



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
(Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА))

Оренбургский институт (филиал)

Соколова А. И.

ГОРОД В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



Оренбург

2020

УДК 342
ББК 67.400.7
В 20

Сведения об авторе:

Соколова Анна Игоревна – доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук

Сведения о рецензентах:

Нальвадов А. Ю. – председатель Избирательной комиссии Оренбургской области;

Борисов Я. Е. – кандидат юридических наук, руководитель Государственного казенного учреждения «Центр информационных технологий Оренбургской области» (ГКУ «ЦИТ»)

Соколова А. И.

В 20 Город в системе местного самоуправления: учебное пособие / А. И. Соколова – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2020. – 48 с.

В учебном пособии рассмотрены особенности правового статуса и современное правовое состояние города как муниципального образования Российской Федерации, основные отличия городских поселений от сельских, а также ведущие тенденции развития российских городов: урбанизация, рурализация и субурбанизация.

Учебное пособие предназначено для правоприменителей, преподавателей и научных работников, бакалавров, специалистов, магистрантов, аспирантов юридических вузов и факультетов.

© А. И. Соколова, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Часть 1. СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОРОДА.....	7
1.1. Правовое состояние города как вида муниципального образования. Соотношение городских и сельских поселений	7
1.2. Задания для самостоятельного контроля по теме.....	18
Часть 2. ВЕДУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА.....	23
2.1. Урбанизация и рурализация как разнополюсные тенденции развития местных территорий.....	23
2.2. Теория субурбанизации и потенциал ее развития в российских городах....	31
2.3. Задания для самостоятельного контроля по теме.....	41
Заключение	46

Введение

Потребность в формировании концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации настолько возросла, что в свете последних публично-правовых преобразований ее признали не только абсолютное большинство теоретиков муниципального и конституционного права, но и правоприменители всех уровней власти. Так, на заседании Совета по развитию местного самоуправления в г. Красногорске Московской области 30 января 2020 года Президентом Российской Федерации было дано поручение профильному Министерству экономического развития подготовить к 1 октября 2021 года проект основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года¹.

Территориальная основа местного самоуправления первична по своей правовой природе, является своеобразным «камнем в фундаменте» термина². В Российской Федерации количество сельских поселений – абсолютное большинство, на 1 апреля 2020 г. по данным Министерства юстиции Российской Федерации, ведущего Реестр муниципальных образований, их насчитывается 16 942³, в то время как число городов составляет 1 415⁴ и соотносится с селами в пропорции 1:10, что свидетельствует об очевидном сельском (руральном) характере большинства поселений в государстве.

При этом основной тенденцией развития России с советского периода остается урбанизация, она же является вектором и содержанием освоения мирового пространства.

¹Стенограмма заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html> (дата обращения: 30.01.2020).

²Ильичев И. Е. О территориальной основе местного самоуправления // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2012. № 2. С. 27.

³Реестр муниципальных образований Российской Федерации. Категория: действующие сельские поселения // Официальный сайт МинЮста России. URL: <http://pravo-minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 01.04.2020).

⁴Реестр муниципальных образований Российской Федерации. Категория: действующие городские поселения // Официальный сайт МинЮста России. URL: <http://pravo-minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 01.04.2020).

Согласно статистическим данным доля горожан в общей численности населения на 1 января 2020 года составляет 74,7%⁵. В анализе приведенных данных необходимо учитывать мнение Э. Б. Алаева о том, что численность населения города – это показатель обыкновенный или статичный, а темп его прироста – характеристика, описывающая динамику поведения и позволяющая делать экстраполяцию на перспективу⁶. Так, с 2007 года ни разу не было отмечено снижение обозначенных показателей предыдущего периода, а рост числа жителей города констатировали даже в условиях естественной убыли населения. Ведущие причины урбанизации также стабильны – это увеличение миграционного потока и преобразование сельских населенных пунктов в городские⁷.

На базисность города и села как видов муниципальных образований не раз прямо и косвенно обращал внимания Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях⁸. При этом в юриспруденции до настоящего времени отсутствует непротиворечивое правовое регулирование статуса местных территорий, в общем, и их основы – города и села, в частности. Основная причина данной проблемы видится в сложности и многоаспектности институтов, раскрыть содержание которых и обеспечить реализацию потенциала невозможно не только в рамках одной отрасли муниципального права, но и системы права государства в целом: востребован анализ экономических, географических, социальных, политических и иных составляющих, особенностей и общих черт городов и сёл. Так, в социально-экономической географии доказали свою эффективность объектные

⁵Витрина статистических данных: Демография // Официальный сайт Росстата России. URL: <https://showdata.gks.ru/report/278932/> (дата обращения: 27.08.2020).

⁶Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М., 1983. С. 38

⁷Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М., 2017. С. 17.

⁸ См., напр.: «органы местного самоуправления... призваны обеспечивать реализацию... воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется»; «соотношения городского и сельского населения» / Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3-1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1-1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных опросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) от 4.12.2015. № 0001201512040002.

дисциплины, изучающие город и село как формы расселения: геоурбанистика и георуралистика соответственно⁹.

Действующее конституционно-правовое регулирование статуса городского и сельского поселения помимо очевидно негативных пробельности и коллизии носит универсальный характер, что по мнению В. В. Таболина, является также значительной проблемой¹⁰. Подтверждает данный вывод определение существенных отличий между городом и селом каждой иной отраслью научного знания. Указанное в тенденции, обозначенной А. Н. Костюковым, как глубокий кризис правоприменения, повсеместная деконструкция идей верховенства права и правового государства¹¹, многократно увеличивает негативные последствия подобной позиции законодателя. В то время как учет различных сложившихся общественных отношений и достижений научной мысли в нормотворчестве, при формировании новых разных, городских и сельских, правовых конструкций решения большинства вопросов местного значения, потенциально приведет к существенному росту эффективности организации государственного управления и местного самоуправления.

Представляется, что в настоящее время в целях достижения восстановления и стабилизации многих сфер общественных отношений и, в первую очередь, экономики востребованы межотраслевые исследования построения взаимовыгодных отношений между городом и селом, совершенствования их правового статуса, грамотное практическое развитие территорий.

⁹Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М., 1983. С. 124.

¹⁰Таболин В. В. Урбанизация в России: некоторые проблемы конституционно-правового регулирования и правоприменения // LawEnforcementReview. 2017. Т. 1. № 4. С. 112-116..

¹¹Костюков А. Н. О кризисе правоприменения в современной России // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 2 (47). С. 45–49.

Часть 1. СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОРОДА

1.1. Правовое состояние города как вида муниципального образования.

Соотношение городских и сельских поселений

Общепризнанно, что все меньше остается правовых категорий, имеющих строгое и исчерпывающее содержание, не допускающего дискуссионные положения, «белого и черного» в юриспруденции. Элементы права развиваются в случае сложного, многоаспектного и комплексного характера. Так, и деление населенных пунктов на виды становится весьма условно, искусственно, изменениями в законодательстве и соответствующей практикой реализации, а также в силу множества естественных причин различия постепенно стираются.

Представитель современной социальной географии Т. Г. Нефедова подчеркивает, сегодня границы между городом и деревней весьма не четкие, их нельзя рассматривать как две противоположности, стоит воспринимать единую систему расселения, с массой типов переходных населенных пунктов¹². Несмотря на широкое распространение утверждения отдельных ученых о том, что в переходный период от социализма к коммунизму различия между городскими и сельскими поселениями исчезнут, о выравнивании «социальных различий... в территориальном плане»¹³, позицию Ф. Энгельса о слиянии города и деревни в социалистическом обществе¹⁴, до настоящего времени единообразие муниципальных образования в России остается утопической идеей.

Тем не менее, согласимся с основоположниками научного коммунизма в том, что формирование поселений различных типов связано с отделением «промышленного и торгового от труда земледельческого и, тем самым, к отделению города от деревни...»¹⁵.

¹² Нефедова Т. Г. Десять актуальных вопросов о сельской России: Ответы географа. М., 2013. С. 17.

¹³ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М., 1983. С. 180.

¹⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3. Ленинград, 1955. С. 64.

¹⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3. Ленинград, 1955. С. 20.

Представляется, что учет особенностей города и села, тенденций их развития предопределяют формирование качественного и непротиворечивого их правового статуса.

Исследователями отмечается, что критерии, разграничивающие городские поселения и сельские, были разными в союзных республиках СССР¹⁶.

В современной России на федеральном уровне даже формальные отличия между городом и селом не предусмотрены, более того, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷ (далее – закон об общих принципах) в статье 2 «Основные термины и понятия» содержатся классические примеры нарушения требований юридической техники и легализованы определения различных видов муниципальных образований с логической ошибкой, «через круг», не раскрывающие содержание понятий.

«Город» не имеет юридическую дефиницию в принципе, в нормах муниципального и конституционного права используется как термин абстрактный, в законе об общих принципах определяются только городское поселение, городской округ, внутригородское деление и прочие «однокоренные термины», которыми обозначаются муниципальные образования разного уровня. В данном случае представляется, что юридической наукой не были учтены абсолютно обоснованные выводы социальной географии, обозначающие муниципальные образования второго уровня не географическими, а геопланировочными объектами, что, несмотря на наличие межселенных территорий, представляется вполне рациональным и объективным. Правовой конструкцией города «смешиваются» все «однокоренные» понятия.

