и философов.

Одни из первых городов возникли еще в конце IV — начале III тысячелетия до н. э. на африканском и азиатском континентах в долинах крупных рек, что позволяло не только использовать плодородную за счет естественной ирригации почву, но и эффективно вести торговлю с другими поселениями и контролировать основные транспортные пути. Несколько иной путь развития городов имел место в Западной Европе, где к VIII в. до н. э. сформировалась полисная структура общества, характеризующаяся наличием относительно небольших городов-государств с разнообразным социальным и профессиональным составом населения и специфической системой политического управления.

Несмотря на особенности условно азиатского и европейского пути образования городов, можно выделить ряд общих черт, присущих им:

- 1) концентрацию капитала в городах;
- 2) централизацию органов власти в крупных городах и возникновение столицы как политического центра государства;
- 3) формирование городской идентичности, отличной от сельской;
- 4) возникновение исторического облика города: природно-культурного ландшафта, сети общественных пространств, архитектуры и пространства.

Приведенные тенденции определили дальнейшую роль города в развитии человеческой цивилизации и обусловили занятие им центрального места в системе социопрофессиональной организации.

В настоящий момент город выступает объектом исследования различных отраслей гума-

нитарного знания: политологии, антропологии, социологии, культурологии, философии и т.д. Тем не менее вплоть до конца XX в. город как государствообразующая политико-правовая категория оставался за рамками юридической науки.

Следует отметить, что, хотя в рамках отраслевых юридических наук отдельным аспектам городских отношений всё же уделялось некоторое внимание, в теоретико-правовой науке город как фундаментальная категория юриспруденции не рассматривался в принципе. Вместе с тем рост численности городского населения и урбанизация сельской местности (где также активно распространяется городской уклад), развитие мегаполисов и концентрация экономической жизни в крупных мегаполисах окончательно определили необходимость формирования новой отрасли правоведения: юридической урбанографии, предметом которой выступает правовое пространство современного города.

Одной из наиболее обстоятельных работ в данной области является коллективная монография под редакцией В. В. Таболина «Юридическая урбанография. Урбанографическая теория»¹, которая объединила исследования таких авторов, как П. А. Астафичев, В. А. Волох, Н. А. Воронина, А. Н. Дементьев. За рубежом проблема юридической природы городских отношений также широко отражена в работах социологов и политологов: А. Лефевра, Д. Харви, М. Хардта, А. Негри и др. Вместе с тем ввиду крайней сложности предмета исследования, обусловленной его междисциплинарным характером, приходится констатировать, что до настоящего момента не сложилось единого подхода к формированию теоретико-методологических и нормативных основ правовой модели города.

В начале XXI в. в российский правовой дискурс активно внедряется категория «право на город», единого понимания которой, однако, еще не сложилось. Так, основоположниками

данного понятия (А. Лефевр, Д. Харви) «право на город» рассматривается как «концепция пересмотра в сознании и в политической практике города как пространства для творческого труда, которое будет защищено от довлеющего воздействия коммодификации и капитализма, разрушающих социальные отношения и порождающих в XIX–XX вв. пространственное неравенство в мировых городах»². При этом российские авторы, осуществившие рецепцию данной правовой категории в отечественную науку, например Е. С. Кочухова, В. С. Мартьянов, понимают под «правом на город» буквально субъективное право горожан на доступ к широким социальным благам, право слабых городских субъектов заявлять и отстаивать свои интересы³.

Другие исследователи, например В. В. Таболин, напротив, отказываются от использования данного понятия, применяя для обозначения юридического содержания городских отношений более традиционные для отечественной юридической техники термины «городское право» или «правовое пространство города». Указанные категории являются значительно более широкими по содержанию и охватывают всю систему правоотношений, регулируемых различными отраслями права, которая включает в себя как конкретные отношения, реализуемые индивидуальными субъектами, так и абстрактные, в которых совокупность жителей города воплощается как единый коллективный субъект городского права.

