

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Юго-Западный государственный университет»

на правах рукописи

Чайковская Лилия Васильевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Лагутин Игорь Борисович

Курск – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ	16
§ 1. Понятие «комфортная городская среда», его правовая природа и содержание	16
§ 2. Становление и развитие механизмов правового обеспечения комфортной городской среды в России и отдельных зарубежных странах	42
§ 3. Правовые и иные требования к определению критериев комфортной городской среды в Российской Федерации	66
Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ	80
§ 1. Система правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации	80
§ 2. Органы, наделенные полномочиями по формированию комфортной городской среды в Российской Федерации	105
§ 3. Основные направления развития законодательства по защите права граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности	116
Заключение	138
Список использованных источников и научной литературы	145
Приложения	181

Введение

Актуальность темы исследования. Создание комфортных условий проживания и кардинальное повышение комфортности городской среды является стратегической целью развития Российской Федерации¹. В ходе выступления на Всемирном экономическом форуме в Давосе, который проходил в 2021 году, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что у человека должна быть «комфортная среда для жизни – это жилье и доступная инфраструктура – транспортная, энергетическая, коммунальная и, конечно, экологическое благополучие»². В 2024 году в своем послании Федеральному Собранию Президент России подчеркнул, что «...формирование комфортных условий проживания и экономического развития регионов является важнейшим вопросом современности»³. Указанные тезисы свидетельствуют о том, что проблема повышения качества и комфортности условий проживания в России является актуальной и требует скорейшего решения.

Важно отметить, что проблему комфортной городской среды в Российской Федерации начали обсуждать относительно недавно, а в федеральном законодательстве первые упоминания появлялись лишь в 2016 году, когда был утвержден паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», являющийся прообразом аналогичного современного федерального проекта, и правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды. Действия по созданию комфортной городской среды, а также мероприятия, направленные на поддержание комфортности проживания на должном уровне, мероприятия, направленные на повышение доступ-

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст.2817.

² Путин: у человека должна быть комфортная среда для жизни // URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2504082/> (дата обращения 15.07.2024).

³ Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/73585> (дата обращения 15.07.2024).

ности комфортной городской среды для жителей, стали активно проводиться в Российской Федерации, начиная с указанного периода. До этого момента в некоторых субъектах Российской Федерации реализовывались отдельные мероприятия, которые можно отнести к деятельности по формированию комфортной городской среды, но они не являлись комплексными и не охватывали значительную часть территории государства.

В настоящее время в законодательстве отсутствует единое определение понятия «комфортная городская среда» и не конкретизировано его содержание, что приводит к появлению кардинально отличающейся правоприменительной практики по формированию комфортной городской среды в разных муниципальных образованиях, что в целом негативно влияет на развитие указанного направления и снижает общую эффективность мероприятий, проводимых государственными органами и иными лицами, приводит к неэффективному использованию бюджетных средств, выделяемых на осуществление мероприятий по созданию комфортной городской среды, и, как следствие, к снижению уровня удовлетворенности граждан качеством городской среды.

Деятельность по формированию комфортной городской среды, поддержанию состояния городской среды на должном уровне и обеспечению ее доступности должна подлежать специальной оценке. Однако в законодательстве четко не сформулированы критерии комфортности городской среды. На практике Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ежегодно рассчитывается лишь индекс качества городской среды на основании разработанной методики⁴, однако данный расчет имеет множество упрощений и не отражает реальное положения дел.

Индекс качества городской среды является комплексным критерием, учитывающим шесть пространств (жилье и прилегающие пространства, улично-дорожная сеть, озелененные пространства, общественно-деловая инфраструктура

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Методика формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

и прилегающие пространства, социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства, общегородское пространство), шесть критериев (безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность и управление) и тридцать шесть индикаторов. На первый взгляд может показаться, что указанная методика учитывает показатели, характеризующие все области городской среды, однако дальнейший анализ приводит к выводам о том, что некоторые индикаторы, используемые в указанной методике, не оказывают прямого влияния на процесс формирования комфортной городской среды, некоторые из них являются сложно измеримыми, при этом в установленный перечень индикаторов не включены показатели, характеризующие, например, правовое обеспечение деятельности по формированию комфортной городской среды. Важно также отметить, что указанная методика не является превентивной мерой, она лишь констатирует факт произошедших за определенный период времени изменений, поэтому не может использоваться в рамках планирования деятельности по формированию комфортной городской среды, поддержанию состояния городской среды на должном уровне и обеспечению ее доступности на ближайшую перспективу. Кроме того, по результатам оценки на основании существующей методики можно установить лишь два состояния: является городская среда благоприятной или неблагоприятной, что недостаточно для понимания положения дел. Фактически после преодоления установленного методикой порога (более 50 % от максимального количества баллов) городские территории признаются благоприятными для проживания, при этом ряд индикаторов могут быть на очень низком уровне реализации или быть вообще не реализованными.

Система законодательства, регулирующая отношения, возникающие в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации, является достаточно сложной, малоструктурированной и имеет значительное количество пробелов, встречается дублирование норм, а иногда их несоответствие и противоречие друг другу. Серьезным упущением является то, что в законе отсутству-

ет четко определенный субъект правоотношений (лицо, ответственное за реализацию всех возможных мероприятий по формированию комфортной городской среды), а также механизмы по поддержанию состояния городской среды на должном уровне и обеспечению ее доступности. При этом перечень органов власти и организаций, а также иных субъектов, участвующих в рассматриваемой деятельности, внушительен, что приводит к размыванию ответственности.

Немаловажным является вопрос организации цифровизации деятельности по формированию комфортной городской среды. Говоря о внедрении цифровых платформ, можно однозначно сказать, что их использование положительно сказывается на улучшении условий проживания граждан, однако темпы цифровизации рассматриваемой деятельности невелики. Внедрение данных цифровых платформ также требует должного правового регулирования.

Более того, деятельность по формированию комфортной городской среды и особенности ее организации и правового регулирования являются малоизученными в современных публично-правовых исследованиях. Все эти и некоторые другие проблемы обуславливают актуальность проводимого диссертационного исследования.

Степень теоретической разработанности проблемы.

Проблема формирования комфортной городской среды является малоизученной в публично-правовых исследованиях, вместе с тем вопросам комфортности условий проживания посвящены правовые исследования И.Н. Харинова⁵, Е.А. Беляковой и В.С. Юровой⁶. Отдельным проблемам комфортности городской среды посвящены также работы Н.П. Карадже-Искрова⁷, Н.Л. Лисиной⁸, Л.Е. Бандо-

⁵ Харинов И. Н. Проблемы защиты права на комфортную городскую среду // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 6. С. 58-64.

⁶ Белякова Е. А., Юрова В.С. Нормативно-правовое регулирование в сфере комплексного освоения // Научное обозрение. Экономические науки. 2019. № 2. С. 33-37.

⁷ Публичные вещи: научная монография / Н.П. Карадже-Искров. Иркутск. 1927. С. 33

⁸ Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дисс. ... доктора юридических наук: 12.00.06. Москва. 2022.

рина⁹, Н.А. Белешева¹⁰, И.С. Андреечева¹¹, А.Б. Храмцова¹², Е.Ю. Чмыхало¹³, А.В. Белицкой, Л.В. Кухаренко¹⁴, Е.В. Басос¹⁵, М.Н. Козюк¹⁶, В.В. Гриб, Н.Ю. Акининой, Н.А. Белан¹⁷, С.М. Мироновой¹⁸, А.А. Сергеева¹⁹, Е.С. Шугриной²⁰, Н.Ф. Поповой²¹ и др.

Вопросам, связанным с экологической безопасностью и комфортностью городской среды, посвящены работы В.А. Ильичёва, В.И. Колчунова, В.А. Гордона, Н.В. Бакаевой, А.Н. Тетиора, А.Л. Погудиной, А.В. Кузьмина, Г.С. Юсина, В.Ф. Сидоренко, А.М. Каримова, С.А. Кобелевой, М.Ю. Слесарева, В.Н. Азарова, Е.В. Щербины, В.А. Хомич, В.И. Теличенко, Д.В. Матюшина, Н.П. Садовниковой, В.А. Колесникова, К.С. Петрова, И.В. Черняевой и других авторов.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество работ и исследований, направленных на изучение различных аспектов формирования комфортной городской среды, ряд проблем правового и организационного характера не нашли своего решения в научной литературе. Более того, в настоящее время отсутствует комплексное исследование механизмов публично-правового регулирования отно-

⁹ Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков : дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06. Москва. 2011.

¹⁰ Белешев Н.А. Взаимодействие населения с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере развития комфортной городской среды // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 64 - 66.

¹¹ Андреечев И.С. Соотношение правовых механизмов участия граждан в обеспечении комфортной среды по месту их проживания: правовые конструкции «придомовая территория» и «прилегающая территория» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 11. С. 92 - 105.

¹² Храмцов А.Б. Повышение комфортности городской среды как задача органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 25 - 30.

¹³ Чмыхало Е.Ю. Комплексное развитие территорий населенных пунктов: правовые механизмы реализации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 12. С. 99 - 107.

¹⁴ Белицкая А.В., Кухаренко Л.В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27 - 32.

¹⁵ Басос Е.В. Государственная жилищная политика по развитию сельских территорий // Семейное и жилищное право. 2022. № 5. С. 24 - 27.

¹⁶ Козюк М.Н. Благоустройство как институт юридической урбанологии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 57 - 60.

¹⁷ Гриб В.В., Акинина Н.Ю., Белан Н.А. Участие граждан в подготовке и реализации проектов по благоустройству территории: анализ муниципальных нормативных актов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 42 - 46.

¹⁸ Миронова С.М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 44 - 53.

¹⁹ Сергеев А.А. О полномочиях органов местного самоуправления по регулированию благоустройства территории // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 53 - 59.

²⁰ Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30 - 34.

²¹ Попова Н.Ф. Основные проблемы и приоритеты пространственного развития РФ // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 27 - 31.

шений, возникающих в процессе формирования в России комфортной городской среды.

Цель диссертации состоит в выработке методологических подходов к правовому обеспечению формирования комфортной городской среды в Российской Федерации и, как следствие, к повышению эффективности деятельности, связанной с процессами формирования комфортной городской среды, поддержания состояния городской среды на соответствующем уровне и обеспечения ее доступности.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- определить правовую природу и содержание феномена (комплексного явления) «комфортная городская среда»;
- выявить процесс становления и развития механизмов правового обеспечения комфортной городской среды в России и отдельных зарубежных странах;
- установить правовые и иные требования к определению критериев комфортной городской среды в Российской Федерации;
- определить систему правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации;
- установить круг полномочий органов, участвующих в формировании комфортной городской среды в Российской Федерации;
- определить основные направления развития законодательства по защите права граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе формирования в Российской Федерации комфортной городской среды.

Предметом диссертационного исследования выступают проблемы и закономерности процесса формирования комфортной городской среды, статистиче-

ская и аналитическая информация, отражающая качество условий проживания, материалы правоприменительной практики, а также доктринальные источники по муниципальному, земельному, экологическому праву, другим отраслям права, труды ученых в области общей теории права.

Методологическую основу исследования составляет совокупность методов научного познания, включающих в себя компаративистский метод исследования, с помощью которого были определены основные этапы становления и развития механизмов правового обеспечения комфортной городской среды в России и отдельных зарубежных странах, системно-правовой метод, применявшийся при изучении понятия «комфортная городская среда» и формировании элементов комфортной городской среды, рассмотрении правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации, и установлении правовых и иных требований к определению критериев комфортной городской среды, а также при выделении органов, наделенных полномочиями по формированию комфортной городской среды в Российской Федерации. Кроме того, использован формально-юридический метод, включающий такие приемы, как описание и анализ норм и правоотношений в сфере формирования комфортной городской среды в Российской Федерации, толкование и классификация указанных норм, выявление признаков исследуемых понятий, их классификация.

Теоретической базой исследования выступили фундаментальные представления о комфортной городской среде и принципах её формирования, содержащиеся в трудах современных ученых в области муниципального, экологического права и иных смежных наук. Большая часть из них представлена диссертационными и монографическими исследованиями, научными статьями, материалами конференций, а также в интервью специалистов, опубликованных на Интернет-ресурсах.

Нормативно-правовая основа исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федера-

ции, распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации, приказы Министерств, паспорта национальных программ и проектов, паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает в себя материалы судебной практики Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, материалы правоприменительной практики органов государственной власти и местного самоуправления, официальные аналитические и статистические материалы органов исполнительной власти, а именно:

– акты судебных органов, обзоры судебной практики по спорам, связанным с деятельностью по формированию комфортной городской среды, подготовленные Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции за период 2019-2024 гг;

– информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы и документы органов государственной власти за период 2011-2024 гг;

– материалы официальных информационных ресурсов некоторых государственных органов в сети «Интернет».