Более того, практически к нивелированию правовой природы города привело первичное введение термина «городской округ» в закон об общих

¹⁶Алаев Э. Б. Социально-экономическая география :понятийно-терминологический. М., 1983. С. 180.

¹⁷Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

принципах, под которым понималось один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Таким образом, фактически городской округ мог бы быть сформирован без города, городского поселения в своем составе, подобные модели функционируют и до настоящего времени.

В продолжение данного вывода, необходимо отметить позицию А. Н. Кокотова: уловив терминологическую несообразность, федеральный законодатель в 2019 году ввел новые требования к городским округам, призванные сохранить их городскую идентичность. Так, не менее двух третей населения городского округа должно проживать в городах, иных городских пунктах (поселках городского типа). Однако в настоящее время городские округа, не отвечающие «городскому предназначению», могут быть преобразованы в муниципальные округа, представляющие собой те же муниципальные районы, но «очищенные» от поселений¹⁸.

Современным региональным законодателем устанавливаются критерии отличия сельских поселений от городских исключительно формального свойства, в большинстве случаев через определение минимальной численности населения города¹⁹ от 5 000 до 20 000 человек²⁰, все, что меньше – села.

В том случае, когда регионом устанавливаются и иные отличительные критерии для определения статуса города, например, экономический и культурный центр, важное промышленное, социально-экономическое,

¹⁸ Особое мнение судьи Кокотова А. Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf> (дата обращения 02.10.2020).

¹⁹ См., напр., Список городов России по численности населения. URL: <http://города-россия.рф> (дата обращения: 01.06.2019).

²⁰ См., напр., Закон Краснодарского края от 02.07.2009 № 1765-КЗ «Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения постановление» // Кубанские новости. 2009. № 108; Правительства Чукотского автономного округа от 30.01.2019 № 39 «О Порядке организации и проведения процедуры рейтингового голосования по выбору общественных территорий муниципального образования, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке» // Ведомости. 08.02.2019. № 5(895) (приложение к газете «Крайнийсевер».08.02.2019. № 5(2171).

историческое значение²¹, село определяется через отрицание данных «достижений». Здесь согласимся с точкой зрения Е. А. Гатаулиной о том, что подобный «отрицательный отбор» является общей чертой законодательства субъектов Российской Федерации, негативно влияющей на формирование образа села и политики развития сельских территорий²².

Возвращаясь к вопросу о численности населения, необходимо отметить, что в зарубежных странах его нижняя граница в городе варьируется в пределах от 200 до 50 000 жителей²³. В отдельных государствах, в частности в Германии, количественным критерием определения городского или сельского характера территории является плотность населения: более 150 человек на квадратный километр – это легальный признак городского поселения²⁴.

В то время как представители юридической науки также подчеркивает, что фундаментальное отличие между различными видами муниципальных образований является основной род деятельности или характер занятости проживающего населения²⁵.

В данном аспекте заслуживает внимание советский феномен существования «поселка городского типа», занимавшего своеобразное «переходное положение» и обозначавшего поселения с малым числом жителей (изначально более 400 человек, затем 3500), не работающих в аграрном секторе экономики, то есть по функциям являвшиеся городскими, а по численности – сельскими²⁶. В начале 1990-х годов часть, а в 2000-х годах большинство поселков городского типа было преобразовано в сельские населенные пункты, основной вид деятельности жителей которых был далек от аграрного сектора.

²¹ Закон Республики Крым от 06.06.2014 № 18-ЗПК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым» // Крымские известия. 2014. № 118-119.

²² Гатаулина Е. А. Город или село? Анализ законодательства субъектов Российской Федерации // Никоновские чтения. 2015. № 20-1. С. 291.

²³ The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en> (дата обращения 06.10.2020).

²⁴ Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

²⁵ См., напр., Плюсин Ю. М. Малые города России. Социально-экономическое поведение домохозяйств, ценностные установки и психологическое состояние населения в 1999 г. М.: 2000. Вып. 27. 147 с.

²⁶ Алексеев А. И., Чучкалов А. С. «Новые» сельские населенные пункты - бывшие поселки городского типа // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 6. С. 18.

И в настоящее время возрастает число сельских поселений, в которых сельское хозяйство перестает быть ведущей сферой трудовой деятельности или значительной становится доля населения, не занятого аграрным трудом. В государствах, входящих в международную Организацию экономического сотрудничества и развития, в отличие от развивающихся стран, сельское хозяйство составляет только 10 % от экономики сельских поселений, не является больше ее основой. Население переориентировано в большей степени добывающую и обрабатывающую промышленность, туризм²⁷.

Социологические исследования, проводимые в российских сельских поселениях по данной вопросу, показывают, что помимо современных технологий в аграрном секторе, жители выказывают потребность в развитии несельскохозяйственных видов деятельности – ремесел, сельского строительства, сельского туризма, так, Г. В. Тюрин, приводит перечень трехсот видов несельскохозяйственной деятельности, которая может быть успешно реализована на местах²⁸.

В ряде регионов, в частности в Татарстане, Камчатском крае, Магаданской области, Пермском крае, возможность большинства трудоспособных жителей сельских поселений быть занятыми в сферах железнодорожного транспорта, лесного хозяйства и иных сферах деятельности, не связанных с выращиванием сельскохозяйственных культур и производством продукции животноводства, установлена подзаконными актами; в законах Кировской области и Республики Хакасия к сельским относят «пункты служебного назначения» также не связанные с аграрным сектором²⁹, однако и не имеющие явных перспектив развития.

При этом анализ основных нормативных правовых актов, принимаемых в рассматриваемой сфере: Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О

²⁷ The New Rural Paradigm: Policies and Governance; Rural Policy Reviews. Paris. URL: <http://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm> (дата обращения 02.10.2020).

²⁸ Тюрин Г. В. Как поднять нашу глубинку. Локальная экономика в России и в мире. URL: <http://gys-strategia.ru/news/2017-07-07-3335> (дата обращения: 30.09.2019).

²⁹ Гатаулина Е. А. Город или село? Анализ законодательства субъектов Российской Федерации // Никоновские чтения. 2015. № 20-1. С. 293.

развитии сельского хозяйства»³⁰ федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»³¹, утратившей силу в 2018 году, и пришедшей ей на смену государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия³², приводит к выводу, что законодатель предпочитает правовой поддержке села, как сложного, многоаспектного института, формирование программ развития сельскохозяйственной деятельности, которая в свою очередь все больше отдалается от современных сельских поселений. В то время как представители мирового сообщества отмечают тот факт, что «в развивающихся странах, а также в промышленно развитых странах сельское хозяйство определяется как обратное или остаточное по отношению к городу»³³.

Ошибочной и контрпродуктивной представляется точка зрения об искусственном характере разграничивания города и села³⁴. Отличия между селом и городом очевидны в абсолютном большинстве положений, в отношении которых можно провести сравнительный анализ: в образе жизни и ее темпе, в количественной характеристике видов деятельности (индивидуальный или коллективный), в профессиональной и социальной однородности, степени сплоченности и самоорганизации³⁵, нагрузке и объеме инфраструктуры; уровне благоустройства и состоянием жилищно-коммунального хозяйства; роли в социальной и культурной жизни; транспорте и

³⁰ Российская газета. 2007. № 2.

³¹ Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» (утр. силу) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4110.

³² Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (ред. от 03.10.2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

³³ Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

³⁴ Zscheischler Jetal. Analyzing and governing urban-rural relations // Full paper RSA Conference Peking. 2012: URL: http://www.regionalstudies.org/uploads/Thomas_weith.pdf (дата обращения 03.09.2020).

³⁵ См., напр., Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 04.12.2015. № 0001201512040002.

скученности проживания; производстве; земельных ресурсах; наличии и характере экологических проблем, истории основания и перспектив дальнейшего развития³⁶.

Многими теоретиками права указывается на опосредованные представленными выше фактическими отличиями между городскими и сельскими поселениями особенности реализации правовых конструкций в разных муниципальных образованиях. Так, в городах отмечается невозможность учета реального общественного мнения большинства населения, в том числе по объективным причинам в силу преобладания представительной демократии, пропорциональной избирательной системы в условиях отсутствия значимой оппозиции, структурной сложностью и бюрократизацией управляющей системы города, а также закрытостью, непрозрачностью процедур принятия решений практически по всем социально значимым вопросам.

В селе изначально сформирована и в дальнейшем не претерпевает серьезного изменения норма ежедневного личного общения и обмена информацией всех представителей ее активного населения.

Характер естественного и механического движения населения сродни молекулам в твёрдом или жидком агрегатном состоянии вещества – либо движение слабо выражено, практически состояния равновесия – тенденции к переезду в город или активного взаимодействия с ним нет, либо можно констатировать небольшие перемещения, в городе ускоренные изменения в структуре общественных отношений. Фактически отличия очевидны и опосредованы также размерами территорий – относительно крупных с высокой плотностью расселения и соответствующими особенностями компактной планировки и многоэтажной или смешанной застройки городов и небольших со значительно меньшим числом жителей на условную единицу площади, одно- или двухэтажных сёл. В данном аспекте важно отметить, что число

³⁶ См., напр., Гатаулина Е. А. Город или село? Анализ законодательства субъектов Российской Федерации // Никоновские чтения. 2015. № 20-1. С. 291.