Частично проблему формирования теоретико-методологических основ изучения города как категории юриспруденции могло бы восполнить нормативное регулирование городских отношений, однако российское законодательство в этой области едва ли способствует этому, поскольку оно изобилует пробелами, фрагментарным и ситуативным регулированием, в нем нет системного подхода к формированию основ правовой модели современного города.

¹ См.: Юридическая урбанография. Урбанографическая теория : монография : в 2 т. / колл. авт. ; под общ. ред. В. В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021.

² Лефевр А. Право на город // Экономическая социология. 2023. № 1. С. 55.

³ Кочухова Е. С., Мартьянов В. С. Креативный город или право на город: альтернативы урбанистического развития в российском контексте // Антиномии. 2019. № 2. С. 60.

В этом смысле существенным пробелом отечественного законодательства является отсутствие единого программного акта, в котором могли бы быть сформулированы основные понятия и концепции городского права.

Зарубежным юрисдикциям известны случаи системного правового регулирования городских правоотношений и формирования нормативных основ городского правового пространства. Так, Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы (CLRAE) Совета Европы 18 марта 1992 г. принята Европейская хартия городов, которая представляет собой комплексный программный документ, регулирующий сферу городских отношений, в том числе проблемы городского и местного управления, вопросы реализации прав граждан и повышения качества жизни, развития инфраструктуры и обеспечения безопасности⁴.

Внимания заслуживает также тот факт, что названный документ нормативно закрепляет определение понятия «город», в то время как современное российское законодательство легальной дефиниции города не содержит. Так, согласно названной хартии, город представляет собой автономную административную единицу, объединяющую сообщество жителей с определенными интересами, населенный центр с организованным строительством, коммунальным обслуживанием и своей собственной администрацией.

Вместе с тем следует отметить, что Европейская хартия городов может быть использована исключительно как пример формирования основ правового пространства города. Рецепция указанного документа едва ли может способствовать совершенствованию отечественного нор-

мотворчества в области построения правовой модели города, что обусловлено как специфической юридической техникой хартии, так и кругом вопросов, которые актуальны для стран Европейского Союза и значительно отличаются от проблематики городского пространства России.

Другой существенной проблемой российского правотворчества в области регулирования городских отношений является подзаконный характер большинства актов в данной сфере. При этом нормативное регулирование на уровне федеральных законов практически отсутствует, а региональное законодательство существенно различается в трактовках того, что есть город, какими признаками он обладает и в каких функциональных типах он воплощается на практике. Так, распоряжением Правительства РФ определение статуса города отнесено к компетенции законодательных органов субъектов Российской Федерации⁵. Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что даже общие признаки, позволяющие определить содержание понятия «город», серьезно различаются в зависимости от географического положения субъекта и близости к крупным мегаполисам и их агломерациям.

Например, в Республике Крым городом признается населенный пункт, имеющий городскую черту, численность населения не менее 8 тыс. человек, промышленное, социально-экономическое, историческое и культурное значение, а также перспективы для экономического развития и роста численности населения⁶. В Краснодарском крае, который, очевидно, имеет более высокий уровень урбанизации, критерий численности населения для определения статуса города увеличивается до 15 тыс.⁷, а в столичном

⁴ Европейская хартия городов (принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы (CLRAE) Совета Европы 18 марта 1992 г.) // URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=22053> (дата обращения: 04.09.2023).

⁵ П. 2 Методики формирования индекса качества городской среды, утв. распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2019. № 13. Ст. 1453.

⁶ Ч. 1 ст. 1 Закона Республики Крым от 06.06.2014 № 18-ЗПК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 26.08.2014. № 1 (ч. 2).

⁷ П. 4 ст. 7 Закона Краснодарского края от 02.07.2009 № 1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 08.07.2009. № 20 (150). Ч. I. С. 11.