Научная новизна диссертационного исследования заключается в методологических подходах, основанных на разработанном понятии «комфортная городская среда» и на определении его содержания, направленных на установление и правовое закрепление перечня элементов, определяющих существование в Российской Федерации комфортной городской среды, в подготовке новой авторской методики оценки комфортности городской среды, а также в выработке предложений по закреплению разработанных понятий и методики в действующем законодательстве, что позволит установить единый критерии оценки состояния городской среды (уровень комфортности) и спрогнозировать правовые последствия внедрения указанного критерия.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена **в положениях, выносимых на защиту:**

1. Комфортная городская среда представляет собой, с одной стороны, состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды (экологические, социально-экономические, правовые, цифровые и т.д.), через которые удовлетворяются базовые потребности любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.), с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий. С другой стороны, комфортная городская среда может рассматриваться как материально-техническое состояние конкретной территории в Российской Федерации на предмет соответствия его критерию комфортности городской среды.

2. Элементами комфортной городской среды выступают:

– экологическая составляющая (естественная чистота воздуха, воды, почв, биоразнообразие растительного и животного мира, рациональное использование природных ресурсов и их сбережение в интересах настоящего и будущего поколений);

– функциональная составляющая (достаточное количество объектов для проживания граждан, учреждений здравоохранения, образования, объектов для размещения органов власти, объектов культуры и досуга, спорта, общественных пространств, мест приложения труда и осуществления производственной деятельности, торговых площадей и иных объектов, необходимых и достаточных для удовлетворения рациональных потребностей жителей);

– составляющая доступности, выразительности и многообразия (объекты, существование которых обусловлено функциональной составляющей, должны быть многообразны, доступны всем жителям города, иметь индивидуальность и выразительность).

– социально-экономическая составляющая (продолжительность жизни населения, уровень рождаемости и смертности, уровень безработицы и доходов населения и т.п.);

– цифровая составляющая (оснащенность объектов, расположенных на городских территориях, необходимыми цифровыми платформами);

– правовая составляющая.

3. Методика оценки комфортности городской среды, которая может применяться как для оценки эффективности мероприятий по формированию комфортных условий проживания в соответствии с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды», так и при осуществлении градостроительной деятельности с целью рационального и эффективного принятия управленческих решений по итогу оценки комфортности городской среды на основе прогнозируемых значений критериев. Кроме того, предлагаемая методика может применяться в рамках просвещения граждан, так как основана на простых расчетах вклада элементов комфортной городской среды и доступна для широкого круга лиц, не имеющих специальной подготовки. В основу новой методики положено вводимое автором понятие комфортной городской среды, а в расчётах учтены предложенные элементы. На основании полученного с использованием предложенной авторской методики значения уровня комфортности городской среды возможно определить состояние городской среды конкретной территории.

4. Ввиду отсутствия комплексного критерия оценки комфортности городской среды предложен единственный системный критерий комфортности городской среды, который предлагается закрепить в качестве обязательного в действующем законодательстве в форме разработки специального индекса – уровня комфортности, отражающего вклад элементов комфортной городской среды на оцениваемой территории и позволяющего обеспечить развитие территорий муниципальных образований и как следствие более крупных территориальных образований Российской Федерации за счет направленного воздействия на элементы комфортной городской среды, уровень реализации которых не достаточен.

5. Предложено определить конкретных должностных лиц, отвечающих за обеспечение реализации основных элементов комфортной городской среды на конкретной территории, а также меры принуждения за нереализацию необходимых законодательных требований и запланированных мероприятий, направленных на обеспечение прав граждан на комфортную городскую среду и формирование единого облика городской среды на территории субъекта Российской Федерации.

6. Ввиду существования современного подхода законодателя о наделении полномочиями по осуществлению контроля за благоустройством в муниципальных образованиях (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ) самих органов местного самоуправления, который может привести к возникновению конфликта интересов, и как следствие к нарушению прав и свобод пользователей городской среды, предложено наделить контрольными функциями органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а органы местного самоуправления вспомогательными (сопутствующими) полномочиями (сбор и предоставление необходимой информации, проведение опросов и слушаний, участие в проверочных мероприятиях). Кроме того, следует четко разграничить мероприятия, направленные на формирование комфортной городской среды: на мероприятия, которые должны контролироваться органами государственной власти и на мероприятия, которые должны контролироваться общественностью.

7. Для повышения эффективности работы уполномоченных органов и городских служб по выявлению фактов невыполнения требований законодательства в части обеспечения комфортной городской среды и устранению выявленных недостатков в более короткие сроки обоснована необходимость правового закрепления обязательности перехода муниципальных образований на систему «умный город». Данная система позволит также повысить эффективность принятия управленческих решений органами исполнительной (исполнительно-распорядительной) и законодательной (представительной) власти в части благоустройства муниципальных образований и создания комфортной городской среды.

8. Для развития цифровизации градостроительной деятельности с целью повышения качества городской среды и упрощения реализации проектов по благоустройству территорий, а также контроля за реализацией указанных проектов, обоснована необходимость полного перехода на информационное моделирование (формирование проектной и градостроительной документации в форме визуализированных информационных моделей), а также внедрение единого электронного документооборота (разрешений на строительство, технических заданий и т.д.) в рамках градостроительной деятельности Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования способствуют созданию обоснованного представления о комфортной городской среде. Данные положения диссертации образуют авторскую концепцию принципов формирования комфортной городской среды, которая расширяет научные представления о ее особенностях. Теоретическое осмысление понятийного аппарата градостроительного права представлено авторской дефиницией «комфортность городской среды», в рамках исследования определены элементы комфортной городской среды, предложена авторская методика оценки комфортности городской среды.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы: в нормотворческой деятельности при совершенствовании законодательства в области формирования комфортной городской среды; в градостроительной деятельности при принятии управленческих решений; в правоприменительной практике при разрешении споров, связанных с градостроительной деятельностью и формированием комфортных условий проживания; в образовательной деятельности при подготовке учебников и учебных пособий, практикумов и другой учебно-методической литературы по градостроительному, экологическому праву, а также производным спецкурсам, в рамках просвещения граждан.

Апробация результатов исследования осуществлялась:

- в процессе обсуждения настоящего диссертационного исследования на заседании кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства юридического факультета Юго-Западного государственного университета;

- в ходе участия в научно-практических конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция «Правовые проблемы урбанистики и градостроительной деятельности: национальное и региональное измерение», Севастополь, Юридический институт СевГУ, 2023; II Брянский международный инновационный форум, Брянск, Брянская государственная инженерно-технологическая академия, 2016; 6-я Международная научно-практическая конференция, Тамбов, Институт архитектуры, строительства и транспорта, 2019 и др.

Основные материалы диссертационного исследования изложены в 20 статьях в периодических научных изданиях, в том числе 5 статей в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Структура и содержание диссертации определены ее целью и задачами. Данная диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

Глава 1.

**ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ
КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

§ 1. Понятие «комфортная городская среда», его правовая природа и содержание

Город на сегодняшний день сосредотачивает в себе основную массу населения, например, в городах Российской Федерации проживает 76 % граждан²². При этом рост численности населения на урбанизированных территориях привел к отдалению населения от естественной природы, усложнению социально-экономических, экологических, транспортных, инженерных проблем²³, что определяет необходимость проведения мероприятий, направленных на формирование городской среды, комфортной для её жителей и характеризующейся благоприятными для жизни человека и окружающей природной среды функциональными и эстетическими особенностями²⁴.

В последнее десятилетие формирование комфортной городской среды стало приоритетным направлением государственной деятельности, а формирование комфортных условий проживания в малых городах является задачей новой градостроительной политики²⁵. Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года определено кардинальное повышение комфортности городской среды, сокращение вдвое количества городов с неблагоприятной

²² Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. С.8.

²³ Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дисс. ... доктора юридических наук: 12.00.06. Москва. 2022.

²⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ) // https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2036_goda.html (дата обращения 20.02.2024).

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р // СЗ РФ. 07.11.2022. № 45. Ст. 7815.

средой, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов²⁶, а федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды» предусматривается непрерывное повышение её качества²⁷. Однако что есть «комфортная городская среда» установить достаточно сложно в связи с отсутствием дефиниции в современном федеральном законодательстве. Важно отметить, что в настоящий момент ГОСТе Р 70386-2022 «Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы», который носит рекомендательный характер, содержится понятие «комфортность городской среды», как способность городской среды «обеспечить достойный уровень бытового обслуживания, сбалансированность транспортной инфраструктуры, возможность для беспрепятственного перемещения различных категорий граждан, грамотное районирование, удовлетворение социальных, культурных, образовательных, рекреационных потребностей горожан, адекватный уровень шумового и информационного загрязнения», при этом городская среда рассматривается, как «совокупность территориально выраженных природных, архитектурно-планировочных, экологических, социально-культурных и других факторов, характеризующих среду обитания в муниципальных образованиях (в том числе в сельских поселениях) и определяющих комфортность проживания на такой территории»²⁸. Также определения комфортной городской среды можно встретить и в отдельных муниципальных правовых актах, например, в постановлении местной администрации городского округа Нальчик КБР от 01.04.2019 № 497 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Формирование современной городской среды на территории городского округа Нальчик на 2019-2024 годы» установлено, что формирование комфортной городской среды представляет собой комплекс

²⁶ Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. // <http://static.government.ru/media/files/nc0vGNJUk9SQjIGNNsXlX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения 20.02.2024).

²⁷ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwspkn6di9f/F3-FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024)

²⁸ ГОСТ Р 70386-2022 Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы // М. ФГБУ «РСТ». 2022.

мероприятий, направленных на создание «условий для обеспечения благоприятных, безопасных и доступных условий проживания населения в муниципальном образовании»²⁹. Однако в данных определениях содержится лишь общеизвестная информация о комфортной городской среде, и не определяются четкие критерии, позволяющие её идентифицировать. По мнению автора, включение понятия «комфортная городская среда» в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» позволит устранить данный пробел и закрепить основные элементы системы комфортной городской среды, единые для всего государства.

Дополнительно стоит отметить, что исходя из существующих нормативных актов возможно определить, относится городская среда к благоприятной или неблагоприятной по результатам комплексной оценки, проводимой на основе измеримых индикаторов, учитывающих природные, архитектурно-планировочные и экологические факторы³⁰. Важно, что результатом оценки является не вывод о комфортности городской среды, а о том, является ли она благоприятной. При этом благоприятная городская среда - состояние городской среды, при котором количество набранных баллов составляет более 50 процентов максимально возможного количества баллов индекса города³¹; способность городской среды обеспечивать на различных городских пространствах достойный уровень безопасности, комфортности, экологичности, идентичности и разнообразия, современности и актуальности среды, а также эффективности управления³², т.е. остается не ясным вопрос, комфортная городская среда – благоприятная городская среда или наоборот, являются ли данные понятия тождественными и что должна в себя включать го-

²⁹ Постановление Местной администрации городского округа Нальчик КБР от 01.04.2019 № 497 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Формирование современной городской среды на территории городского округа Нальчик на 2019 - 2024 годы» // газета «Нальчик». 04.04.2019. №14 (568).

³⁰ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

³¹ Там же.

³² ГОСТ Р 70386-2022 Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы // М. ФГБУ «РСТ». 2022.

родская среда, чтобы стать комфортной. Данные факты дополнительно подтверждают отсутствие четкого легального определения комфортной городской среды.

С целью изучения правовой природы и содержания понятия «комфортная городская среда» обратимся к работам ученых и нормативным документам в соответствующей области.

Н.Л. Лисина отмечает, что комфортная и безопасная среда для жизни в городах определяется состоянием окружающей среды в них, благоприятная окружающая среда в городе – это среда здоровая (то есть не причиняющая вред жизни и здоровью человека, состоянию компонентов природной среды), комфортная (способствующая, позитивная, удобная, подходящая) и безопасная. Она должна быть таковой как для самой природы, так и для человека в городе, одновременно способствуя поддержанию, восстановлению качественного и количественного состояния природной среды и здоровья человека, а также развитию его экономического, духовного, творческого, научного и иного потенциала в этой среде³³.

По мнению А.Н. Тетиора, комфортная городская среда «субъективное чувство и объективное состояние полного здоровья при данных условиях окружающей человека городской среды, включая её природные и социально-экономические показатели»³⁴. Комфортность городской среды складывается из естественной чистоты воды, воздуха, почв, растительного слоя, наличия благоприятного уровня электромагнитных воздействий, шума и вибраций, нормирования загрязняющих веществ в пищевых продуктах и уровня накопления отходов. Более того, указанный автор отмечает, что в первую очередь должны решаться задачи, обеспечивающие выживание человека в условиях кризисного развития мира, это максимальное сохранение природных ресурсов для будущих поколений; максимальное сохранение и восстановление естественных природных ландшафтов и культурных территорий РФ вместе с биоразнообразием; создание новых природо-

³³ Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дисс. ... доктора юридических наук: 12.00.06. Москва. 2022.