индивидуальных домов в структуре жилого фонда России составляет всего 20%, экспертами данная тенденция оценивается крайне негативно³⁷.

В данном аспекте особый интерес составляет преобразование правового регулирования в части определения государственных стандартов и строительных норм и правил: в частности, нормы плотности населения на территории микрорайона с многоэтажными жилыми домами ограничивались изначально СНИПом в пропорции 7500 кв. м на 1 га, в дальнейшем регулярно увеличивая площадь застройки в десятки раз вне соблюдения или учета инсоляции, санитарных разрывов, обеспеченность парковками и социальными, культурными, бытовыми объектами³⁸. Представляется, что данная тенденция в достаточно высокой степени опосредует тяжелые негативные последствия, спровоцированные пандемией коронавирусной инфекции.

Важно подчеркнуть высокую взаимосвязь города как особенного муниципального уровня власти с государственностью в лице органов или структур, располагающихся на его территории и использующих урбанистические потенциал и ресурсы. Различия или классификация и, следовательно, степень государственного участия в решении вопросов местного значения есть и внутри города, от меньшего к большему в зависимости в первую очередь от численности населения: малые города, средние, большие, крупные, крупнейшие и города-миллионники. В условиях приоритета поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, идущего из правовой природы последнего, в современных условиях необходимо учитывать административно-политические функции, обоснованы и различные градации административной иерархии городов.

В поддержку данного вывода возможно привести примеры правовой казуистики недавнего прошлого, на которые обращал внимание А. Н. Кокотов – о замене органов местного самоуправления местными представительными, исполнительными органами государственной власти в 90-е годы XX века

³⁷Логвинов В. Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 277.

³⁸Логвинов В. Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 276.

пошли, и сохранении местного самоуправления только в селах, поселках, малых городах. Высший орган конституционной юстиции государства в том случае допустил возможность учреждения субъектами Российской Федерации местных государственных органов (в силу природы муниципальных образований, в первую очередь, необходимо здесь иметь в виду города), однако практика создания таких органов сошла на нет, поскольку предполагала существенные изменения в этом направлении законодательства Российской Федерации, а федеральный законодатель их непроизвел³⁹. Однако тесная связь города и государства и определенное преобразование истинной природы данного примера территориальной организации местного самоуправления была в очередной раз подтверждена теоретиками права и практикой реализации конституционных норм.

Весьма спорной представляется концепция взаимной интеграции рассматриваемых муниципальных образований, становление единой социально-экономической системы «город-село», разрабатываемая научными сотрудниками Центра политико-экономических исследований ИЭ РАН⁴⁰. При этом исходя из составляющей экологической, территориальной, землеустроительной, а также трафика и инфраструктуры, в публицистике неоднократно делался вывод о том, что село – это производитель жизни, поставляющий продовольствие, сырье, человеческие ресурсы для науки и искусства, вооруженных сил и системы власти, производства и сферы услуг, а город, в большинстве случаев, муниципалитет, паразитирующий, но создающий новые парадигмы для всех территорий.

Нельзя отрицать и наличие и необходимость поддержания естественных связей между муниципальными образованиями: в пространстве (поток людей,

³⁹ Особое мнение судьи Кокотова А. Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf> (дата обращения 02.10.2020).

⁴⁰ Никифоров Л. В. Кузнецова Т. Е. Город и село: особенности интеграции в советский и постсоветский периоды // Журнал исследований социальной политики. 2014. № 2. С.184.

рабочей силы, товаров, денег, информации и отходов) и между отраслями экономики (сельским хозяйством и услугами и производством)⁴¹. Более того исследователями отмечается, что в развивающихся странах проблема утраты связей между рассматриваемыми видами муниципальных образований проявляется максимально ярко: наиболее уязвимыми и маргинальными становятся те домохозяйства в городах, у которых были более слабые связи с родственниками в сельской местности или вообще отсутствовали они⁴².

Постепенное ослабление производственной, социальной и экономической обособленности сельских и городских поселений возможно за счет выравнивания правового статуса всех видов муниципальных образований. При этом в силу значительного разнообразия территорий России единой природы, но менее «революционный» институт агломераций не может получить планируемого распространения, взаимная интеграция представляются абсолютно эфемерной.

Сельские поселения занимают основную часть территории Российской Федерации, в связи с этим обладают серьезным потенциалом и способны решить задачи социально-экономического роста государства. При этом, согласимся с позицией Г. С. Широкаловой: универсальным показателем степени заинтересованности государства в сфере народного хозяйства является уровень дохода её работников, в то время как около половины сельского населения живёт за чертой бедности и среднемесячная зарплата работников сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства составляет меньше половины от средней по экономике⁴³. Реальная практика реализации национальных проектов в сфере развития села даёт основания для однозначного вывода: корректировка «упадочной аграрной политики» в пользу большинства населения не происходит, социологи подчеркивают суть проблемы: село

⁴¹Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

⁴² State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities; Nairobi. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11192562_alt-1.pdf (дата обращения 16.10.2020).

⁴³ Дерябина О. Н., Широкалова Г. С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 26.

остается без специалистов, а специалисты – вне села⁴⁴. Представляется, что поиск скрытых резервов развития села стоит достаточно остро, по мнению ряда экспертов, если он не увенчается успехом, то полное исчезновение деревни в России возможно в течение ближайших 20-25 лет⁴⁵.

В связи с этим селу необходимо предоставлять больше возможностей для решений вопросов на уровне местного самоуправления⁴⁶. В то время как, по мнению представителей экономической науки, ключевым условием конкурентоспособности сельских территорий следует считать высокую степень свободы гражданского характера для их жителей⁴⁷, то есть потенциал для внедрения и развития села видят и подчеркивают в различных отраслях научного знания.

С учетом изложенного считаем необходимым согласиться с мнением Н. С. Бондаря, А. А. Джагаряна: повысить уровень и качество жизни населения страны, обеспечить продовольственную безопасность, комплексное и равномерное пространственно-территориальное развитие, невозможно без осознания места и роли сельских поселений в осуществлении стратегических социально-экономических преобразований. Изменение сложившейся негативной правовой модели села видится в первую очередь посредством легализации грамотной дефиниции сельского поселения в федеральном законодательстве и возможность его дополнения и развития на уровне субъектов Российской Федерации, а также учреждение четких критериев его отличия от городского поселения.

Принципиальное решение проблемы видится в первую очередь в преобразовании экономической основы сельских поселений, совершенствующие в интересах муниципальных образований системы

⁴⁴ Дерябина О. Н., Широкалова Г. С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 26.

⁴⁵ Роговский Е. И., Фарков А. Г. Рурализация и эксурбанизация в постиндустриальном обществе: возможности агломерационного подхода // Вестник алтайской науки. 2015. № 3-4 (25-26). С. 452.

⁴⁶ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Ростов-на-дону, 2016. С. 89.

⁴⁷ Фарков А. Г. Новые принципы формирования территориальной структуры расселения: уроки пандемии // Вектор экономики. 2020. № 5 (47). С. 47.

налогообложения; за которой естественным образом должно измениться соучастное, самоорганизационное и самоуправленческое начала, будут созданы условия для возвращения специалистов: сельских учителей, врачей, ветеринаров, инженеров и агрономов. Будет реализован «downshifting», как переселение специалистов в село с определенным снижением уровня дохода, но увеличением степени комфорта. Высокий потенциал видится и в обратном эффекте, в рамках рурализации, – в развитии возможности использования сельской рабочей силы в современном бизнесе. Переподготовка и повышение квалификации специалистов на селе в данном аспекте представляется вполне доступной, в частности с полномасштабным развитием дистанционного образования.

Землепользование и градостроительство, территориальное планирование города и села необходимо определять комплексно, с учетом потенциала соответствующих экосистем, и формирования устойчивых взаимосвязей: продовольственных, энергетических, экологических.

1.2. Задания для самостоятельного контроля по теме

1. В границах территорий закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) действует особый режим, включающий:

- А) ограничения на доставку почты;
- Б) ограничение на въезд и (или) проживание граждан;
- В) ограничение на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом;
- Г) ограничения на использование электронных документов.

2. К типам особых экономических зон действующее законодательство РФ относит:

- А) промышленно-производственные;
- Б) туристско-рекреационные;
- В) научно-образовательные;
- Г) морские.

3. К признакам столицы не относится:

- А) это населенный пункт (город) в границах законодательно определенной территории, установленной высшими органами власти либо путем референдума граждан суверенного государства;
- Б) это город, в котором расположены преимущественно все государственные (федеральные) органы власти, представительства иностранных государств и из которого осуществляется управление территорией государства;
- В) в ней существует особый таможенный и налоговый режимы, финансовый и административный льготный по сравнению с общим режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной;
- Г) это объективно привилегированный город, о развитии которого государство проявляет особую заботу (а не просто осуществляет защиту) вследствие его особой социально-экономической и политической роли.

4. К базовым административно-территориальным единицам не относятся:

- А) районы;
- Б) города республиканского, краевого, областного, окружного значения;
- В) города районного значения;
- Г) районы в городах.

5. Компетенция органов государственной власти субъектов РФ в области административно-территориального устройства охватывает:

- А) образование, объединение, преобразование, упразднение административно-территориальных единиц;
- Б) установление и изменение границ административно-территориальных единиц;
- В) отнесение населенных пунктов и территорий к той или иной категории территориальных единиц;
- Г) формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации.

6. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации:

- А) в городских, сельских поселениях, муниципальных районах;
- Б) в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения;
- В) в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах;
- Г) в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

7. В состав территории городского поселения с учетом генерального плана городского поселения могут входить:

- А) только один город, а также территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;
- Б) только один город и несколько поселков, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;

В) один город или один поселок, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

8. В соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности сельского населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения:

- А) менее 1000 человек;
- Б) менее 800 человек;
- В) более 850 человек;
- Г) более 1000 человек.

9. Что из ниже перечисленного не является преобразованием муниципальных образований:

- А) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;
- Б) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- В) разделение городского округа с внутригородским делением;
- Г) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

10. Закрытые административно-территориальные образования являются:

- А) городскими округами;
- Б) муниципальными районами;
- В) городскими поселениями;
- Г) городским округом с внутригородским делением.

11. Какие муниципальные нормативные правовые акты вступают в силу не со дня их официального опубликования (обнародования):

- А) правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- Б) правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах;
- В) правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование.

12. К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, не относится:

- А) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- Б) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- В) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов местного самоуправления;
- Г) избрание органов территориального общественного самоуправления.

13. К вопросам местного значения внутригородского района не относятся:

- А) формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;
- Б) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- В) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, а также налогов и сборов других муниципальных образований;
- Г) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Часть 2. ВЕДУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

2.1. Урбанизация и рурализация как разнополюсные тенденции развития местных территорий

Урбанизация как мировая тенденция начала развиваться в XVIII веке в силу индустриализации, в следующем столетии опосредовало рост городов развитие железнодорожного и водного транспортного сообщения, в дальнейшем естественным приростом населения⁴⁸.

Урбанизация представляет собой «главную черту расселения людей» и в современную эпоху, «комплекс жизненных условий и их следствий, стиль жизни, характерный изначально для больших городов и ставший достоянием и для малых городов, сельских поселений, целых районов и даже государств»⁴⁹, то есть выражается не просто в росте и распространении городских поселений, концентрировании населения в них, а социально-экономический процесс по преобразованию городов в ядра экономических районов. По подсчетам экспертов за двадцать лет численность работников на селе сократилась на три миллиона человек⁵⁰. В то время как города стали локомотивом мировой экономики, производя от 80% до 95% мирового ВВП⁵¹.

Рассматриваемая тенденция влечет за собой два крайних процесса: гипер- и гипоурбанизация. Первый – приводит к неконтролируемому развитию городских поселений, перегрузки естественного ландшафта, нарушению экологического равновесия. Гипоурбанизация имеет место только в отдельных

⁴⁸ The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en> (дата обращения 06.10.2020).

⁴⁹ Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). М., 1981. С. 9.

⁵⁰ Дерябина О. Н., Широкалова Г. С. Специалисты для села и село для специалистов // Социологические исследования. 2010. № 9 (317). С. 27.

⁵¹ Cadena A et al. Building Globally Competitive Cities: The Key to Latin American Growth; McKinsey Global Institute; San Francisco. 2011. URL: http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/dotcom/Insights%20and%20pubs/MGI/Research/Urbanization/Building%20competitive%20cities%20key%20to%20Latin%20American%20growth/MGI_Building_competitive_cities_full_report.ashx (дата обращения 23.09.2020).

зонах на территориях с низкой плотностью городских поселений, малым удельным весом горожан и низкой емкостью размещения.

Факторами, стимулирующими и усиливающими урбанизацию в настоящее время, служат продолжающийся процесс общественного разделения труда, рост числа видов несельскохозяйственной деятельности в условиях увеличения производительности сельскохозяйственного труда, концентрация производства, превращение науки в непосредственную производительную силу и другие. Гиперурбанизации в отсутствие научно обоснованных условий реализации неизменно приводит к изменению климата, потере биоразнообразия и ухудшению экологии, поскольку города, по верному замечанию Э. Б. Алаева, являются основными потребителями ресурсов и загрязнителей окружающей среды⁵².

При этом модель городского развития, основанная на непрерывном процессе инноваций, формирует человеческий, институциональный и технический потенциал. Согласно исследованиям компаний JuniperResearch и Intel применение умных технологий в области транспорта, здравоохранения, безопасности и производительности труда способны каждый год «возвращать» горожанам время, эквивалентное трем рабочим неделям, которое может быть потрачено на семью и друзей, отдых и хобби, тем самым повышая качество жизни и снижая риски развития депрессии⁵³.

Повышение качества жизни в рамках урбанизации представляется наглядным, в том числе, за счет развития сектора городских услуг. Так, Международной организацией стандартов была разработана серия документов, направленных на оценку качества городских услуг, результативности предпринимаемых мер по обеспечению устойчивости развития и удовлетворению потребностей населения. Действующий в России национальный стандарт «ГОСТ Р ИСО 37120-2015 Устойчивое развитие

⁵² Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. Перспективы мировой урбанизации – пересмотр на 2018 год. URL: <https://population.un.org/wup/> (дата обращения: 22.02.2019).

⁵³ Smartcities - what's in it for citizens? URL: <https://newsroom.intel.com/wp-content/uploads/sites/11/2018/03/smartcities-whats-in-it-for-citizens.pdf> (дата обращения: 24.02.2019).

сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» идентичен стандарту ИСО 37120:2014 «Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни» и выделяет в качестве показателей устойчивости городского развития: уровень безработицы, долю населения, проживающего за чертой бедности, доступность образования, потребление электроэнергии и доля электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников, степень загрязненности воздуха, изменение видового разнообразия, качество капиталовложений города, количество пожаров, количество погибших в пожарах и от природных катастроф, электоральную активность, долю женщин в органах власти, уровень коррупции и взяточничества среди городских чиновников, среднюю продолжительность жизни, качество системы здравоохранения, обеспеченность населения жильем, наличие общественных зон отдыха, уровень безопасности⁵⁴.

В рамках оценки последствий урбанизации размерах территорий и плотности населения необходимо оценить решения наиболее актуального на сегодня вопроса – противостояние пандемии короновирусной инфекции. Так, У. Кокс подчеркивает: в городе необходимое социальное дистанцирование невозможно принципиально, а также то, что пандемия катализировала тренды «исхода» населения из высокоплотных центральных районов города⁵⁵.

Более того отдельные американские ученые даже выводят на дискуссию тезис «Означает ли коронавирус смерть городов», но завершают ее обоснованным отрицательным ответом. Несмотря на то, что города становятся менее привлекательными для людей из-за вируса и возникает тенденция переезда в менее населенные города и местности, ее интерпретация не учитывает экономические особенности их развития. По данным Д. Кортрайта, число высококвалифицированной молодежи в городах (ядрах агломераций) увеличивается вдвое быстрее, чем в пригородах (остальной части агломераций),

⁵⁴ ГОСТ Р ИСО 37120-2015. Устойчивое развитие сообщества. Показатели городских услуг и качества жизни. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200123370> (дата обращения: 24.02.2019).

⁵⁵Сох W. Early observations on the pandemic and population density // New Geography. 2020. URL: <https://www.newgeography.com/content/006600-early-observations-pandemic-and-population-density> (дата обращения: 22.09.2020).

кроме того не снижается рост арендных ставок и цен на городские квартиры, в то время как связь проживания в мегаполисах с дополнительными рисками для здоровья была очевидна и до пандемии⁵⁶, однако он сбалансирован достижениями урбанистики.

Таким образом, согласимся с точкой зрения на то, что грамотное градостроительство и территориальное планирование способно обеспечить высокий уровень качества жизни и устойчивость к чрезвычайным ситуациям даже при высокой плотности населения⁵⁷, а также с однородовой позицией С. Малпеции об «эффективной плотности» населения города⁵⁸, однако реализация данных положений требует строительства городов «с чистого листа», что невозможно для абсолютного большинства территорий России. По мнению Т. М. Томаса, процессы урбанизации в советском периоде развития государства сыграли аналогичную роль процессам колонизации в дореволюционной России⁵⁹. При этом отечественная урбанизация в аспекте градостроительства развивалась бессистемно, ее отличает не комплексность застройки, нелогичный рост этажности многоквартирных жилых домов в условиях отсутствия улучшения качества архитектуры⁶⁰, точечный характер реализации.

В. В. Таболиным подчеркивается, что для слабая заселенность большей части государства становится проблемой, препятствием на пути социально-экономического развития⁶¹. Отметим, что политика законодателя по

⁵⁶Cortright J. Is Covid-19 the end of cities? // City Commentary. 20.04.2020. URL: http://cityobservatory.org/corona_outmigration/ (дата обращения: 03.10.2020).

⁵⁷ Боброва К. В., Пузанов А. С. Города на передней линии борьбы с коронавирусом - обзор международной экспертной повестки и оценка ее адекватности российским реалиям. // Официальный сайт Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ). URL: <http://www.urbanomics.ru/research/mind/goroda-na-peredney-linii-borby-s-koronavirusom-obzor-mezhdunarodnoy-ekspertnoy> (дата обращения: 05.10.2020).