округе городом считается лишь такое образование, которое имеет развитую промышленность либо научно-производственный комплекс и социальную инфраструктуру, численность населения не менее 50 тыс. человек (либо меньше при условии важного промышленного, социально-культурного или исторического значения), а также перспективы экономического развития и роста численности населения⁸.

Тем не менее указанные признаки едва ли достаточны для определения понятия «город» и не отражают различные функциональные типы городов, разграничение которых чрезвычайно важно для формирования основ городского права.

В отечественной науке попытки сформулировать доктринальные классификации городов по различным основаниям предпринимались неоднократно. Авторы предлагают разные критерии: численность населения, географическое положение, плотность населения, функции, вид экономики и др.⁹ Вместе с тем полагаем, что многообразие городов на территории Российской Федерации, особенности их экономико-географического положения, степени развитости инфраструктуры и функционально-целевого назначения определяют необходимость их функциональной типологии на основании совокупности вышеуказанных признаков. При этом все города могут быть условно разделены на две группы: *моногорода*, роль которых в системе экономического обмена внутри страны характеризуется значительным преобладанием определенной сферы хозяйства над остальными, и *мегаполисы*, для которых свойственны высокая концентрация капитала, развитая инфраструктура, направленная на производство и потребление услуг, высокий уровень инновационной активности, распространение влияния за рамки административных границ и особая индустриальная культура и наследие.

К первой группе следует отнести:

— промышленные города, формируемые вокруг производственного кластера и обеспечивающие его функционирование за счет стимулирования занятости городского населения на производстве;

— исторические города, характеризующиеся прежде всего расположением в границах их территории объектов культурного наследия: памятников, ансамблей, достопримечательных мест, а также иных культурных ценностей, созданных в прошлом, представляющих археологическую, историческую, архитектурную, градостроительную, эстетическую, научную или социальнокультурную ценность, имеющих большое значение для сохранения самобытности народов Российской Федерации и их вклада в мировую цивилизацию¹⁰;

— туристические города, которые по своей сути не всегда тождественны историческим и участвуют в системе экономического обмена путем удовлетворения культурно-познавательных и рекреационных потребностей граждан, в большинстве своем не являющихся местными жителями;

— научно-производственные центры (наукограды, технополисы, академгородки, технопарки), чье целевое назначение заключается в формировании среды для разработки перспективных научных проектов, в которых задействовано население такого города;

— административные центры, в которых находится представительный орган соответствующего публично-правового образования муниципального образования или субъекта Российской Федерации, необходимые для функционирования аппарата публичной власти.

Моногороду противопоставляется мегаполис (греч. *megas* (*megalu*) большой + *polis* город), правовая природа которого представляет особый интерес ввиду его государствообразующего

⁸ П. 5 ч. 1 ст. 3 Закона Московской области от 31.01.2013 № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 12.02.2013.

⁹ Манаева И. В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. 2018. № 7 (454). С. 1235–1244.

¹⁰ Ст. 2 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

значения в современной экономической системе. Понятие «мегаполис» в настоящий момент в законе отсутствует. В доктрине мегаполис рассматривается как сложная многокомпонентная динамическая система, которая пространственно не совпадает с ее административными границами (Г. М. Лаппо)¹¹, как компонент глобальной политики (И. В. Федякин)¹², как центр масштабного материального производства, притяжения людей, информации, товаров и услуг (П. Маршан)¹³ и т.д.

Мегаполис можно определить как особое социопространственное системное образование, которое включает в себя элементы всех перечисленных типов моногорода, географически соседствующие друг с другом и поделенные на кластеры, связанные общей инфраструктурой, обслуживающей экономические потребности хозяйствующих субъектов и граждан.

Как видим, понятие «город» получает свое внешнее выражение в весьма разнообразных экономико-географических и функциональных проявлениях.

Функциональная роль и целевое назначение городов может существенно варьироваться, что следует принимать во внимание при формировании теоретико-методологических основ политики в области городского развития.