³⁴ Тетиор А.Н. Городская экология: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений. М.: Издательский центр «Академия». 2007. С. 71.

подобных технологических решений «нулевых» зданий, сооружений и городов с «нулевым» поступлением отходов в природу; экореконструкция загрязненных городских и промышленных территорий, экореставрация природных ландшафтов; глубокий анализ и учет глобальных и локальных техногенных и природных тенденций; создание гармоничных, красивых, экологически комфортных мест расселения; создание всесторонне обоснованной схемы расселения на территории РФ³⁵. Дополнительно указанный автор обращает внимание на социально-экономических показателях общества и рассматривает природные и социально-экономические показатели в совокупности, показывая таким образом естественную их взаимосвязь, с чем невозможно не согласиться: ухудшение состояние окружающей природной среды влечет за собой ухудшение здоровья населения, приводит к снижению продолжительности жизни, снижению рождаемости и увеличению смертности, а изменение состава населения на фоне уменьшения природных богатств, непременно, влияет на экономические характеристики общества.

Важность экологического аспекта для комфортной городской среды подчеркивают в своих работах Г.Ю. Морозова и И.Д. Дебелая, которые в дополнение к внедрению экологически чистых промышленных предприятий, зданий и сооружений при формировании комфортной городской среды предлагают применение экологического планирования с сохранением крупных озелененных массивов и создание на городских территориях экосистем, приближенных к природным³⁶. Главными задачами на пути формирования комфортной городской среды, по мнению авторов, являются улучшение качества окружающей среды за счет экологически ориентированных методов управления, экологизация экономической деятельности, стабилизация и улучшение экологического состояния территорий. Указанные

³⁵ Тетиор А.Н. Урбоэкологическая концепция России в условиях кризисного развития мира // Жилищное строительство. 2013. № 1. С. 13-16.

³⁶ Морозова Г. Ю. Роль особо охраняемых природных территорий в формировании комфортной городской среды // Юг России: экология, развитие. 2022. Т. 17, № 1(62). С. 99-108.

авторы определяют комфортность городской среды как создание оптимальных условий для жизни, труда и отдыха населения³⁷.

В.С. Зазуля понимает под комфортной городской средой оптимальное для жизни населения сочетание естественных и антропогенных факторов, описывает значимость экологического комфорта городских пространств, предлагает для повышения качества городской среды, повышения психологического комфорта, социальной и физической активности населения создавать экологичные зоны общего пользования³⁸, увеличивать долю природных объектов в общей структуре уплотненных городских пространств.

С учетом приведенных исследований можно считать, что комфортная городская среда должна в обязательном порядке включать в себя *экологическую составляющую*, которая является основополагающей и определяющей существование городской среды в целом, так как «человек порожден Природой, является её частью, без неё не может существовать и должен служить материнскому организму»³⁹. Человечество не выживет, не используя природные богатства: прежде всего, каждый житель планеты дышит воздухом, пьет воду и употребляет в пищу продукты, созданные природой; большинство строительных материалов, используемых для возведения зданий и сооружений, необходимых для жилья и осуществления производственной деятельности, также являются природными либо произведенными из природных ресурсов; человек использует для личных целей энергию воды, ветра, солнца, а сама естественная чистота природы в целом определяет качество среды обитания для человека.

Природа определяет возможность существования городских агломераций и человека как существа в целом. На протяжении длительного промежутка времени вопросам сохранения природы не уделялось должного внимания, человечество в погоне за высокими темпами развития промышленности и общества безудержно

³⁷ Там же.

³⁸ Зазуля В. С. Экологический комфорт и общественные пространства // Урбанистика. 2020. № 3. С. 75-90.

³⁹ Ильичёв В. А. Биосферная совместимость. Технологии внедрения инноваций. Города, развивающие человека. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. С. 147.

изымало природные богатства, нарушая естественные природные структуры. К концу XX века взаимодействие человека и природы достигло великих масштабов, опасных с точки зрения восстановления естественных природных ресурсов⁴⁰, особенно на городских территориях: города призваны обеспечивать своим жителям достаточно высокое, экологически обоснованное качество жизни, но вместе с тем они являются центрами возникновения основных экологических проблем⁴¹, обусловленных возрастанием потребностей человека, стимулирующих его к увеличению объемов производства тех или иных благ. В современных городах утрачено главное – чистота природы, урбанизированные территории являются искусственно созданной средой, в которой зачастую отсутствуют даже минимальные по площади естественные природные ландшафты, человек нанес огромный вред окружающей среде, создал условия, угрожающие жизни растений, животных и самому себе как биологическому виду⁴². И это не проходит бесследно: в последние десятилетия (с 1970 года) более чем вчетверо возросло количество ранее не характерных для определённых территорий стихийных бедствий (оползни, смерчи и т.п.) и иных природных явлений⁴³, что можно посчитать ответной реакцией природы на необдуманно проведенную деятельность человечества. Природу необходимо сохранять, особенно на территории современных городов.

К.С. Петров и И.А. Колесников основным аспектом в формировании комфортной городской среды считают строительство достаточного количества спортивных учреждений и площадок, гаражей и автостоянок, использование рельефа для устройства подземных обслуживающих сооружений⁴⁴. Следовательно, указанные авторы делают акцент на обеспеченности объектами инфраструктуры, со-

⁴⁰ Вайтенс А. Г., Шубенков А. Г. Урбоэкологическая концепция пространственного развития России: возможности реализации // Вестник гражданских инженеров. 2020. № 3(80). С. 14-20.

⁴¹ Бакаева Н.В., Черняева И.В. Функции биосферсовместимого города и их доступность человеку // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2016. № 3. С. 63-70.

⁴² Ильичев В.А. Биосферная совместимость – принцип, позволяющий построить парадигму жизни в гармонии с планетой Земля // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2013. №1. С. 4-5.

⁴³ Доклад, посвященный современным экономическим рискам, представленный в нью-йоркской штаб-квартире ООН на сессии Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). URL: <https://ria.ru/amp/20080703/112849405.html> (дата обращения 12.06.2023).

⁴⁴ Петров К.С. Современные аспекты формирования комфортной городской среды // ИННОВАЦИИ В НАУКЕ. 2016. № 9 (58). С. 98-102.

здаваемыми с целью удовлетворения потребностей жителей города, определяющих его нормального существование.

Для А.Л. Погудиной комфортная городская среда и ее общественные пространства формируются в трех основных направлениях: мультифункциональность (пешеходные зоны и общественные пространства должны включать в себя и места тихого отдыха, и площадки для занятий спортом, проведения досуга и др.); повышение климатического комфорта (должны широко применяться навесы, ветрозащитные конструкции, элементы адиабатического охлаждения и пр.); облегчение систем эксплуатации пространств через применение инновационных экологических решений (биодренажные каналы, системы отведения дождевых вод, светлые поверхности мощения, отражающие свет и препятствующие перегреву и пр.)⁴⁵.

С.Б. Чистякова отмечает, что комфортная городская среда должна обеспечивать как традиционную физическую безопасность, так и физиолого-психологическую защиту человека от неблагоприятных воздействий окружающей среды (перегрева, шума, вибрации, радиации, электромагнитного излучения, визуального дискомфорта)⁴⁶.

Таким образом, А.Л. Погудина и С.Б. Чистякова, К.С. Петров и И.А. Колесников рассматривают комфортность городской среды с позиции формирования пространств, обеспечивающих защиту человека от неблагоприятных воздействий, определяют одним из факторов, обеспечивающих комфортность городской среды, *наличие необходимого и достаточного уровня инфраструктуры на городских территориях*. С учетом того, что каждый объект инфраструктуры несет в себе некоторую функцию, определим их наличие в составе комфортной городской среды как *функциональную составляющую*.

Е.А. Белякова, Юрова В.С. и И.Н. Харинов источник формирования современной качественной и комфортной городской среды видят в соблюдении норма-

⁴⁵ Погудина А.Л. Формирование комфортной городской среды // НАУЧНЫЙ АЛЬМАНАХ. 2016. № 5-3 (19). 146-148.

⁴⁶ Чистякова С.Б. Экологические аспекты регулирования градостроительной деятельности // Academia. 2009. № 4. С. 31-35.

тивно-правовых актов при разработке полномасштабных проектов микрорайонов для обеспечения грамотного соотношения качественного жилья, обустроенных дворов, социальной и транспортной инфраструктуры на территории микрорайонов⁴⁷.

Следовательно, комфортная городская среда должна включать и *правовую* составляющую. Причем важно не только соблюдение нормативно-правовых актов, направленных на формирование комфортной городской среды, но и наличие полной нормативной базы в данной области.

А.М. Каримов под полноценной, комфортной городской средой понимал гармоничную, безопасную, эстетически выразительную среду обитания для населения, созданную в рамках строительства городов как важнейшей части политики государства, определяющей качество жизни и реализующей право на полноценную среду жизнедеятельности, закрепленное в Конституции РФ⁴⁸. То есть указанный автор делал акцент на безопасности, индивидуальности, архитектурной привлекательности и выразительности городской застройки, обращая при этом внимание на то, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду.

А. В. Кузьмин утверждал, что комфорт пространственной среды – «это такое ее объективное состояние и субъективное восприятие, которое соответствует системе сложившихся в данное время, в данном месте, в данном обществе потребностей, ценностей, этических норм и культурных традиций, формирующих представление о том, какие элементы и свойства пространственной среды необходимы для достойного существования человека. Комфортная пространственная среда должна в себя включать экологический комфорт, функциональную и пространственную достаточность, пространственно-временную доступность жизненно необходимых и социально значимых объектов и связность территории, много-

⁴⁷ Белякова Е. А., Юрова В.С. Нормативно-правовое регулирование в сфере комплексного освоения // Научное обозрение. Экономические науки. 2019. № 2. С. 33-37.

⁴⁸ Каримов А.М. Градостроительный подход к развитию территорий как необходимое условие создания пространственных предпосылок для повышения качества жизни // Вестник ВолГАСУ. 2013. №31-1. С. 92-99.

образии, структурную упорядоченность и образность пространственной среды»⁴⁹.

Российская академия архитектуры и строительных наук (РААСН) в рамках научных исследований, проведенных на междисциплинарном уровне и с учетом принципов биосферной совместимости, разработала Доктрину градостроительства и расселения (стратегического планирования городов), согласно которой благоприятная и комфортная среда для жизни и развития человека в городе существует в случае *реализации городом своих функций в достаточной степени*, при этом в рамках данной доктрины к функциям города отнесены жизнеобеспечение, развлечения и отдых, власть, милосердие, знания, творчество и связь с природой⁵⁰. Авторы доктрины указывают, что в случае неудовлетворения потребностей людей в полном объеме, в городе это проявляется в виде голода, пьянства и наркомании, бунтов и терактов, злобы и жестокости⁵¹ и может привести к катастрофе.

Последние исследования определяют необходимость включения в составляющие комфортной городской среды наряду с перечисленными выше составляющими составляющей *доступности, выразительности и многообразия пространственной среды*.

По мнению Н.П. Карадже-Искрова, повышение комфортности городской среды возможно за счет *финансового благосостояния*: источниками доходов бюджетов являются, в том числе, денежные средства, полученные в результате вовлечения в оборот публичных вещей – дорог, мостов, водоемов, памятников архитектуры и градостроительства, произведений искусства и других объектов, в отношении которых не установлены права собственности частных лиц, в свою очередь увеличение бюджета через цепочку действий благоприятно сказывается

⁴⁹ Кузьмин А.В. Качество жизни и качество пространственной среды - социальные стандарты и нормативы в градостроительстве, архитектуре, строительстве // Градостроительство. 2011. №4. С. 16-19.

⁵⁰ Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. С.8.

⁵¹ Ильичев В.А. Концепция биосферной совместимости как основа доктрины градостроительства и расселения // Стратегические приоритеты. 2014. № 1. С. 71-84.

на качестве условий проживания⁵². При этом улучшение благосостояния положительно сказывается на социальных параметрах общества. С учетом данной работы включим в составляющие комфортной городской среды *социально-экономическую составляющую*.