⁵⁸Malpezzi S. Global Perspectives on Real Estate and Urban Development in a Time of Stress // Presentation from the American Real Estate and Urban Economics Association, May 28, 2020. URL: <https://cloud.mail.ru/public/54Wf/ZDujivPPN/SHORT%20Global%20Perspectives%20in%20a%20Time%20of%20Stress%20Malpezzi%20May%202020.pdf> (дата обращения: 05.10.2020).

⁵⁹ Томас Т. М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 67.

⁶⁰Логвинов В. Н. Удивительные приключения урбанизма в России // Власть. 2020. № 1. С. 274.

⁶¹ Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина. М., 2019. С. 32.

«искусственной урбанизации» не только не способствует преодолению обозначенных проблем, но и усугубляет их негативные последствия.

С точки зрения юридической науки и практики рост урбанизации, вызванный «искусственным» применением правовых и административных методов, в том числе в рамках укрупнения муниципальных образований, формирования городских округов за счет территорий «ликвидированных» сельских поселений, приводит к положительному решению политических и ряда экономических вопросов, и повышению эффективности внутри регионального управления за счет упрощения взаимодействия между уровнями власти⁶², однако централизация и «ручное государственное управление» разрушает природу местного самоуправления, блокирует реализацию идей демократии на местах, командно-административное решение вопросов местного значения не позволяет формироваться системе предотвращения и профилактики муниципальных проблем.

Можно заключить, что посредством подобной урбанизации исключается возможность реализации местного самоуправления в концептуальной его форме. Так, по мнению Пузанова А. С., Попова Р. А. в силу территориальной отдаленности от органов власти население отчуждено от участия в решении вопросов местного развития, несмотря на наличие объективных возможностей для этого⁶³. Концентрация властных функций в административном центре вне пешей доступности изменяют обыденную жизнь населения и повседневные практики взаимодействия, затрудняют, а в ряде случаев блокируют возможность получения публичных услуг

Негативным фактором и для публично-правовой системы муниципальных образований и для жителей, обладающей высокой квалификацией, является сокращение потенциальных муниципальных должностей и должностей муниципальной службе, ликвидация поселковых органов местного

⁶² Петухов Р. В. Укрупнения муниципальных образований как социально-политический феномен // Сборник материалов международной научной конференции М., 2019. С. 495-500.

⁶³ Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 25.

самоуправления и увольнение их работников. Что приводит к очередному витку урбанизации. Оттоку жителей ранее самостоятельных поселений, имеющих определенный экономический, социальный и интеллектуальный капитал.

Представители науки социально-экономической географии подчеркивают негативные последствия фактических урбанизационных процессов в селах в рамках реализации городских форм общежития. Исследователем проводится аналогия с биологическими связями человека или животного с природой и делается вывод о нарушении в подобных случаях экологического равновесия: меняется цикличность процессов, размыкается круговорот вещества – происходит детериорация⁶⁴.

В современной науке формируется исследовательский подход, в рамках которого рурализация противопоставляется урбанизации. Природу данного явления еще в 1950-е гг. раскрыл американский социолог Л. Вирт, который точно подметил, что наша социальная жизнь в большей или меньшей степени несет на себе отпечаток существовавшего ранее народного общества, для которого были характерны такие формы поселения, как крестьянский двор, поместье и деревня⁶⁵.

Точным представляется в данном аспекте замечание А. Г. Вишневского о том, что в период активного роста советской урбанизации фактически становились жителями городов селяне, следовательно, сами города «рурализовались»⁶⁶.

Представляется необходимым обозначить не типичными в данной тенденции процессы в обществе, связанные с преобразованием или изменением статуса городских поселения, в частности поселков городского типа, в села, которые также географами определяются рурализацией⁶⁷. Основной причиной преобразования статуса подобных муниципальных образований с городского на

⁶⁴ Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический. М., 1983. С. 95

⁶⁵ Вирт Л. Избранные работы по социологии. М., 2005. С. 15.

⁶⁶ Вишневский А. Г. Серп и рубль. М., 1998. С. 100.

⁶⁷ Алексеев А. И., Чучкалов А. С. «Новые» сельские населенные пункты - бывшие поселки городского типа // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2019. № 6. С. 18.

сельские является упадок экономики и ликвидация их градообразующий предприятий, которые в сочетании с налоговыми и коммунальными льготами сельского статуса муниципалитета и опосредовали изменения. При этом данные практики не являются тенденцией современного развития муниципального права России или зарубежных стран, в силу чего может быть определены как частная форма рурализации.

Рурализация с точки зрения социальной географии предполагает собой общественный процесс распространения сельского (аграрного и неаграрного) способов производства материальных и нематериальных благ, соответствующего образа и стиля жизни в рамках как рурального, так и нерурального пространства, т.е. руральности⁶⁸.

При этом, если понимать термин в широком смысле, – это состояние роста количества сельских поселений и численности сельского населения, то есть интенсификации аграрного освоения территории, распространения и сохранения сельского образа жизни в определенных территориальных элементах агломерационного расселения; в его содержание возможно также включать внедрение в городской ландшафт элементов сельского уклада, открытых неасфальтированных зеленых пространств, фауны другие.

В. Бизянов связывает рурализационные изменения с необходимостью перехода жизнеустройства от индустриального (перепроизводство) к постиндустриальному (сервис, услуги, социум, экология, инноватика) обществу в форме рассредоточения потенциала страны из городов, переноса деятельности (промышленный аутсорсинг) и оттока обитателей мегаполисов в малые поселения (в сельскую местность) в связи с возрастанием угроз природных, техногенных, искусственных (война, терроризм) и социальных (безработица, революция) катаклизмов, ухудшением в крупных городах трудовой, жизненной, продовольственной ситуации, а также по экологическим (экопоселения) или религиозно-сентиментальным мотивам (идейные

⁶⁸Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М., 1983. С. 45.

общины)⁶⁹. К рурализации И. В. Фирсовым относится также сезонная миграция из городов в сельскую местность, более распространенная в развитых странах⁷⁰.

К факторам, способствующим ускорению рурализации в России, относят следующие:

- 1) транспортный коллапс, экологические проблемы, значительные риски пандемий и регулярность вирусных эпидемий;
- 2) невысокая стоимость жилых помещения, услуг жилищно-коммунального хозяйства;
- 3) техногенная нагрузка на окружающую среду в городах;
- 4) культурные и религиозные мотивы, миграция русскоязычных переселенцев из стран СНГ⁷¹;
- 5) развитие способов общения и обмена информацией на расстояния, увеличение объема дистанционного образования и работы.

Число барьеров развития рурализации значительно больше, однако абсолютное большинство их возможно решить посредством пересмотра экономической и налоговой политики: к этой группе обстоятельств необходимо отнести плохое состояние или отсутствие дорог в сельской местности, недостаточное обеспечение жителей сельских территорий жилищно-коммунальными услугами, аварийное состояние жилого фонда, а также помещений, в которых расположены основные объекты социальной инфраструктуры, школы и больницы, культурные учреждения.

В определенной мере средством возрождения и развития села могут рассматриваться предприниматели, планирующие развитие собственного бизнеса на сельских территориях. Однако подобная перспектива выглядит маловероятной в силу неразвитости инфраструктуры, отсутствия государственной поддержки и монополии на распоряжение природными и другими ресурсами, которой обладают агрохолдинги.

⁶⁹ Павлов А. Рурализация: сущность, проявления, классификация // Наука и инновации. 2017. № 12 (178). С. 31.

⁷⁰ Фирсов И. В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2012. № 1. С. 26.

⁷¹ Чеховских И. Российская дача - субурбанизация или рурализация? / Сборник статей по материалам полевых исследований под ред. Воронкова В., Паченкова О., Чикадзе Е. Труды ЦНСИ, вып.9. СПб., 2001. С. 75.

В отдельных государствах развивается тенденция агрополизации, как государственной политики контролируемого ограничения урбанизации, путем развития сельских общин, модернизации сельского расселения и подъема экономики сельской местности. В силу все большего включения в рабочую деятельность человека информационных и коммуникационных технологий, а также расширение транспортных сетей, у населения появляется возможность размещать свои дома не только в соответствии с местом приложения труда, но также с личными связями или природными удобствами, которые часто находятся на сельских, рекреационных территориях⁷².

В заключении необходимо согласиться с мнением А. Н. Кокотовым о том, что рурализации в контексте малоэтажных жилых домов, развитая сельская местность являются опорой современной российской цивилизации, хотя в этом вопросе государство существенным образом отстает от развитых стран. И если современное укрупнение муниципальных образований, подчиняющее сельскую местность нуждам городского развития, позволяет развивать городскую цивилизацию, то без действенной защиты в сфере местного самоуправления интересов села, поселка, малого города о развитии одноэтажной и двухэтажной России надо забыть⁷³.

2.2. Теория субурбанизации и потенциал ее развития в российских городах

Мировые тенденции развития крупных городов свидетельствуют о том, что урбанизация в определенный момент своего развития переходит на более качественный уровень. Последствиями преобразований муниципальных

⁷²Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use. GLOBALANDSIssuePaper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 25.

⁷³Особое мнение судьи Кокотова А. Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf> (дата обращения 02.10.2020).

образований, их универсализации, необходимо отметить научное развитие теории субурбанизации.

Реализация обозначенных институтов позволяет частично преодолевать негативные последствия урбанизации в части неэффективного использования ресурсов – более компактные формы развития приводят, по мнению экспертов, к большей экологической эффективности, особенно при интеграции с грамотным стратегическим планированием решения вопросов местного значения⁷⁴.