Еще одной проблемой современного правотворчества в сфере регулирования основ городского правового пространства является тот факт, что ряд особо важных общественных отношений в данной области регулируется не просто подзаконными, но ведомственными (ненормативными) актами, что свидетельствует об отсутствии должного внимания правотворческих органов к проблеме.

Так, на федеральном уровне Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Рос-

сийской Федерации на период до 2024 года»¹⁴ утверждены основы реализации национальных проектов, связанных с развитием городов, повышением качества жизни граждан и упрощением их доступа к механизмам городского управления и гражданского участия в городской жизни. На основании данного Указа Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации был разработан национальный проект «Жилье и городская среда», ключевыми целями которого названы обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, увеличение объема жилищного строительства, повышение комфортности городской среды, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда.

В состав этого национального проекта входит проект «Формирование комфортной городской среды», направленный на стимулирование гражданского участия путем реализации инициатив по повышению качества городской среды, в результате чего к 2024 г. планируется повысить индекс качества городской среды на 30 % и сократить количество городов с неблагоприятной средой в два раза. Кроме того, в рамках названного проекта активно внедряется концепция «умного города», которая предполагает расширение гражданского участия в правовой жизни мегаполиса посредством создания инфраструктуры для информационной коммуникации.

Данный факт, безусловно, является позитивным этапом развития городского правового пространства Российской Федерации, плоды которого можно увидеть, обратившись к результатам

¹¹ См.: Лаппо Г. М. География городов. М. : Владос, 1997.

¹² Федякин И. В. Мегаполисы как субъекты политики: история и современность // Обозреватель = Observer. 2013. № 8 (283). С. 48–56.

¹³ Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. 2004. № 1. С. 4–8.

¹⁴ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

исследования Urban & Innovation Environment Index 2023¹⁵, согласно которому Москва заняла ведущее место в рейтинге пространственного развития городов БРИКС по степени внедрения инноваций.

Тем не менее необходимо заключить, что такие неотъемлемые элементы концепции «умного города», как упрощение порядка подачи обращений граждан по вопросам правопорядка и городского благоустройства, предоставление гражданам отдельных полномочий для взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти и управления и т.д., активно развивались и ранее, однако они по-прежнему актуальны преимущественно для основных городов федерального значения¹⁶. Приходится констатировать значительную неравномерность распространения подобных форм гражданского участия на территории Российской Федерации, несмотря на то что отечественное законодательство не содержит препятствий для реализации этих форм участия на региональном и местном уровнях.

На данную проблему обращал внимание Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 01.03.2018, указывая, что развитие городов должно стать движущей силой для всей страны, а активная, динамичная жизнь России не может сосредотачиваться в одних лишь мегаполисах¹⁷. Тем не менее фактически, в отсутствие системного регулирования городских отношений на федеральном уровне, ведомственные акты, не имеющие обязательной юридической силы, закрепляют требования, которые исполняются лишь отдельными регионами, в результате чего приоритет развития отдается только крупным мегаполисам, в то время как моногорода, имеющие важное

значение в системе экономических связей в России, стагнируют, а их население мигрирует в крупные экономические центры.

Изложенные проблемы, выявленные в ходе изучения нормотворчества в сфере городского права, свидетельствуют о необходимости разработки и принятия в Российской Федерации единого программного документа, нормативно закрепляющего основы правового пространства города. Указанный документ должен в обязательном порядке содержать следующие положения:

а) понятие города, его признаки и типы с учетом экономико-географического положения, особенностей инфраструктуры и функционально-целевого назначения;

б) задачи, решение которых определяет развитие города с учетом особенностей его типа;

в) основы городской политики и порядок взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в рамках ее реализации;

г) формы гражданского участия в городских правоотношениях и порядок взаимодействия государства и гражданского общества по вопросам городского управления;

д) порядок сохранения и передачи индустриальной культуры и наследия.

Полагаем, что подобный документ мог бы восполнить правовой вакуум в сфере регулирования городских отношений и способствовать формированию единых теоретико-методологических оснований конструирования правовой модели современного города с учетом разнообразия его функциональных типов, экономико-географического положения и места в системе национального разделения труда.