В деятельность по формированию комфортной городской среды активно вовлекаются жители городов, что необходимо в современном обществе для установления коммуникаций между гражданами и проектировщиками, архитекторами для разработки вместе с жителями проектов изменений городов согласно программам формирования комфортной городской среды⁵³. Любая деятельность в современном обществе сопряжена с использованием цифровых сервисов, вовлечение граждан в процесс формирования комфортной городской среды не является исключением: вовлечение граждан осуществляется с использованием определенных онлайн-технологий, программных средств и графических систем. Следовательно, комфортная городская среда не сможет существовать без *цифровой составляющей*.

Таким образом, на основании теоретических исследований к элементам комфортной городской среды целесообразно отнести *экологическую, функциональную, правовую, социально-экономическую, цифровую составляющие, а также составляющую доступности, выразительности и многообразия пространственной среды*. В данном понимании правовой институт «Право комфортной городской среды» является по своему содержанию комплексным (смешанным) правовым институтом, который регулируется нормами разных отраслей российского права, таких как административное право, гражданское право, земельное право, экологическое право, финансовое право, а также градостроительное законодатель-

⁵² Публичные вещи: научная монография / Н.П. Карадже-Искров. Иркутск. 1927. С. 33.

⁵³ Артемьева А. А., Грузинский В. А., Дмитриев Д. А. и др. Применение интегрированной среды разработки при реализации концепций онлайн - вовлечения в процессы формирования комфортной городской среды // КО-ГРАФ - 2020: сборник материалов 30-й Всероссийской научно-практической конференции по графическим информационным технологиям и системам. Нижний Новгород: Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева. 2020. С. 6-10.

ство. Проанализируем перечень элементов комфортной городской среды с учетом нормативных источников.

В соответствии со статьей 42 Конституции РФ, «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». При этом каждый гражданин обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, так как это является основой устойчивого развития государства.

Реализация указанного принципа осуществляется через ряд нормативных документов. Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей природной среды закреплены Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (далее закон № 7-ФЗ)⁵⁴, который регулирует отношения человека и природы при осуществлении хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду. Данным законом закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, установлены основные принципы охраны окружающей среды и порядок внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду, указаны основы нормирования в области охраны окружающей среды, закреплено проведение оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы, государственного экологического мониторинга, государственного экологического надзора, установлены требования в области охраны окружающей среды.

Так, в ст. 44 рассматриваемого Федерального закона устанавливается необходимость соблюдения требований в области охраны окружающей среды, обеспечивающих благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем при размещении,

⁵⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений. Кроме того, данной статьей закреплено принятие мер по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий при планировании и застройке городских и сельских поселений. Очень важной природоохранной мерой является установление Законом № 7-ФЗ обязательства по созданию санитарно-защитных зон, озелененных территорий, зеленых зон, лесопарковых зон и иных охранных зон с ограниченным режимом природопользования на территории поселений, а также закрепление положения о том, что территориальное планирование и градостроительное зонирование должны проводиться в строгом соответствии с требованиями к обеспечению экологической безопасности и с соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды⁵⁵. Архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция объектов недвижимости как часть градостроительной деятельности должны проводиться не только в строгом соблюдении требований экологической безопасности и рационального использования ресурсов, но и предусматривать мероприятия по снижению загрязнения окружающей среды⁵⁶.

Специальным нормативным актом, направленным на реализацию права на благоприятную окружающую среду и регулирующим правоотношения в области охраны атмосферного воздуха как жизненно необходимого компонента окружающей среды, непрерывно подверженного воздействию на него человечества, является Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ⁵⁷. Исходя из принципов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, обеспечение благоприятных экологических условий существо-

⁵⁵ Кирюшин В.И. Развитие территориального планирования в России // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 1 (39). С. 125-130.

⁵⁶ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

⁵⁷ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

вания человека, охрана жизни и здоровья современных людей и будущих поколений являются приоритетными задачами государства, а объемы выбросов вредных веществ в атмосферный воздух должны быть строго регламентированы, на выброс некоторых веществ должно быть получено разрешение, выброс веществ, степень влияния которых на здоровье человека и природу не известна, запрещен. Важным положением рассматриваемого нормативного акта является указание на обязанность не превышения нормативов качества атмосферного воздуха при застройке городских территорий, при этом в случае размещения опасных производств должен производиться прогноз изменения качества атмосферного воздуха в процессе осуществления хозяйственной деятельности, а для защиты жизни и здоровья людей устанавливаются санитарно-защитные зоны.

Вопросы охраны и использования земли как важнейшей составляющей части природы закреплены Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее ЗК РФ), в соответствии с которым основной целью охраны земель является предотвращение и ликвидация загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв, рациональное использование земель. На охрану земель уполномочены как органы государственной власти, органы местного самоуправления, так и юридические и физические лица. Одним из значимых положений в области охраны земель, закрепленных настоящим кодексом, является установление обязанности снятия плодородного слоя земель при осуществлении градостроительной деятельности с целью дальнейшего улучшения малопродуктивных земель: городские территории занимают колоссальные площади, в случае невыполнения указанного требования огромный объем плодородных почв может быть «захоронен» под слоем бетона. В случае ухудшения качества земель в результате хозяйственной деятельности в обязательном порядке должна быть проведена их рекультивация, а если рекультивация не сможет привести к восстановлению земель, возможна их консервация. Некоторые правовые основы регулирования обеспечения воспроизводства земель сельскохозяйственного назначения закреплены Федеральным законом от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О госу-

дарственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁵⁸, а порядок надлежащего использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения закреплен Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁵⁹.

Требования к охране водных объектов закреплены Водным кодексом Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, в соответствии с которым устанавливается приоритет охраны водных объектов перед их использованием, вводятся понятие рационального использования водных объектов и методы экономического стимулирования охраны водных объектов.

Особенности рационального использования и охраны недр закреплены Законом РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁶⁰.

Отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при установлении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции и процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. В целях защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, а также обеспечения энергетической эффективности зданий и сооружений принят Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁶¹. Статьей 5 данного закона установлено, что безопасность зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) обеспечивается посредством соблюдения требований настоящего

⁵⁸ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 20.07.1998. № 29. Ст. 3399.

⁵⁹ Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3018

⁶⁰ Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // РГ. 05.05.1992. № 102

⁶¹ Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5

Федерального закона и требований определенных стандартов и сводов правил. Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 г. № 815⁶².

На протяжении последних нескольких лет о проблеме формирования комфортных условий проживания активно говорят на уровне государственной власти: 21 декабря 2018 г. был принят федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»⁶³, являющийся частью национального проекта «Жилье и городская среда»⁶⁴, целью которого является кардинальное повышение качества городской среды, причем повышение качества городской среды должно отслеживаться через увеличение индекса качества городской среды, методика расчета которого введена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р⁶⁵.

Стратегией развития строительной отрасли предусмотрено, что большое внимание в настоящее время уделяется экологии и сохранению комфортной и безопасной среды обитания для будущих поколений, растет спрос на формирование

⁶² Постановление Правительства РФ от 28 мая 2021 г. № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» // СЗ РФ. 07.06.2021. № 23. Ст. 4060.

⁶³ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytpbor48pu0x8z7sr9fwsapk6di9f/F3-FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

⁶⁴ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/fdd/yyfrbngnl8oi590wf1yhlzlidbe2urqv/F-NP_ZHil_e_i_gorodskaya_sreda.pdf (дата обращения 20.02.2024).

⁶⁵ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

здоровой городской среды, внедрение приоритета здоровья во все аспекты городского управления⁶⁶.

Из анализа представленных нормативных актов следует, что включение в составляющие комфортной городской среды *экологической составляющей является нормативно обоснованным и необходимым*. Далее в работе будем понимать, что наличие экологической составляющей комфортной городской среды определяет чистоту воздушного бассейна, чистоту поверхностных и подземных вод, рациональное использование и сохранение плодородия почв, рациональное использование недр, а также гармоничное существование растительного и животного мира.

Конституцией РФ также закреплено право на свободу и личную неприкосновенность. Свобода и личная неприкосновенность обеспечивается, в том числе, через осуществление деятельности органов власти, участков полиции, отделений почтовой связи, через существование жилья, мест отдыха, занятий спортом и т.д.

Статья 1 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ) устанавливает право каждого гражданина на жилище, его безопасность и неприкосновенность, а также недопустимость произвольного лишения жилища. В целом в Российской Федерации пригодными для проживания объектами недвижимости являются жилые дома (индивидуальные жилые дома, объекты индивидуального жилищного строительства, указанные дефиниции являются равнозначными), а также квартиры в многоквартирных домах и комнаты. К жилым домам современное законодательство вводит ряд требований: объектом индивидуального жилищного строительства может быть признано лишь отдельно стоящее здание, для которого установлено ограничение по количеству этажей (не более трех), высоте (не более 20 метров), возможности раздела (раздел жилого дома не возможен), при этом предназначено это здание должно быть для удовлетворения гражданами бытовых нужд, связанных с проживанием.

⁶⁶ Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.» // СЗ РФ. 07.11.2022. № 45. Ст. 7815.

Отдельного внимания заслуживают дома блокированной застройки, т.е. жилые дома, блокированные с другими жилыми домами общей стеной и имеющие выход на отдельный земельный участок. Фактически дома блокированной застройки представляют собой группы жилых домов, однако порядок оформления прав на подобные объекты капитального строительства имеет значительные отличия от способа оформления прав на индивидуальные жилые дома⁶⁷.

Квартирой, согласно ЖК РФ, является обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении.

Комнаты чаще всего являются отдельными объектами для проживания граждан в специализированном жилищном фонде (служебные помещения, общежития, маневренный жилищный фонд и т.п.).

С учетом изложенного, с целью обеспечения городского населения жильем на территории городов должны существовать жилые дома, многоквартирные дома, дома блокированной застройки, а также объекты специализированного жилищного фонда.

В соответствии со статьей 41 Конституции РФ, каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливает принципы охраны здоровья граждан РФ, согласно которым государство обеспечивает охрану здоровья граждан независимо от пола, расы, возраста, национальности, языка, наличия заболеваний, состояний, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и от дру-

⁶⁷ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 20.07.2015. № 29. Ст. 4344.

гих обстоятельств⁶⁸. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1640 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»⁶⁹, в соответствии с которой отмечается недостаточный уровень качества и доступности первичной медико-санитарной помощи, в результате чего предусматривается повышение качества медицинской помощи, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан через увеличение количества медицинских учреждений и их переоснащение медицинским оборудованием, создание новых фельдшерско-акушерских пунктов, использование передвижных медицинских комплексов, развитие санитарной авиации, цифровизацию системы здравоохранения. Исходя из представленных положений современные городские территории должны включать учреждения здравоохранения различных видов, а для возможности приобретения лекарственных средств – аптеки.

Статья 43 Конституции РФ гласит, что каждый гражданин имеет право на образование, при этом гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных учреждениях и на предприятиях, возможность получения высшего образования бесплатно на конкурсной основе. Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установлены основные задачи и принципы государственной политики и правового регулирования в сфере образования, закреплено право на образование независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств⁷⁰. При этом образовательная деятельность осуществляется образователь-

⁶⁸ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СЗ РФ. 01.01.2018. № 1. Ст. 373.

⁷⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53. Ст. 7598.

ными организациями. С учетом структуры системы образования РФ на городских территориях должны существовать образовательные учреждения дошкольного образования, начального общего образования, основного общего образования, среднего общего образования, среднего профессионального образования и высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура, подготовка кадров высшей квалификации), т.е. детские сады, школы, техникумы, колледжи, высшие учебные заведения.

В настоящее время Российская Федерация ведет активную деятельность, направленную на сбережение народа страны, увеличение продолжительности жизни, а также формирование здорового образа жизни. Задача повышения мотивации граждан на ведение здорового образа жизни и занятие физкультурой является одной из ключевых в достижении целей государственной политики в сфере сбережения народа России⁷¹. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» устанавливает требования к формированию мотивации на ведение здорового образа жизни и занятия физкультурой с раннего возраста⁷². Распространение знаний, необходимых для формирования здорового образа жизни предусматривает Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а через пропаганду здорового образа жизни обеспечивается санитарно-эпидемиологическое благополучие населения⁷³. Пропаганда здорового образа жизни и занятий физкультурой не будет иметь смысла, если по всей территории страны не будет организовано мест занятий спортом, следовательно, на городских территориях должны существовать физкультурно-оздоровительные комплексы, стадионы, ледовые дворцы, бассейны, фитнес-клубы, места занятий спортом на открытом воздухе, различные спортивные школы и иные подобные объекты.

⁷¹ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.07.2021 г. № 27. Ст. 5351.

⁷² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

⁷³ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1650.

Статьей 44 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Закон Российской Федерации от 9.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» определяет, что культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических и религиозных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования профессии и иных обстоятельств, а право на творчество, личную культурную самобытность, приобщение к культурным ценностям, эстетическое воспитание и художественное образование имеет каждый человек⁷⁴. В целях реализации указанных положений на городских территориях должны существовать учреждения культуры, объекты досуга и творчества.