С середины XX века в зарубежных государствах наметилась тенденция переселения обеспеченной части населения из центров крупных городов в пригороды. Термин субурбанизация используется для обозначения процесса стремительного развития пригородов крупных городов, как дословный перевод «урбанизация пригородов» и смещения фокуса от центра к ближайшей периферии в результате исчерпанности емкости размещения в центре.

При этом отмечается точка зрения, что субурбанизация – это частное проявление агломерирования, процесса территориального разрастания городов, слияния территориально близко расположенных городов, поглощения крупным городом других поселений и промежуточных территорий.

Социология дает следующее определение субурбанизации (от латинского *sub* – около и *urbs* – город) – это формирование и развитие пригородной зоны городских поселений, опосредующий формирование городских агломераций⁷⁵. В формулировании дефиниции важно отметить и точку зрения Бона Томаса Михаэля, профессора Университета им. Людвиг Максимилиана в Мюнхене, Германия: если рассматривать урбанизацию как следствие индустриализации, к субурбанизации приводит постиндустриализация⁷⁶.

⁷⁴ Ness D. Smart, sufficient and sustainable infrastructure systems. Institute for Sustainable Systems and Technologies. School of Natural and Built Environments University of South Australia. 2007. С. 19.

⁷⁵ Ганс Г. Урбанизм и субурбанизм как образ жизни / пер. В. Вагин. New York: Columbia University Press and Russel Sage Foundation, 1991. С. 31.

⁷⁶ Томас Т. М. «Социалистический город» или «европейский город»: урбанизация и рурализация в Восточной Европе // Российская история. 2009. № 1. С. 67.

Определение термина «пригород» затрудняется размытостью границ городов, тем не менее, в США сформировался подход, в соответствии с которым под пригородом понимают кольцо урбанизированной территории вне центрального города⁷⁷. Таким образом, по мнению экономистов зарубежных государств пригородные территории – это не город и не сельская местность, их создание обеспечивает реализацию городской деятельности на сельской территории⁷⁸.

Американский историк Фредерик Льюис Аллен, рассматривая историческое развитие пригородов, отмечал, что особо интенсивно пригороды начали развиваться после Второй мировой войны, чему способствовало массовое жилищное строительство для вернувшихся с фронта солдат и их семей⁷⁹. Кроме того, на развитие пригородов существенное влияние оказало распространение в них коммерческих предприятий. Так, в связи с ростом населения пригородов сюда были переведены многие городские коммерческие предприятия, и местные жители тем самым получили новые рабочие места и возможность пользоваться услугами, в прошлом сосредоточенными в городе. Таким образом, необходимым условием послевоенной субурбанизации в западноевропейских странах и США был значительный рост производительных сил и доступность материальных результатов технологического и экономического прогресса широким социальным слоям⁸⁰.

В настоящее время наиболее субурбанизированной страной мира являются США, в пригородной зоне проживает порядка 60% населения, поскольку рассматриваемая тенденция активно поддерживалась государством, как направленная на повышение качества жизни среднего класса⁸¹. Еще в начале 1980-х гг. офисов банков, промышленной администрации, торговых компаний в пригородах стало больше, чем в деловых центрах американских

⁷⁷ Пивоваров Ю. Л. Современный урбанизм: курс лекций. М.: Российский открытый университет, 1994. С. 20.

⁷⁸ Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

⁷⁹ Там же, с. 21.

⁸⁰ Пивоваров Ю. Л. Современный урбанизм: курс лекций. М.: Российский открытый университет, 1994. С. 21.

⁸¹ Субурбанизация и повышение качества жизни в США: от пригородов к окраинным городам // НИУ ВШЭ 1993–2020. URL: <https://www.hse.ru/news/149120726.html> (дата обращения 26.10.2020).

городов. Кроме того, эффективная работа государственного управления, продуманная органами местной власти система стимулов сделали пригороды наиболее привлекательными для бизнеса, способствовали появлению новых рабочих мест в таких сферах как обслуживание, здравоохранение и торговля. Немаловажным фактом является и то, что федеральное правительство вкладывало средства в строительство международных трасс, пролегающих через пригороды.

В контексте российских исследований субурбанизации эти тезисы крайне актуальны, хотя и должны быть приняты с определенными оговорками, связанными не только с российской спецификой и особенностями регионального разнообразия страны, но и со всем постсоветским пространством в целом. Изучение пригородов, выполненное в странах бывшего социалистического лагеря, выявляет во многом сходные тенденции в городском развитии этих государств. Так, с середины 1990-х гг. процессы субурбанизации стали определяющим фактором в развитии многих постсоциалистических городов Центральной и Восточной Европы. Недавние исследования выявили, что города Эстонии, Хорватии, Латвии, Словакии, Польши, Венгрии и Болгарии по темпам субурбанизации превосходили города Западной Европы, что позволило ученым назвать эти процессы «постсоциалистической пригородной революцией» Этот взрыв не в последнюю очередь оказался связан с децентрализацией этих городов, ослаблением государственного контроля над городским развитием в посткоммунистических государствах, что было особенно характерно для стран бывшего СССР. Масштабное развитие частного сектора в 1990-2000-е гг. вокруг относительно компактных центральных городских областей явилось следствием длительного и непрекращающегося кризиса в жилищном строительстве в условиях ускоренной социалистической урбанизации. Приватизация, развитие института частной собственности, массовая автомобилизация сняли последние барьеры в развитии пригородных зон этих городов. Однако если большая часть восточноевропейских государств

и страны Балтии достаточно быстро взяли под контроль процессы субурбанизации⁸².

Процесс развития пригородов в России также характеризуется интенсивным переселением жителей из центрального города и переносом промышленных функций. Особенность данного явления заключается в том, что население пригородов не становится сельским, поскольку трудовая деятельность большинства жителей осуществляется по-прежнему в городе. Итогом процесса субурбанизации считается возникновение так называемого столичного района, который представляет собой один крупный город, который окружен пригородной застройкой, площадь которой больше самого города⁸³. Таким образом, можно сказать, что процесс субурбанизации является не проблемой, а решением вопроса развития и разрастания крупных городов, этапом, следующим после урбанизации.

С позиции градостроения процесс субурбанизации означает отказ от многоэтажной высокоплотной застройки, переход к четкому пространственному распределению разнокачественных объектов, что в совокупности приводит к формированию городских агломераций, т.е. взаимосвязанных групп поселений (прежде всего городских), которые объединены производственными, трудовыми, инфраструктурными и рекреационными связями в динамичные системы⁸⁴. Обустройство России как удобного для жительства и созидания пространства представляется невозможным без развития по всей стране сети крупных городских агломераций как локомотивов для нашего движения в рамках постиндустриальной эпохи⁸⁵.

⁸² Михеева З. А. Субурбанизация как инструмент решения жилищной проблемы Санкт-Петербурга и Ленинградской области: автореферат дис. ...канд. экон. наук: 25.00.24 / З. А. Михеева. Москва, 2012. 22 с.

⁸³ Шашерин Э. В., Афонин М. В. Специфика современных социальных процессов субурбанизации // Вестник социально-политических наук. 2012. № 11. С. 120.

⁸⁴ Пяткова А. Э., Козыренко Н. Е. Субурбанизация в России и Америке // Материалы секционных заседаний 56-й студенческой научно-практической конференции ТОГУ. Хабаровск., 2016. С.65.

⁸⁵ Особое мнение судьи Кокотова А. Н. к Определению Конституционного Суда РФ от 19.12.2019 № 3578-О/2019 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Теняева Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав частью 31 статьи 13 во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 и частью 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision449517.pdf> (дата обращения 02.10.2020).

Причины, по которым городские жители в настоящее время переезжают в пригород разнообразны: перенаселенность, шум, большое количество людей, стремительный темп жизни, высокую стоимость недвижимости в городе, моральный износ жилья, экологические проблемы, высокие местные налоги, обострение социальных проблем (рост преступности, концентрация маргинальных групп населения)⁸⁶. Привлекательность пригорода, в свою очередь, обусловлена тем, что это, как правило, более новые и современные районы, спроектированные скорее для автомобиля, чем для пешехода и массовых форм перевозок; они застроены жильем на одну семью в большей степени, чем многосемейными домами, а, следовательно, здесь ниже плотность населения; также жители пригорода отличаются демографически: они моложе, большая их часть состоит в браке и имеет высокий доход. Кроме того, в небольших населенных пунктах люди склонны налаживать дружеские связи и помогать друг другу, в то время как в городах соседи не стремятся поддерживать отношения.

Отдельными экспертами субурбанизация представляется оптимальным способом преодоления проблем излишней плотности населения в городах, в том числе в рамках чрезвычайных ситуаций, противостояния коронавирусной инфекции. Так, Боброва К. В., А. С. Пузанов рассматривают строительство односемейных домов в пригородной местности в качестве эффективной антикризисной меры⁸⁷. Национальная Ассоциация Риэлторов подводит результаты социологических опросов под данную позицию: ориентировочно 40 % резидентов урбанизированных территорий планируют переезжать в менее людное место⁸⁸.

⁸⁶ Черкашин М. Д., Карлов В. Н. Российская специфика субурбанизации: ценностно-мотивационный аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 3 (116). С. 3.