¹⁵ URL: <http://www.uiei.org/> (дата обращения: 05.09.2023).

¹⁶ См., например: порталы «Наш Санкт-Петербург» (URL: <https://gorod.gov.spb.ru>), «Активный гражданин» (URL: <https://gorod.mos.ru/portal/about>), «Помощник Москвы» (URL: <https://transport.mos.ru/pm/>).

¹⁷ Послание Президента Федеральному Собранию // Парламентская газета. № 8с. 02.03.2018.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеева Е. В., Быстрова Т. Ю. Индустриальное наследие: понятие, ценностный потенциал, организационные и правовые основы. — Екатеринбург : Tatlin, 2021. — 164 с.
2. Кочухова Е. С., Мартыанов В. С. Креативный город или право на город: альтернативы урбанистического развития в российском контексте // Антиномии. — 2019. — № 2. — С. 45–66.
3. Лаппо Г. М. География городов. — М. : Владос, 1997. — 72 с.
4. Лефевр А. Право на город // Экономическая социология. — 2023. — № 1. — С. 55–70.
5. Манаева И. В. Города России: классификация и типология // Региональная экономика: теория и практика. — 2018. — № 7 (454). — С. 1235–1244.
6. Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. — 2004. — № 1. — С. 4–8.
7. Харви Д. Социальная справедливость и город. — М. : Новое литературное обозрение, 2019. — 440 с.
8. Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория : монография : в 2 т. / колл. авт. ; под общ. ред. В. В. Таболина. — М. : Юстицинформ, 2021. — 824 с.
9. Hardt M., Negri A. Commonwealth. — Cambridge, MA : Harvard University Press. — 2009. — 448 p.
10. Urban commons. Городские сообщества за пределами государства и рынка / под ред. М. Делленбо, М. Кипа, М. Бьеньек, А. К. Мюллер, М. Швегмана. — М. : Новое литературное обозрение. — 2020. — 320 с.

Материал поступил в редакцию 29 сентября 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Alekseeva E. V., Bystrova T. Yu. Industrialnoe nasledie: ponyatie, tsennostnyy potentsial, organizatsionnye i pravovye osnovy. — Ekaterinburg: Tatlin, 2021. — 164 s.
2. Kochukhova E. S., Martyanov V. S. Kreativnyy gorod ili pravo na gorod: alternativy urbanisticheskogo razvitiya v rossiyskom kontekste // Antinomii. — 2019. — № 2. — S. 45–66.
3. Lappo G. M. Geografiya gorodov. — M.: Vlados, 1997. — 72 s.
4. Lefevr A. Pravo na gorod // Ekonomicheskaya sotsiologiya. — 2023. — № 1. — S. 55–70.
5. Manaeva I. V. Goroda Rossii: klassifikatsiya i tipologiya // Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika. — 2018. — № 7 (454). — S. 1235–1244.
6. Marshan P., Samson I. Metropolisy i ekonomicheskoe razvitie Rossii // Voprosy ekonomiki. — 2004. — № 1. — S. 4–8.
7. Kharvi D. Sotsialnaya spravedlivost i gorod. — M.: Novoe literaturnoe obozrenie, 2019. — 440 s.
8. Yuridicheskaya urbanologiya. Urbanologicheskaya teoriya: monografiya: v 2 t. / koll. avt.; pod obshch. red. V. V. Tabolina. — M.: Yustitsinform, 2021. — 824 s.
9. Hardt M., Negri A. Commonwealth. — Cambridge, MA: Harvard University Press. — 2009. — 448 p.
10. Urban commons. Gorodskie soobshchestva za predelami gosudarstva i rynka / pod red. M. Dellenbo, M. Kipa, M. Benek, A. K. Myuller, M. Shvegmana. — M.: Novoe literaturnoe obozrenie. — 2020. — 320 s.