Особенности размещения объектов торговли на территориях городов с целью устойчивого развития территорий регламентируются Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», который помимо прочего устанавливает право органов местного самоуправления на создание правовых актов, обеспечивающих для жителей городов услуги торговли⁷⁵, следовательно, на городских территориях должны существовать объекты торговли.

Таким образом, на отдельных территориях должны существовать объекты, формирующие условия для удовлетворения всех рациональных потребностей жителей: жилые объекты недвижимости, участки полиции, органы власти, учреждения образования и здравоохранения, культуры, досуга и творчества, места занятий спортом, объекты торговли, транспорта и др., следовательно, наличие *функциональной* составляющей комфортной городской среды также является нормативно обоснованным. Важно, что каждая из потребностей должна быть удовлетворена в

⁷⁴ Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // РГ. 17.11.1992. № 248.

⁷⁵ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 2.

достаточной степени, а объекты должны быть доступны для граждан. В противном случае их наличие можно считать ничтожным. Например, если на территории города Москвы будет существовать 1 спортивный комплекс, его наличием можно пренебречь, т.к. охватить он сможет очень узкий круг жителей. При условии существования достаточного количества объектов недвижимости конкретного назначения важно их равномерное распределение по территории городов для обеспечения их доступности.

Согласно ГК РФ, уровень обеспеченности граждан отдельными видами объектов недвижимости устанавливается для каждого муниципального района, городского поселения, городского округа нормативами градостроительного проектирования.

Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р определено, что должен быть произведен прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, которым установлена необходимость формирования градостроительной политики, направленной на создание нового облика российского города и села, архитектурной среды, комфортной для жизни людей, характеризующейся не только функциональными, утилитарными, но и эстетическими особенностями (рациональное сочетание разнообразных типов строительства (многоэтажного и малоэтажного строительства), учет при застройке населенных пунктов принципов формирования их архитектурного облика, а также принципов сохранения исторического облика старых населенных пунктов). В соответствии с данным распоряжением «стратегической целью государственной жилищной политики является обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения»⁷⁶. Реализация государственной жилищной политики должна привести к формированию безопасной и комфортной среды обитания и жизнедеятельности человека; обеспечению возможностей для территориальной мобильно-

⁷⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 27.11.2008 г. № 47. Ст. 5489.

сти населения; обеспечению возможности получения качественного образования и медицинской помощи; формированию комфортной городской среды и среды сельских поселений и др.

Следовательно, включение составляющей *доступности, выразительности и многообразия* пространственной среды также нормативно обосновано.

Каждая сфера жизни и деятельности гражданина Российской Федерации регулируется нормативно-правовыми актами, градостроительство и формирование комфортной городской среды не являются исключением. Существует внушительное количество нормативно-правовых акты, прямо или косвенно регулирующих деятельность в указанной области. Процесс формирования комфортной городской среды невозможно представить вне правового поля, что определяет необходимость включения в перечень составляющих комфортной городской среды *правовой* составляющей.

Социально-экономическое развитие общества подразумевает повышение уровня жизни людей и качества предоставляемых населению благ. Оно может отражаться в увеличении реальных доходов населения, увеличении продолжительности жизни и снижении смертности. Ежегодно на федеральном уровне делается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, включающий анализ рынка труда и доходов населения, прогноз изменения цен, анализ ВВП. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 296 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», которой предусмотрены меры по совершенствованию системы поддержки социально уязвимых семей с детьми и детей, повышению уровня социального обслуживания детей-инвалидов, сроки полного решения проблемы беспризорности, сделан упор на адресность предоставления помощи и расширение практики использования социального контракта⁷⁷. Кроме того, государство вводит ряд мер по экономической поддержке граждан, например, льготная ипоте-

⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2059.

ка, меры экономической поддержки малообеспеченных семей, всевозможные субсидии и т.д. Исходя из данных норм, введение *социально-экономической* составляющей городской среды является необходимым.

Важным этапом обеспечения комфортности городской среды является внедрение цифровых сервисов и программ в процессы градостроительства. Согласно указу Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», национальной целью государства является «Цифровая трансформация», которая, в том числе, предполагает максимальную цифровизацию ключевых отраслей экономики и социальной сферы, а также увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий. В целях исполнения данного указа в Российской Федерации действует национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», включающая федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», которым предусмотрены поэтапная разработка и реализация законодательных инициатив, направленных на снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, и урегулирование вопросов сбора, хранения и обработки данных. Градостроительство и формирование комфортной городской среды является одной из важных сфер общественной жизни, поэтому переход градостроительства в новую, цифровую формацию является закономерным процессом развития цифровой экономики в целом⁷⁸. Кроме того, цифровизация является одним из направлений, определяющих высокий ритм развития строительной деятельности, согласно Стратегии развития строительной отрасли, предусматривающей комплекс мероприятий, направленных на повышение доступности и комфортности жилья, а также улучшение качества городской среды⁷⁹. Следовательно, в перечень составляющих комфортной городской среды целесообразно ввести *цифровую составляющую*.

⁷⁸ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884

⁷⁹ Там же

Все введенные на основании теоретических исследований элементы комфортной городской среды (экологическая, функциональная, правовая, социально-экономическая, цифровая составляющие, а также составляющая доступности, выразительности и многообразия пространственной среды) имеют и правовую основу. Тогда в рамках настоящего исследования примем, что *комфортная городская среда – это состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды, через которые удовлетворяются базовые потребности любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.), с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий.*

К сожалению, в настоящий момент на федеральном уровне легальное определение «комфортная городская среда» отсутствует, что приводит к неоднозначной трактовке понятия, некоторой разрозненности мероприятий, направленных на формирование комфортной городской среды на отдельных территориях, к недочетам и ошибкам при осуществлении градостроительной деятельности. Для оптимизации правового регулирования деятельности по формированию комфортной городской среды целесообразно понятие «комфортная городская среда», а также перечень ее элементов, закрепить нормативно путем внесения изменений в статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе».

Важно, что правовой институт «Право комфортной городской среды» является по своему содержанию комплексным (смешанным) правовым институтом. При этом его комплексность обусловлена тем, что он регулируется нормами разных отраслей российского права, таких как административное право, гражданское право, земельное право, экологическое право, финансовое право, а также градостроительное законодательство. Данный правовой институт отличается наличием системы усложненных межотраслевых связей и механизмов правового обеспече-

ния возникающих общественных отношений. Более того, при исследовании требуется понимание существующих в сфере градостроительства явлений и процессов, а также обращение к неюридическим наукам, в основном, строительным и инженерным.

§ 2. Становление и развитие механизмов правового обеспечения комфортной городской среды в России и отдельных зарубежных странах

В начале XX века основные идеи обеспечения экологической безопасности окружающей природной среды были выдвинуты в фундаментальных исследованиях таких ученых, как В.И. Вернадский⁸⁰, К.Э. Циолковский⁸¹ и другие.

В конце XX века появились такие современные экологические концепции, как концепция устойчивого развития, экологической безопасности, экологического благополучия, урбоэкологическая концепция, эколого-ноосферных преобразований и другие. Благодаря научным работам ряда отечественных и зарубежных ученых, Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, И. Райндерса⁸², В.А. Ильичева⁸³ и других, сформировалась концепция современного знания о биосфере.

Теоретические концепции обеспечения комфортности пространственной среды за последние 50-70 лет прошли несколько эволюционных стадий, обусловленных изменением условий решения проблемы выживания человека на определенном этапе своего развития.

Условно можно выделить пять этапов эволюции теоретических концепций обеспечения безопасности и формирования комфортной среды жизнедеятельности. Первый - проведение конференции по проблемам окружающей среды в Стокгольме в 1972 году, основным результатом которой является формирование представления возможности создания экологически безопасного общества в любой момент при определенных условиях. В работе «Пределы роста» авторами дается призыв к отказу от наращивания количества (роста) в пользу качества (развития)⁸⁴. Обосновывается данное требование конечностью материального роста на физически конечной планете. Также авторы отметили, что человечество стоит на тропе

⁸⁰ Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. М.: Айрис-пресс. 2004. 576 с.

⁸¹ Иштугин А.А. К. Э. Циолковский: целостность и живая вселенная // Знание. Понимание. Умение. 2021. №3.

⁸² Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, И. Рандерс. За пределами роста. Предотвратить глобальную катастрофу, обеспечить устойчивое будущее: учеб. пособие / пер. с англ. Г. А. Ягодина // М. 1994.

⁸³ Ильичев В. А. Принципы преобразования города в биосферосовместимый и развивающий человека // Промышленное и гражданское строительство. 2010. № 6. С. 3-13.

⁸⁴ Медоуз Д. и др. Пределы роста / пер. с англ. Г. А. Ягодина. М.: Изд-во МГУ. 1991. 208 с.

катастрофы, избежать которую возможно лишь при условии изменения критериев научного прогресса и ограничения роста промышленного производства.

Следующий этап развития (1972 -1992 гг.) концепций обеспечения безопасности и формирования комфортной среды жизнедеятельности связан с общественной экологизацией сознания людей. Важным результатом на данном этапе является трансформация проблемы выживания от ученых к политикам и в бизнес. На данном этапе была организована Программа по окружающей среде (ЮНЕП), в 1983 году создана Международная Комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР). Также в данный период вышла вторая книга «За пределами роста» (в 1992 году)⁸⁵, где авторы утверждали, что в течение нескольких десятков лет человечество ожидает экологическая революция, которая изменит устои и ценности людей, в силу того, что у населения остается очень мало времени, в течение которого можно выйти за пределы устойчивости систем поддержания жизни на планете Земля. Самые важные идеи, описанные авторами указанной книги, оказали значительное влияние на высшее руководство многих стран мира, в результате чего на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году были приняты Декларация об устойчивом (поддерживающем) развитии и программа действий «Повестка дня на XXI век» (1993)⁸⁶. Вместе с тем указанная конференция не задавала необходимый темп в процессе осознания существующих экологических проблем, а мнимо создала представление о наличии необходимых мероприятий для выправления экологической обстановки. Данное обстоятельство сказалось на реальной экологической ситуации: неустойчивость мира и социальная напряженность граждан возросли, темпы перехода биосферы в техносферу увеличились, расслоение общества стало еще более явным.

Контрольной точкой третьего этапа эволюции (1992-2002 гг.) является саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002 г.), на котором установили

⁸⁵ Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, И. Рандерс. За пределами роста. Предотвратить глобальную катастрофу, обеспечить устойчивое будущее: учеб. пособие / пер. с англ. Г. А. Ягодина // М. 1994.

⁸⁶ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, принята Конференцией ООН, Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.

основные глобальные тенденции развития человечества в XXI веке. На данном этапе (через 30 лет после первой книги) вышла третья книга Д.Х. и Д.Л. Медоузов и Й. Рандерса «Пределы роста: 30 лет спустя». В 3 книге авторы утверждали, что для смены пути у человечества осталось очень мало времени, вместе с тем политики продолжают использовать «старые методы». Дальнейшее следование по устоявшемуся пути приведет к необратимым последствиям, в момент издания книги еще возможно выбрать путь устойчивого развития, но уже в условиях упущения (по причине отрицания очевидных фактов в течение 35 лет) огромного количества возможностей⁸⁷.

На четвертом этапе (2002-2015 гг.) происходит зарождение экологического мировоззрения как понимания ответственности человека за судьбу природы. 25 сентября 2015 года в Нью-Йорке состоялся саммит ООН по устойчивому развитию, на котором была принята Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года⁸⁸, предусматривающая изменение городов и населенных пунктов, предполагающая сделать их «открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми»⁸⁹. На данном этапе многими учеными доказывается острая необходимость активного внедрения инновационных методик, направленных на сбережение и оптимизацию использования природных ресурсов, вовлечение во вторичное использование отходов, глобальное снижение выбросов в окружающую природу, а также симбиотического развития человека и природы, при этом основные принципы устойчивого развития территорий - малая этажность объектов жилого назначения (до 5 этажей), максимальная доступность административно-деловых и торговых центров, а также социальных учреждений, удобная транспортная инфраструктура с приоритетным использованием экологичного транспорта; применение возобновляемой энергии и внутренних домовых энергосберегающих технологий; эффек-

⁸⁷ Д. Х. Медоуз, Й. Рандерс, Д. Л. Медоуз. Пределы роста: 30 лет спустя / пер. с англ. Е. С. Оганесян. 2-е изд. (электронное издание).

⁸⁸ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 25 июня 2015 г. // URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>.