⁸⁷ Боброва К. В., Пузанов А. С. Города на передней линии борьбы с коронавирусом - обзор международной экспертной повестки и оценка ее адекватности российским реалиям. // Официальный сайт Фонда «Институт экономики города» (ИЭГ). URL: <http://www.urbanomics.ru/research/mind/goroda-na-peredney-linii-borby-s-koronavirusom-obzor-mezhdunarodnoy-ekspertnoy> (дата обращения: 05.10.2020).

⁸⁸ Ratiu G. Top Consumer Home Features During Coronavirus // National Association of REALTORS. URL: <https://www.realtor.com/research/top-consumer-home-features-coronavirus/> (дата обращения: 05.10.2020).

С учетом изложенных причин и исходя из характера происхождения в современной отечественной социальной экономике выделяют несколько типов пригородного развития.

В первую очередь отмечается рост существующих населенных пунктов в столичной периферии; развитие поселений-спутников опосредовано объективными причинами – естественной и ежедневной трудовой миграцией из территорий с доступной для проживания в город, где значительно выше оплачивается трудовая деятельность. В рамках данного типа к населению, формирующему пригородную сельскую местность, относят также переезжающих на постоянное или временное проживание пенсионеров или лиц, испытывающие трудности материального характера. Их мотивы, целевые установки, профессиональный уровень и социальный статус не способствует положительному развитию территорий.

В рамках второго типа рассматривается формирование пригородных поселений богатыми домохозяйствами и средним классом, включая строительство парков, развлекательных и торговых объектов. Однако очевидным недостатком является мотив значительной части населения к сознательной самоизоляции от местных общин и проблем.

Третий тип предполагает собой преобразование сезонного жилья, построенного в составе садово-огороднических товариществ, в индивидуальные жилые дома, в научной литературе он отмечается как ведущая особенность процесса субурбанизации в Российской Федерации. «Дачным феноменом»⁸⁹ отличается изначально характеристика массовости и внеклассовой доступности, подобная субурбанизация являлась механизмом экономического самообеспечения городского населения. Однако в настоящее время необходимо признать преобразовывающее значения подобных земельных участков: из хозяйственного в рекреационное.

⁸⁹ Черкашин М. Д., Карлов В. Н. Российская специфика субурбанизации: ценностно-мотивационный аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2013. № 3 (116). С. 70.

В-четвертых, возможно изначальное формирование пригородных поселений в рамках градостроительного плана и в ряде случаев с успешным использованием иностранных инвестиций.

Заключительным типом пригородов отмечается совокупность нежилых его видов: торговых и офисных центров, складских и промышленных строений на основных транспортных узлах и коридорах городской периферии.

Таким образом охарактеризовать пригороды в России возможно в первую очередь как зону «хаотичной урбанизации» (поскольку отсутствует непротиворечивое земельное регулирование данной сферы правоотношений, бессистемно планирование пригородных территорий), в рамках которой, как и в большинстве стран мира пригородные районы все больше теряют свою (прежнюю) «сельскую роль» в обеспечении городов продовольствием⁹⁰, энергией, водой, строительными материалами и другими ресурсами жизнеобеспечения.

При всех преимуществах субурбанизации исследователи США утверждают, что пригороды не только не улучшают, но, напротив, ухудшают качество жизни их обитателей⁹¹. В частности, отрицательно необходимо охарактеризовать ландшафт – ряды однотипных домов, занимающих значительные площади земель, а также вред, наносимый этим окружающей среде: эрозия почв, разрушение естественных мест обитания представителей флоры и фауны.

В рамках развития субурбанизации необходимо отметить негативные последствия при решении ряда вопросов местного значения. Пешая доступность до основных объектов социальной инфраструктуры – образовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, общественных пространств в абсолютном большинстве случаев исключается; слабо развита система общественного транспорта, что обусловлено значительными расстояниями

⁹⁰Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use. GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 19.

⁹¹Duany A., Plater-Zyberk E., Speck J. Suburban Nation: the Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream // North Point Press, Macmillan, 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/235358010_Suburban_Nation_The_Rise_of_Sprawl_and_the_Decline_of_the_American_Dream (дата обращения 01.10.2020).

между обозначенными объектами, индивидуальными жилыми домами, перегруженным трафиком в часы пик. Население становится зависимым от личных автомобилей, время, затрачиваемое на дорогу, значительно увеличивается⁹². Невозможно и формирование условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам.

Активизируется процесс стагнации, приток сельского населения в города опережает потребность в рабочей силе, что часто приводит к росту безработицы, обострению социально-экономических проблем.

Негативной чертой пригородов, отмечаемой зарубежными экспертами Ю. Эпплером, Ю. Фричем, С. Лаакс, является социальная и экономическая неоднородность, подверженность в силу данного фактора быстрым изменениям: сезонные жители, представители малого бизнеса, горожане среднего класса могут сосуществовать на одной территории, однако имеют разные и часто конкурирующие интересы, жизненные ценности и устои⁹³.

Определенной альтернативой субурбанизации, минимизирующей ее негативные последствия, в США стали малые городские поселения, окраинные города (англ. *edgocities*) – термин, введенный в 1991 г. журналистом Ж. Гарро при описании им развития крупных торговых центров (англ. *The malling of America*), дополнительных офисов за пределами городского центра, а также культурно-развлекательных центров в условиях пешей доступности от индивидуальных жилых домов⁹⁴. При этом исследователями отмечалось, что подобные городские населенные пункты не являются экономически самостоятельными, поскольку составляют часть метрополии и включены в её

⁹² Баранов Д. Н., Ильин Д. Н. Современные тенденции субурбанизации в России // Материалы международной научной конференции «Наука и общество-2019»/ под ред. Н. Б. Осипян, М. А. Дмитриевой, М. И. Жбанниковой. М., 2019. С. 54.

⁹³ Eppler U., Fritsche U. R., Laaks S. Urban-Rural Linkages and Global Sustainable Land Use // GLOBALANDS Issue Paper. Berlin. Darmstadt. 2015. С. 3.

⁹⁴ Garreau J. Edgier Cities. WIRED, 1995. URL: <https://www.wired.com/1995/12/edgier-cities/> (дата обращения: 01.09.2020).

рыночные потоки⁹⁵, то есть составляют аналог современных отечественных агломераций. Эффективность решения вопросов местного значения и эффективность местного самоуправления, по мнению ученых, в этой части зависит от гибкости управленческих и градостроительных кадров, умения жителей города приспосабливаться к изменяющимся условиям среды.

Современные исследователи тенденции субурбанизация отмечают и иные формы ее реализации: «компактный» город с центральным узлом – аналог отечественного моногорода; «коридорный» город, который сохраняет административный центр, но и развивает радиальный общественный транспорт для отдаленной жилой и рекреационной зоны – своеобразная модель агломерации; «периферийный» город, модернизирующийся за счет активизации международных связей муниципалитетов – примерами можно рассмотреть города-побратимы⁹⁶, находящиеся в территориальной близости (Калининград и городские поселения Калининградской области, взаимодействующие с муниципалитетами Польши, представляются наиболее яркими примерами эффективной реализации модели); и «ультрасовременный» город⁹⁷, такой как Сколково⁹⁸ или Иннополис⁹⁹.

Из изложенного выше следует вывод, что в России процесс субурбанизации в отличие от зарубежного опыта имеет свои особенности, что несколько смягчает отрицательные последствия реализации тенденции при сохранении многих положительных характеристик. При этом в отсутствие почти полностью правового регулирования общественных отношений в данной сфере, отсутствие льгот и гарантий, как стимулирующих факторов, не

⁹⁵ McCrory J. The Edge City Fallacy. 2013. URL: http://m.megafonpro.ru/http-errors/404/goama?transactid=httperror_a0da68b453f6cec4d3be64b83b567ac7 (дата обращения: 01.09.2020).

⁹⁶ Список породненных городов // Официальный сайт международной ассоциации «Породненные города» (МАПГ). URL: <http://goroda-pobratimy.ru/porodnennye-goroda> (дата обращения: 01.09.2020).

⁹⁷ Ness D. Smart, sufficient and sustainable infrastructure systems. Institute for Sustainable Systems and Technologies. School of Natural and Built Environments University of South Australia. 2007. С. 19.

⁹⁸ Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (ред. от 02.08.2019) // Российская газета. 2010. № 220.

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа» // Российская газета. 2012. № 256.

последовательном и малом развитии агломераций фактически заблокирован потенциал субурбанизации для государства.

2.3. Задания для самостоятельного контроля по теме

Темы докладов

1. Понятие и правовой режим территории города.
2. Территориальные пределы деятельности городских поселений.
3. Понятие и правовой режим городских округов.
4. Особенности правового статуса городских и сельских поселений
5. Особенности правового статуса городских и муниципальных округов.
6. Производство по территориальному преобразованию муниципального образования.
7. Производство по изменению границы муниципального образования.
8. Особенности наименований населенных пунктов, муниципальных образований.
9. Понятие, виды и признаки населенных пунктов.
10. Производство по созданию, преобразованию, упразднению населенных пунктов.
11. Понятие и виды муниципальных образований.
12. Территориальные пределы деятельности органов местного самоуправления.
13. Производство по упразднению муниципальных образований.
14. Взаимосвязь населенного пункта и муниципального образования

Критерии для оценки докладов

1. Степень раскрытия (освещения) темы.
2. Ширина охвата позиций различных авторов по дискуссионным вопросам темы.
3. Уровень самостоятельности.
4. Аргументированность и убедительность выводов.