⁸⁹ Саммит по устойчивому развитию 2015 Нью-Йорк 25-27 сентября // URL: <http://www.unepcom.ru/developmeNot/summit2015.html> (дата обращения 25.06.2023)

тивная система водоснабжения и водоотведения; развитие инновационной экономики на основе баланса биотехносферы и др.

После 2015 года начался пятый этап развития концепций обеспечения безопасности и формирования комфортной среды жизнедеятельности. Его обозначают «Стратегией Выживания»⁹⁰, т.к. в рамках изучения причин ухудшения экологической обстановки на Земле исследователи пришли к трактовке экологической проблемы – выживание *человечества*. Современные выводы ученых констатируют факт наличия глобального экологического кризиса и приближения экологической катастрофы, выйти из которой будет невозможно. На данном этапе человечество должно научиться жить в симбиозе с природой и быть готовым к тому, что даже при отсутствии воздействия на природу её влияние на человека будет продолжаться десятилетиями.

Проблема устойчивого развития, повышения человеческого потенциала и смягчения реальных угроз была обозначена РААСН, разработавшей проект Доктрины градоустройства и расселения (стратегического планирования городов), предполагающей переход к инновационному порядку расселения городов и являющейся основой для преодоления деградиционных процессов на урбанизированных территориях⁹¹. Основой доктрины служит парадигма биосферной совместимости, на основе которой и с учетом концепции эколого-ноосферных преобразований биотехносферы, базирующихся на теории гомеостатического взаимодействия природы, общества и человека, т.е. способности сложной системы восстанавливать утраченное равновесие в соответствии с природными закономерностями и потребностями общества, были разработаны принципы преобразования города в биосферсовместимый, обеспечивающий комфортную городскую среду⁹².

⁹⁰ Субетто А. И. Переход Биосферы в Ноосферу как стратегия экологического выживания человечества в XXI веке. Весенняя сессия VII Международного научного конгресса «Глобалистика-2023: устойчивое развитие в контексте глобальных процессов». Санкт-Петербург 21 апреля 2021 г // Общество. Среда. Развитие. 2023. № 2(67). С. 176-181.

⁹¹ Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. С.15-33.

⁹² Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. С.15-33.

Сформулированы они были, прежде всего, как составляющая инновационной системы управления городами (как местами массового сосредоточения людей), ориентированной на создание условий прогрессивного существования и развития человека в симбиотическом взаимодействии с окружающей его природой. Направлены они на решение современной глобальной проблемы потребительского, хищнического отношения человека к природе, породившей проблемы разрушения биосферы и деградации самого человека.

Рассмотрим данные принципы.

Принцип 1. Единение города и окружающей природы, уважение к Земле, единство сознания, ибо человек порожден Природой, является её частью, без нее не может существовать и должен служить материнскому организму.

В данном принципе речь идет о том, что человечество, безрассудно использовавшее природные богатства на протяжении сотен лет и выбрасывавшее огромное количество отходов своей жизнедеятельности (засорен даже космос, где находятся более 13,5 тысяч предметов общей массой около 6 тыс. тонн⁹³), должно пересмотреть свое отношение к окружающей природе, перейти на принципиально новый этап жизнедеятельности в симбиозе с природой. Это может быть достигнуто только при наличии мощной законодательной базы в данной сфере, однако вопрос о принятии закона о биосфере по-прежнему остается открытым уже на протяжении многих лет.

Принцип 2. Соединение двух противоположностей (внешнее и внутреннее направления деятельности города).

Жизнедеятельность городов должна быть направлена на снижение негативного воздействия на природу (деградационного начала) и в итоге приводить к градационному началу, т.е. воспроизводству биосферы. Одним из направлений деятельности для реализации этого принципа является введение адекватных экологических платежей с целью мотивации граждан и юридических лиц к совершенство-

⁹³ Чумиченкова А.В. Засорение околоземного пространства // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2015. № 11. С. 273-275.

ванию производств в части снижения уровня воздействия на окружающую среду. В настоящий момент формально закреплен платеж за превышение допустимых нормативов в области негативного воздействия на окружающую среду, но размер его таков, что многим предприятиям экономически целесообразно произвести выплату, нежели перестроить производство на снижение выбросов или использование отходов.

Принцип 3. Составление и расчет гуманитарных Балансов, или балансов Биотехносферы регионов, т.е. тройственных балансов населения, мест удовлетворения потребностей населения и Потенциала Биосферы регионов (в более общем плане – страны, планеты Земля).

Если тройственный (гуманитарный) баланс достигается, то развитие города является прогрессивным, градационным, что способствует восстановлению биосферы и улучшает качество жизни населения. Если тройственный баланс не достигается, развитие деградационное, происходят чрезвычайные происшествия (загрязнение воды, почвы и воздуха; болезни людей, растений и животных; техногенные и природные катастрофы и т.д.).

Однако расчет тройственных балансов становится бессмысленным в условиях отсутствия глубоких профессиональных знаний у управленцев городов и поселений, а в настоящий момент, к сожалению, квалификация чиновников, принимающих ответственные решения, находится на низком уровне⁹⁴.

Принцип 4. Законодательное и нормативное закрепление Гуманитарного Баланса Биотехносферы города (или поэтапный переход к этому балансу).

С помощью Баланса должны быть определены предельная численность населения района при фактических показателях Биосферы; предельное количество техносферы в районе при фактических показателях Биосферы; предельный объем вывоза рассчитываемого ресурса; потребность района во ввозе рассчитываемого ресурса.

⁹⁴ Ильичев В.А. Расчет гуманитарных балансов биотехносферы // Градостроительство. 2011. №4 (14). С. 38-42.

В настоящий момент практически для каждого муниципального образования закреплены правила землепользования и застройки, где определяются градостроительные регламенты каждой зоны поселения, минимальные и максимальные размеры земельных участков и объектов капитального строительства, виды их разрешенного использования в пределах каждой территориальной зоны⁹⁵. Важнейшим дополнением упомянутых документов может служить внесение условий выполнения Тройственного (гуманитарного) баланса с целью предупреждения возможных опасных ситуаций в городах.

Принцип 5. Знания как необходимое условие существования города.

Все отрасли хозяйства в настоящий момент нуждаются в высокопрофессиональных специалистах, однако уровень современного образования не способен обеспечить данную потребность: знания выпускников постоянно снижаются, мотивация молодых людей на их получение и преумножение находится на минимальном уровне, что становится заметным для работодателей и профессиональных участников рынка⁹⁶. Вместе с тем более опытные специалисты зачастую не имеют возможности применить и передать имеющиеся знания в связи с установлением возрастного порога при трудоустройстве. Кроме того, в условиях современного общества социальный статус ученого, доктора или кандидата наук зачастую ниже статуса человека, имеющего среднее образование, т.е. быть высококвалифицированным в прямом смысле этого слова в настоящее время стало непрестижным, в большинстве случаев приоритетно количество дипломов о получении образований.

Принцип 6. Создание гармоничного социального климата.

С помощью данного принципа можно оценить внутреннее благополучие города, показателями для оценки служат статистические данные о рождаемости смертности, распространенности девиантного поведения и т.п. В условиях острых

⁹⁵ Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков : дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06. Москва. 2011.

⁹⁶ Федорова П.С., Колчунов В.И. Качественное образование – будущее экологической безопасности // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2017. №1. С.12-18.

экологических проблем, приводящих к возрастанию заболеваемости и смертности граждан невозможно говорить о благополучном социальном климате, поэтому данный принцип может быть реализован лишь в совокупности с перечисленными выше.

Принцип 7. Удовлетворение рациональных потребностей через функции города.

Город должен удовлетворять рациональные потребности его граждан через свои функции. Гармоничным может быть существование горожанина только в условиях, когда помимо биологических потребностей (в жилье, пище, воде и т.п.) удовлетворяются и иные потребности (безопасности, любви, признании, самовыражении). Т.е. города должны быть построены таким образом, чтобы человек мог чувствовать себя защищенным (т.е. должно быть рациональное число отделений полиции и т.п.), чтобы горожанин мог без труда и очередей получить медицинскую помощь, чтобы было, где провести досуг (кино, театры) и т.д. Таким образом, уже на этапе планирования поселений необходимо учитывать данный принцип, т.е. он также должен быть закреплён нормативно.

Принцип 8. Надежность.

Данный принцип предполагает сохранение сложившихся в городах традиций, этноса, культуры, обмен и передачу информации между людьми, объединяющимися в общности, которые должны базироваться на принципах биосферной совместимости.

Принцип 9. Познание – сила.

Данный принцип предполагает познание истины, объективной реальности, позволяющее проводить грамотную политику, разумно применять силовые структуры, строить взаимоотношения между поселениями. Данный принцип имеет место только при условии выполнения всех предыдущих⁹⁷.

⁹⁷ Чайковская Л. В. Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека как основа современного строительства и архитектуры // Будущее науки-2017: Сборник научных статей 5-й Международной молодежной научной конференции. 2017. С. 302-307.

В правовом поле в Российской Федерации о вопросах формирования комфортной городской среды стали говорить относительно недавно. Фактически до 2016 года в Российской Федерации существовали лишь муниципальные программы, отсутствовала общая концепция порядка формирования комфортной городской среды.

В 2016 году был утвержден паспорт приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»⁹⁸. Фактически он является прообразом проекта «Формирование комфортной городской среды», который был принят в 2018 году.

Одним из первых федеральных нормативных документов, в котором имеется упоминание о современной городской среде, является Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды». Данный нормативно-правовой акт установил порядок предоставления бюджетных ассигнований регионам, реализующим муниципальные программы по благоустройству территорий⁹⁹. Вместе с тем в рамках данного постановления понятие современной городской среды сужено до понятия «благоустройство», а деятельность по формированию современной городской среды – до ремонта объектов, предназначенных для обслуживания многоквартирных домов, и асфальтирования подъездов к многоквартирным домам, тротуаров, парковочных мест, расположенных в непосредственной близости к ним. Однако, как отмечено ранее, в момент принятия указанного нормативного правового акта уже существовали теоретические исследования, описывающие современную и комфортную городскую

⁹⁸ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwspkn6di9f/F3FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования комфортной городской среды» // СЗ РФ. 20.02.2017. № 8. Ст. 1242.

среду. Целесообразно было в момент выведения понятия современной городской среды в правовое поле учесть результаты теоретических исследований и на первоначальном этапе закрепить комплексное понятие «комфортная городская среда» (или «современная городская среда»). Однако этого не произошло.

С 1 января 2018 года вступило в силу Постановление Правительства РФ от 30.12. 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»¹⁰⁰. Указанной программой был определён приоритет в жилищной сфере – обеспечение объема комфортного жилищного фонда, соответствующего потребностям населения и требованиям к формированию комфортной городской среды за счет модернизации жилищно-коммунальной сферы, создания условий для снижения износа многоквартирных жилых домов, обеспечения доступности объектов маломобильной группе населения, эффективного управления многоквартирными жилыми домами.

В 2018 году был разработан национальный проект «Жилье и городская среда» и в рамках него федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» с целью кардинального повышения комфортности городской среды на территории всей страны. Перечисленные проекты направлены на совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства и создание механизмов развития комфортной городской среды¹⁰¹, предусматривают кардинальное повышение комфортности городской среды, создание механизмов прямого участия граждан в мероприятиях по формированию комфортной городской среды, сокращение количества городов с неблагоприятной городской средой в 2 раза к 2030 году.

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.01.2018. № 3. Ст. 546.

¹⁰¹ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwsapk6di9f/F3-FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

В рамках проекта «Формирование комфортной городской среды» одной из задач являлось утверждение методики определения индекса качества городской среды. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р данная задача была выполнена¹⁰², и утверждена Методика формирования индекса качества городской среды.

Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 установил национальной целью развития РФ формирование безопасной и комфортной среды обитания¹⁰³, а 07.11.2022 года было опубликовано Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.», которое определило, что формирование комфортной городской среды является неотъемлемой частью комплексного развития территорий и не может рассматриваться в отрыве от градостроительного планирования и возведения объектов капитального строительства¹⁰⁴. Указанной стратегией предусмотрено создание безопасных и комфортных общественных пространств, синхронизация благоустройства с программами комплексного развития территорий, цифровизация порядка формирования комфортной городской среды, *совершенствование нормативной базы в указанной области*, применение инновационных технологий при осуществлении мероприятий по благоустройству и др.

Говоря о вопросах цифровизации процесса формирования городской среды нельзя не упомянуть указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которому, национальной целью государства является «Цифровая трансформация», которая, в том числе, предполагает максимальную цифровизацию ключевых отраслей экономики и социальной сферы, а также увеличение вложений в отече-

¹⁰² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Методика формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

¹⁰³ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

¹⁰⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.» // СЗ РФ. 07.11.2022. № 45. Ст. 7815.

ственные решения в сфере информационных технологий¹⁰⁵. В целях исполнения данного указа в Российской Федерации действует национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», включающая федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», которым предусмотрены поэтапная разработка и реализация законодательных инициатив, направленных на снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, и урегулирование вопросов сбора, хранения и обработки данных¹⁰⁶. Существование данного проекта предопределяет проведение глубокого анализа специфики деятельности ключевых сфер общества, разработку и введение в действие нормативно-правовых актов, которые будут регулировать инновационные правоотношения в момент внедрения новых инструментов и методов деятельности и управления, основанных на применении информационных технологий. В целом появление стройной системы регулирования в указанной сфере должно повлечь за собой увеличение производительности деятельности и повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

Переход градостроительства как деятельности по формированию комфортной городской среды в новую, цифровую формацию является закономерным процессом развития цифровой экономики в целом¹⁰⁷. Основным параметром, характеризующим цифровизацию градостроительной деятельности, является степень внедрения информационного моделирования на всех её этапах. Фактически современным законодательством определён порядок формирования и ведения информационных моделей объектов капитального строительства, но не установлены четкие требования к формированию информационных моделей местности при осуществлении территориального планирования и градостроительного зонирова-

¹⁰⁵ Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

¹⁰⁶ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. № 16) // <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения 20.02.2024).

¹⁰⁷ Ялилов, А. Д. Особенности гражданско-правового регулирования отношений в сфере проектирования и строительства при использовании технологии информационного моделирования (BIM) // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 11(144). С. 87-99.

ния, проведении инженерных изысканий. Градостроительный кодекс лишь содержит положения о ведении государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, где должна размещаться вся имеющаяся градостроительная документация. Система правовых актов в области информационного моделирования является сложной, включающей большое количество законов, приказов, постановлений, методических рекомендаций, отдельные нормы (например, подготовка и ведение информационных моделей при подготовке результатов инженерных изысканий) закреплены не на законодательном уровне, а лишь отражены в методических рекомендациях, т.е. носят рекомендательный характер. *Следовательно, в сфере правового регулирования цифровизации деятельности по формированию комфортной городской среды необходимы доработки*¹⁰⁸.

Еще одним важным шагом на пути формирования системы правового регулирования процесса формирования комфортной городской среды является введение с 2022 года с учетом провозглашенных на саммите ООН в 2015 году принципов устойчивого развития федерального проекта «Экономика замкнутого цикла»¹⁰⁹, предполагающего возвращение в оборот полезных компонентов из отходов производства и потребления, повторное использование ресурсов, как следствие, снижение уровня накопления отходов и повышение качества условий проживания в симбиозе с окружающей природной средой. В основе данного федерального проекта лежат принципы устойчивого развития, целью является переход на рациональное потребление ресурсов. Также важной целью указанного проекта является экологическое просвещение граждан, результатом которого должно стать повышение экологической грамотности населения.

Фактически федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» базируется на теориях устойчивого развития и замкнутого метаболизма. Говоря о метаболизме, можно выделить прямой метаболизм, который подразумевает изъятие при-

¹⁰⁸ Чайковская Л. В. Определение некоторых векторов развития правового регулирования градостроительной деятельности // Юрист. 2023. № 10. С. 56-61.

¹⁰⁹ Сайт Министерства экономического развития РФ // URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения 14.04.2023).

родных ресурсов, их использование в деятельности городов и сброс отходов в окружающую среду. Урбанизированные территории с линейным метаболизмом много потребляют в себя и много выделяют вовне.

Замкнутый метаболизм подразумевает использование природных ресурсов и дальнейшее вовлечение отходов во вторичное производство, некое замыкание цикла. Урбанизированные территории с закольцованным (круговым) метаболизмом минимизируют потребление природных ресурсов и оптимизируют переработку отходов.

Теория метаболизма – это в первую очередь градостроительная теория, которая предполагает радикальные преобразования городской среды. Проблемы жизнедеятельности теория метаболизма рассматривает сквозь призму градостроительства, вписывая в такое понятие, как культура общества. Согласно этой теории, развивающиеся города должны перейти на саморегулирующую систему, то есть принять за основу круговой закольцованный метаболический цикл, который будет обеспечивать постоянную жизнеспособность окружающей природной среде¹¹⁰.

Наряду с федеральным уровнем на уровне субъектов Российской Федерации также утверждаются государственные программы по формированию комфортной городской среды. Так, на территории Курской области действует государственная программа Курской области «Формирование современной городской среды в Курской области»¹¹¹, которая призвана вызвать прирост качества городской среды, сформировать единые подходы и ключевые приоритеты формирования комфортной городской среды на территории действия программы с учетом приоритетов территориального развития, обеспечить проведение мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований и вовлечение в них граждан. Программа рассчитана на период до 2025 года, в течение которого должна проводиться оценка результатов её реализации путем расчета установленных

¹¹⁰ Петрова З. К. Применение малоэтажной комфортной жизнеобеспечивающей жилой застройки на нарушенных территориях // Градостроительство. 2011. № 6(16). С. 29-34.

¹¹¹ Постановление Администрации Курской области от 31 августа 2017 г. № 684-па «Об утверждении государственной программы Курской области «Формирование современной городской среды в Курской области» // газета «Курская правда». 05.09.2017. № 106.

индикаторов, таких, как «количество реализованных мероприятий по благоустройству общественных территорий по Курской области», «среднее значение индекса качества городской среды по Курской области» и другие.

В Орловской области до 2017 года комплексное благоустройство муниципальных территорий велось в рамках ведомственных программ и подразумевало содержание и ремонт улично-дорожной сети, модернизацию уличного освещения, наведение санитарного порядка, озеленение территорий, содержание скверов, парков. Вместе с тем с введением в действие федеральных нормативных актов, регламентирующих формирование комфортной городской среды, требования к ней заметно ужесточились, появилась необходимость модернизации социальной инфраструктуры. В настоящий момент приоритеты и цели государственной политики в сфере реализации государственной программы определяются исходя из стратегии социально-экономического развития Орловской области на долгосрочный период, стратегий развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы Орловской области, программы социально-экономического развития Орловской области на среднесрочный период.

На территории Орловской области действует государственная программа «Формирование современной городской среды на территории Орловской области»¹¹². Целью данной программы является повышение качества и комфорта городской среды Орловской области с применением прямого участия граждан, а также развитие культурной среды административных центров. Аналогично с программой, действующей в Курской области, рассматриваемая программа для оценки результатов ее реализации предполагает определение установленных индикаторов (например, «Прирост среднего индекса качества городской среды по отношению к 2019 году», «Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов (индекс качества городской среды - выше 50%)» и т.п.). Важно, что государственная программа «Формирование современной городской среды на терри-

¹¹² Постановление правительства Орловской области от 31 августа 2017 года № 372 «Об утверждении государственной программы Орловской области «Формирование современной городской среды на территории Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

тории Орловской области» включает в себя еще три подпрограммы («Благоустройство территорий муниципальных образований Орловской области», «Обустройство мест массового отдыха населения (городских парков)», «Развитие культурной сферы Орловской области»), являющиеся более узконаправленными и призванными обеспечить повышение качества городской среды за счет улучшения отдельных ее элементов.

Одним из приоритетов деятельности правительства Москвы является формирование в Москве комфортной городской среды¹¹³. Москва является историческим, духовным и культурным центром. На территории столицы программа по формированию комфортной городской среды начала действовать раньше всего (с 2011 года). Целью данной программы является формирование городской среды высокой комфортности. Задачами указанной программы является обеспечение устойчивого развития парков и парковых зон, природных территорий города Москвы, повышение их социальной, экологической, рекреационной значимости, создание максимально благоприятных условий для развития подрастающего поколения; благоустройство и реабилитация прудов и участков русловых водоемов, а также их содержание; приспособление водных объектов, пляжей, набережных для обеспечения отдыха населения города Москвы; приведение улиц, городских общественных пространств в формат, отвечающий современным требованиям, повышение качества городской среды, соблюдение баланса интересов пешеходов и автомобильного транспорта; обеспечение комплексной безопасности на улицах города, иных общественных пространствах, на природных и озелененных территориях Москвы для всех групп населения города Москвы: формирование комфортных условий для передвижения пешеходов и велосипедистов, оборудование объектов и территорий приспособлениями для беспрепятственного доступа и использования маломобильными гражданами.

¹¹³ Постановление правительства Москвы от 7 октября 2011 г. № 476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 10.10.2011.

В планы реализации государственной программы включено развитие территорий парков и парковых зон, в том числе создание новых объектов; обновление и дополнительное размещение новых объектов инфраструктуры и новых элементов для организации спортивно-оздоровительного и культурно-досугового отдыха; благоустройство знаковых объектов на территориях районов; комплексное развитие каждого района города Москвы с целью максимального учета мнения и пожеланий большинства жителей; развитие набережных и природных территорий вокруг Москвы-реки, Яузы, Сетуни и других территорий; создание новых зеленых зон и уголков, мест активного отдыха.

Важно, что реализация рассматриваемой программы принесла свои результаты: по итогу ее реализации город Москва занимал лидирующее место в рейтинге среди крупнейших городов, находящихся в условно-комфортном климате, с благоприятной городской средой (наибольшее количество баллов среди городов России по показателю «Индекс качества городской среды»)¹¹⁴, по итогу 2022 года Москва сохраняет позицию¹¹⁵.

Аналогичные государственные программы по формированию комфортной городской среды созданы на территории Российской Федерации, так как в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» участвует 85 субъектов¹¹⁶. В рамках настоящего исследования были проанализированы все 85 государственных программ субъектов, в результате чего можно сделать вывод о том, что основной целью указанных программ является формирование комфортных условий проживания в соответствии с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды», однако в большинстве программ определение «комфортная городская среда» отождествляется с понятием «совре-

¹¹⁴ Постановление правительства Москвы от 7 октября 2011 г. № 476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 10.10.2011.

¹¹⁵ В Минстрое назвали самые комфортные для жизни города России // URL: <https://tass.ru/obschestvo/17437409> (дата обращения 17.02.2024).

¹¹⁶ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwspkn6di9f/F3-FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

менная городская среда», при этом четких характеристик комфортной (или современной) городской среды в государственных программах субъектов не определено. Стоит отметить, что в Саратовской области государственная программа «Формирование комфортной городской среды» имеет две подпрограммы, через реализацию которых должны быть достигнуты цели указанной программы, - подпрограмма 1 «Создание комфортных условий проживания»; подпрограмма 2 «Развитие современной городской среды». При этом задачей подпрограммы 1 является разработка и реализация проектов по созданию комфортной городской среды с соблюдением федеральных требований (стандартов) благоустройства, а задачей подпрограммы 2 – обустройство мест массового отдыха населения (городских парков)¹¹⁷, т.е. указанным нормативным актом сделана попытка разделить понятия «комфортная городская среда» и «современная городская среда».

На уровне муниципальных правовых актов также существует большое количество документов, регулирующих деятельность, направленную на формирование комфортной городской среды. Например, в городе Курске действует программа «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании «Город Курск»¹¹⁸, которая направлена на повышение уровня благоустройства дворовых и общественных территорий как важнейшего фактора формирования комфортной городской среды и широкое вовлечение граждан и организаций в реализацию мероприятий, направленных на благоустройство территорий. В г. Орле действует муниципальная программа «Формирование современной городской среды на территории города Орла на 2018 - 2024 годы»¹¹⁹, разработанная с целью повышения уровня комфортности жизнедеятельности граждан посредством благоустройства дворовых территорий, а также наиболее посещаемых муниципальных

¹¹⁷ Постановление Правительства Саратовской области от 30 августа 2017 г. № 449-п «О государственной программе Саратовской области «Формирование комфортной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 07.09.2017.

¹¹⁸ Постановление Администрации г. Курска от 15 декабря 2017 г. № 3256 «Об утверждении муниципальной программы "Формирование современной городской среды в муниципальном образовании «Город Курск» // газета «Городские известия». 16.12.2017. № 150.

¹¹⁹ Постановление от 16 февраля 2018 г. № 763 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды на территории города Орла на 2018 - 2024 годы» // «Орловская газета». 22.02.2018 -. № 7.

территорий общественного пользования населением города Орла. С целью повышения уровня благоустройства и комфорта территорий городского округа «Город Белгород» введена в действие программа «Формирование современной городской среды городского округа «Город Белгород»¹²⁰. Аналогичные муниципальные программы действуют по всей территории страны. Важно, что в рамках данных программ принимается, что повышение комфортности городской среды достигается за счет обустройства дворовых территорий и общественных пространств, при этом особое внимание выделяется именно благоустройству как части деятельности по формированию комфортной городской среды, т.е. в муниципальных программах происходит «сужение» понятия «комфортная городская среда».