Модельные задания

1. Составить заключение о нормах Конституции РФ, регулирующих организацию местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Составить таблицу «Виды муниципальных образований».
3. Подготовить заключение о компетенции Российской Федерации по вопросам определения территориальных основ организации местного самоуправления в России.
4. Подготовить заключение о правовом регулировании территориальных преобразования муниципальных образований в Российской Федерации.
5. Подготовить сравнительно-правовое исследования статуса города и села в России.

Критерии оценивания заданий

Оценка «отлично» ставится, если обучающийся:

- 1) полно и аргументировано отвечает по содержанию задания;
- 2) обнаруживает понимание материала, может обосновать свои суждения, применить знания на практике, привести необходимые примеры не только по учебнику, но и самостоятельно составленные;
- 3) излагает материал последовательно и правильно.

Оценка «хорошо» ставится, если обучающийся дает ответ, удовлетворяющий тем же требованиям, что и для оценки «5», но допускает 1-2 ошибки, которые сам же исправляет.

Оценка «удовлетворительно» ставится, если обучающийся обнаруживает знание и понимание основных положений данного задания, но:

- 1) излагает материал неполно и допускает неточности в определении понятий или формулировке правил;
- 2) не умеет достаточно глубоко и доказательно обосновать свои суждения и привести свои примеры;
- 3) излагает материал непоследовательно и допускает ошибки.

Оценка «не удовлетворительно» ставится, если обучающийся обнаруживает незнание ответа на соответствующее задание, допускает ошибки

в формулировке определений и правил, искажающие их смысл, беспорядочно и неуверенно излагает материал.

Задачи

Задача 1

Закон Оренбургской области об изменении границ муниципального образования вступил в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования. Были ли нарушены нормы законодательства? Дайте правовую оценку совершенным действиям, а также следующими за ними последствиями.

Задача 2

Объединение трех поселений, повлекло за собой изменение границ иных муниципальных образований. Однако оно было осуществлено с согласия населения каждого из объединяемых поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Нарушаются ли в данном случае нормы законодательства?

Задача 3

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения было образовано межмуниципальное объединение, которое было наделено полномочиями органа местного самоуправления. Противоречат ли данные действия нормам законодательства, и если да, то в чем?

Задача 4

Муниципальный правовой акт, принятый органами местного самоуправления, не исполнялся должностными лицами органов местного самоуправления данного муниципального образования. Дайте правовую оценку действиям должностных лиц органов местного самоуправления.

Задача 5

Численность населения сельского поселения в труднодоступной местности составляет 157 человек. Решение об упразднении данного поселения было принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении.

Противоречат ли данные действия нормам законодательства, и если да, то в чем?

Задача 6

Установленные Конституцией Российской Федерации права граждан на осуществление местного самоуправления были ограничены федеральным законом в целях защиты нравственности. Дайте правовую оценку совершенным действиям.

Задача 7

В структуре органов местного самоуправления поселка Ивановка Оренбургской области имеются представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования. Местная администрация отсутствует. Является ли наличие местной администрации в структуре органов местного самоуправления обязательной? Какие положения законов это раскрывают?

Критерии оценивания заданий

Оценка «отлично» ставится, если обучающийся:

- 1) полно и аргументировано отвечает по содержанию задания;
- 2) обнаруживает понимание материала, может обосновать свои суждения, применить знания на практике, привести необходимые примеры не только по учебнику, но и самостоятельно составленные;
- 3) излагает материал последовательно и правильно.

Оценка «хорошо» ставится, если обучающийся дает ответ, удовлетворяющий тем же требованиям, что и для оценки «5», но допускает 1-2 ошибки, которые сам же исправляет.

Оценка «удовлетворительно» ставится, если обучающийся обнаруживает знание и понимание основных положений данного задания, но:

- 1) излагает материал неполно и допускает неточности в определении понятий или формулировке правил;
- 2) не умеет достаточно глубоко и доказательно обосновать свои суждения и привести свои примеры;

3) излагает материал непоследовательно и допускает ошибки.

Оценка «не удовлетворительно» ставится, если обучающийся обнаруживает незнание ответа на соответствующее задание, допускает ошибки в формулировке определений и правил, искажающие их смысл, беспорядочно и неуверенно излагает материал.

Заключение

«Искусственная урбанизация советского периода остановила естественное развитие села, которое не восстановлено до настоящего времени. По качеству жизни сельских поселений Россия катастрофически отстает от западных стран» – по мнению заслуженного юриста Российской Федерации, судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова¹⁰⁰. Стоит согласиться с тем, что российские села «катастрофически отстают» от руральных муниципальных образований зарубежных стран, но и нельзя констатировать, что развитие окончательно остановилось и село не подлежит «спасению».

Так, ввиду меньших масштабов в сравнении с региональной и национальной стратегией, адаптивностью к нуждам населения, гибкостью к быстро меняющимся экономическим условиям, стратегии местного развития являются одним из главных механизмов реализации концепции устойчивого развития по всему миру¹⁰¹.

Представители Института социально-экономических проблем народонаселения РАН видят потенциал в устойчивом развитии сельской местности, начиная от развития производства и заканчивая социальной инфраструктурой общества. Вложение материальных ресурсов и организационных усилий в развитие села, по их мнению, даст заметные результаты в демографическом развитии государства¹⁰².

Таким образом, в село можно вернуть жизнь за счет обоснованного включения новых правовых конструкций его статуса в основы государственной политики в сфере местного самоуправления, в новую концепцию;

¹⁰⁰ Особое мнение судьи Конституционного суда РФ А. Н. Кокотова по Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 18-П «О проверке конституционности части 2 статьи 40 ФЗ «Об образовании в РФ» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 07.07.2017. № 0001201707070007. (дата обращения: 10.09.2020).

¹⁰¹ Гунзенова К. В. Концепция развития «устойчивого умного города» // Вектор экономики. 2019. № 2 (32). С. 27.

¹⁰² Пациорковский В. В. Пациорковская В. В. Российское село: факторы демографического взрыва // Россия и современный мир. 2015. № 6. С. 70.

посредством поддержки рурализации, как системы жизнедеятельности в воспроизводстве не только природных ресурсов, первичных человеческих потребностей, но и самого человека, среды его обитания.

«Слепое заимствование» городских правовых и экономических механизмов на село и поддержка агропромышленного комплекса вне учета реальных поселенческих нужд доказало свою неэффективность. При этом и несельскохозяйственное развитие, двусторонняя взаимосвязь и взаимодействие с городом, гарантированность свободной деятельности самоуправленческих кластеров или местных сообществ, возглавляемых «лидерами мнений» нового поколения, видятся перспективными в достижении устойчивого развития сельских территорий.

Говорить об инициативном росте активности гражданского общества до или после конституционных преобразований в государстве, в рамках противостояния пандемии коронвирусной инфекции не представляется возможным. Однако в силу того, что непосредственная демократия абсолютным большинством представителей научного мира и международной общественности признается наиболее прогрессивной ступенью в развитии политических систем государств, для Российской Федерации значима «каждая созидательная инициатива граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций, их стремление внести свой вклад в решение задач национального развития»¹⁰³.

Таким образом, среди правовых механизмов первостепенным видится совершенствование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и интенсификация массового внедрения новых технологий в деятельность органов местного самоуправления, целевым образом

¹⁰³Послание Президента Федеральному Собранию от 15 января 2020 года // Официальный интернет-портал Президента Российской Федерации. 2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 01.02.2020).

используя их возможности в интересах развития слабо освоенных территорий¹⁰⁴ не только в рамках развития моногородов, но и всех поселений.

Надежным способом эволюции и городского и сельского населения выступает формирование экологического мировоззрения.

Урбанизация и субурбанизация являются частью естественного общего глобального процесса развития территорий, при этом комплексный подход к их контролю позволит увеличить имеющиеся достоинства механизмов улучшения качества жизни населения и преодоления недостатков. Важно подчеркнуть, что преобразования в свете действующей правовой действительности нельзя проводить точечно – уровень дотационности городских округов уже составляет около 60 % и, как в прежних случаях «для латания дыр» субъекты Российской Федерации не смогут выделить средства из своих, государственных бюджетов, поскольку у самих значительные выпадающие доходы¹⁰⁵. Только системные перераспределения и преобразования представляются залогом благополучного выхода из кризиса.

При этом было бы ошибочным отказаться от потенциала развития местного самоуправления в контексте сохранения его самостоятельности. Считаем, что современное состояние общественных отношений требует от теоретиков муниципального права и практиков большей активности в выявлении проблем при решении вопросов местного значения, а также в предложении и внедрении новых форм осуществления муниципальной власти.

¹⁰⁴ Овакимян М. А. Социально-экономическое положение моногородов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 21.

¹⁰⁵ Экспертная дискуссия о влиянии кризиса на российские города // Материалы сайта Шугриной Е. С., доктора юридических наук, профессора, эксперта в сфере местного самоуправления и муниципального права. URL: <http://shugrina.ru/content/ekspertnaya-diskussiya-o-vliyanii-krizisa-na-rossiyskie-goroda.html> (дата обращения: 28.07.2020).