Важнейшей частью формирования комфортной городской среды является зеленое строительство. Современный город - это экосистема, в которой создаются наиболее благоприятные условия не только для работы, но и для отдыха населения, где человек должен быть не оторван от природы, а растворен в ней¹²¹.

Зеленое строительство в мировом масштабе прошло длительный путь развития. Первым стандартом в зелёном строительстве является BREEAM, разработанный в 1990 году британской компанией BRE Global. Но несмотря на то, что стандарт не был привязан к конкретной стране и является примером эффективной концепции защиты окружающей среды и безопасности проживания, в других странах начали разрабатывать индивидуальные стандарты, учитывающие особенности конкретных территорий. На данный момент в мире насчитывается более 30 национальных систем добровольных «зелёных» стандартов, которые учитывают климатические, социально-экономические, природные и другие условия каждой

¹²⁰ Постановление Администрации городского округа «Город Белгород» Белгородской области от 15 ноября 2017 г. № 238 «Об утверждении муниципальной программы "Формирование современной городской среды городского округа «Город Белгород» // Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода <http://www.beladm.ru>. 15.11.2017.

¹²¹ Калугин П. И. Михайлова Т. В., Фомина М. С. Актуальные аспекты взаимосвязи современной застройки города с зелеными зонами (на примере города Воронежа) // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Высокие технологии. Экология. 2017. № 1. С. 84-88.

страны¹²². Наиболее качественно проработанными и авторитетными являются уже упомянутые системы стандартов BREEAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method – утвержден в Великобритании в 1990), а также LEED (The Leadership in Energy and Environmental Design – США, 1998), SB-Tool (Канада, 2007), DGNB (Deutsch Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – Германия, 2009), Green Star (Австралия, 2003).

В России также ведутся работы по созданию так называемых «зеленых» стандартов, в последнее время ряд российских организаций проводит активную деятельность по их разработке. Среди них можно назвать Совет по экологическому строительству (RuGBC), Совет по эко-устойчивой архитектуре Союза архитекторов России, Национальное объединение строителей (НОСТРОЙ), Государственную корпорацию «Олимпстрой», НП «Центр экологической сертификации – ЗЕЛЕННЫЕ СТАНДАРТЫ». Однако активного внедрения в нормативно-техническую документацию «зеленые» стандарты в РФ не получили, что привело к низкому уровню строительства «зеленых» объектов РФ¹²³.

с 1 ноября 2022 года вступил в силу зеленый стандарт ГОСТ Р 70346-2022 «Здания многоквартирные жилые «зеленые» (далее ГОСТ Р 70346-2022). Данный стандарт разработан для создания экологически безопасных и комфортных условий проживания граждан в многоквартирных жилых зданиях. В структуре ГОСТ Р 70346-2022 присутствуют обязательные и добровольные «зеленые» критерии по проектированию, строительству, эксплуатации и утилизации «зеленых» многоквартирных жилых зданий, которые сформированы на основе таких стандартов как LEED, BREEAM и DGNB. Если здание не соответствует обязательным критериям, то многоквартирное здание не признаётся «зеленым». При оценке «зелености» здания учитываются планировка и архитектура здания, организация строительства, комфорт внутренней среды, энергетическая эффективность, рациональ-

¹²² Козловских В. А. Грин И. Ю. Новые экологические стандарты строительства // Новые идеи нового века: материалы международной научной конференции ФАД ТОГУ. 2016. Т. 3. С. 274-279.

¹²³ Чайковская Л. В., Алфимов А.В., Симонов А.А. Тенденции развития зеленого строительства в России и мире // БСТ: Бюллетень строительной техники. 2023. № 2 (1062). С. 16-18.

ное использование воды, инновации устойчивого развития, материалы и ресурсоэффективность, количество образуемых отходов, безопасность территории с экологической точки зрения, инновации устойчивого развития. Важно, что под «зеленым» зданием понимается не только здание, имеющее фасад или кровлю с зелеными насаждениями, это понятие гораздо шире. «Зеленое» строительство призвано повысить комфортность условий проживания граждан и оптимизировать расходование природных ресурсов и накопление отходов.

«Зеленое» строительство отнесено к критериям проектов устойчивого развития в Российской Федерации¹²⁴. Требования к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации подготовлены в целях развития инвестиционной деятельности в Российской Федерации и привлечения внебюджетных средств в проекты, направленные на реализацию национальных целей развития Российской Федерации в области зеленого финансирования и реализацию декларации «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 25 сентября 2015 г., Парижского соглашения, принятого 12 декабря 2015 г. 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также в соответствии со стандартами Организации экономического сотрудничества и развития в области устойчивого развития, включая Руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития для многонациональных предприятий.

Применение ГОСТ Р 70346-2022, безусловно, благоприятно скажется на всех сферах жизни: покупателям и арендаторам жилья стандарт облегчит выбор экологичного жилья, производителям экологичных материалов и использующим их строителям позволит расширить сферу применения продукции.

¹²⁴ Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.10.2021. № 40. Ст. 6818.

ГОСТ Р 70346-2022 требует введения сертификации объектов. В Российской Федерации появляются новые стандарты сертификации жилья, офисных, промышленных, торговых и других объектов. Так, в 2022 году была разработана Национальная система сертификации недвижимости CLEVER. Объектами сертификации данной системы являются общественные здания, больницы, многофункциональные комплексы, склады, спортивные сооружения, легкое производство, гостиницы, офисные здания, школы, коммерческая и некоммерческая недвижимость, ритейл. Сертификация ведется по трем направлениям: социальное благополучие, управление, окружающая среда. Рейтинговая система сертификации основывается на начислении баллов за достижение определенных уровней соответствия: «Бронзовый» – от 40 – до 49 баллов; «Серебряный» – от 50 до 59 баллов; «Золотой» – от 60 до 79 баллов; «Платиновый» – от 80 до 99 баллов; «Бриллиантовый» – от 100 и более. По итогу прохождения сертификации возможно увеличение стоимости объектов и повышение конкурентоспособности, повышение рейтинга компании, появление дополнительных направлений маркетингового развития и др.

Еще один ГОСТ, на который стоит обратить внимание при анализе становления и развития методов обеспечения комфортной городской среды, - это ГОСТ Р 54964-2012 «Оценка соответствия. Экологические требования к объектам недвижимости» (далее ГОСТ Р 54964-2012), который существовал с 2012 года, вместе с тем не был включен в перечень ГОСТ Р, обязательных к применению¹²⁵, в связи с чем не получил должного исполнения.

Современные экологические требования к объектам недвижимости основываются на принципах устойчивого развития общества, подразумевающих формирование безопасных и комфортных условий существования человека с одновременным рациональным использованием природных ресурсов и ограничением

¹²⁵ Постановление Правительства РФ от 28 мая 2021 г. № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. N 985» // СЗ РФ 07.06.2021. № 23. Ст. 4060.

негативного воздействия на окружающую природную среду. ГОСТ Р 54964-2012 направлен на сокращение потребления энергетических ресурсов, использование нетрадиционных, возобновляемых и вторичных энергетических ресурсов, рационального водопользования, снижение вредных воздействий на окружающую среду в процессе строительства и эксплуатации здания, включая придомовую территорию, при обеспечении комфортной среды обитания человека и адекватной экономической рентабельности архитектурных, конструктивных и инженерных решений.

ГОСТ Р 54964-2012 распространяется на все категории проектируемых, построенных, реконструируемых и сданных в эксплуатацию объектов недвижимости, применяется на всех этапах проектирования, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов недвижимости, а также при проведении добровольной сертификации объектов недвижимости и их проектной документации при условии выполнения требований безопасности, установленных техническими регламентами в сфере строительства.

ГОСТ Р 54964-2012 установил 9 базовых категорий, а в рамках каждой из них - критерии для оценки соответствия объекта недвижимости минимальным экологическим требованиям и закрепил проведение данной оценки методом прямого сопоставления показателей (параметров) проекта или готового здания с нормативами.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в мировом масштабе о проблемах экологической безопасности, необходимости сохранения природы и о повышении комфортности условий проживания задумались примерно пятьдесят лет назад, когда начали проводить конференции о проблемах окружающей среды, саммиты устойчивого развития и т.п. Однако в масштабах Российской Федерации о данных проблемах активно стали говорить порядка 10 лет назад вместе с появлением соответствующих теоретических исследований (Доктрины градостроительства и расселения (стратегического планирования городов)).

На федеральном законодательном уровне в Российской Федерации вплоть до 2016 года не существовало нормативных актов, регулирующих мероприятия по сохранению природы, снижению уровня накопления отходов и повышению комфортности условий проживания. Существовали лишь узконаправленные муниципальные программы, призванные несколько улучшить отдельные территории муниципальных образований. С 2018 года стали появляться все новые и новые государственные программы, стратегии развития, ГОСТы и иные нормативные и ненормативные документы, призванные изменить устоявшиеся уклады существования человека, переориентировать его деятельность на повышение эффективности использования ресурсов, их сбережение, снижение вредного воздействия на окружающую среду, и, как следствие, повышение комфортности условий проживания. Вместе с тем законодательство в рассматриваемой сфере в силу краткосрочного периода работы имеет ряд несовершенств и требует доработки, а также принятия новых нормативных документов.

С учётом перехода градостроительной деятельности в цифровой формат имеется острая необходимость в создании стройной нормативной базы, которая закрепит поэтапный переход к формированию и ведению информационных моделей в отношении всех проектируемых объектов капитального строительства. Кроме того, целесообразно внести требования о формировании информационных моделей местности при проведении территориального планирования и градостроительного зонирования. Важным шагом на пути совершенствования законодательства в указанной сфере может явиться разработка единого и обязательного к исполнению нормативного документа, содержащего общие экологические, энергетические, социально-экономические и цифровые требования к объектам капитального строительства как к исходным элементам градостроительства и формирования комфортных условий проживания.

§ 3. Правовые и иные требования к определению критериев комфортной городской среды в Российской Федерации

В правовом поле основным критерием комфортности городской среды является индекс качества городской среды, рассчитываемый по итогу комплексной оценки измеримых индикаторов¹²⁶ в соответствии с Методикой формирования индекса качества городской среды, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 г. № 510-р (далее – методика).

Индекс формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ на основе оценки шести типов городских пространств: жилье и прилегающие пространства, озелененные пространства, общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства, социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства, улично-дорожная сеть, общегородское пространство. Последнее пространство включено в перечень с целью повышения эффективности расчёта, так как по отдельным индикаторам должна быть проведена оценка на весь город, а не в привязке к конкретному пространству. Оценка производится в соответствии с шестью критериям качества городской среды: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. Оценка подразумевает выделение для каждого типа пространства по каждому из критериев одного ключевого индикатора, в результате чего складывается матрица оценки из 36 индикаторов.

Индекс качества городской среды формируется в несколько этапов. На первом этапе производится сбор данных из официальных источников информации, а также расчет значений индикаторов. На втором этапе определяются размерно-климатические группы с учетом географического положения и численности населения города. На третьем этапе производится расчет балльных значений индикатора

¹²⁶ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

торов в пределах каждой размерно-климатической группы. На 4 этапе производится расчет индекса качества города и в зависимости от итогового балла определяется качество городской среды: если город набирает от 0 до 180 баллов из 360 возможных, то городская среда считается неблагоприятной, если 181 и более – благоприятной. На пятом этапе рассчитывается индекс субъекта Российской Федерации.

На первый взгляд действующая методика кажется достаточно стройной и всеобъемлющей. Проанализируем ее более глубоко, с учетом современного законодательства и существующих теоретических исследований, рассмотренных в данной работе.

В рамках настоящего исследования определено, что комфортная городская среда должна в себя включать следующие элементы: *экологическую, функциональную составляющие, а также составляющую доступности, выразительности и многообразия, правовую, социально-экономическую и цифровую составляющие*. Отнесем индикаторы, используемые для оценки городской среды в соответствии с методикой, к какой-либо из указанных элементов:

– *экологическая составляющая* – «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных и вывезенных твердых коммунальных отходов (процентов)»; «Доля озелененных территорий общего пользования в общей площади зеленых насаждений (процентов)»; «Уровень озеленения (процентов)»; «Состояние зеленых насаждений (безразмерный коэффициент)»; «Привлекательность озелененных территорий (единиц на кв. км)»; «Разнообразие услуг на озелененных территориях (единиц на кв. км)»;

– *функциональная составляющая* – «Доля погибших в дорожно-транспортных происшествиях (процентов)»; «Доля общей протяженности улиц, обеспеченных ливневой канализацией (подземными водостоками), в общей протяженности улиц, проездов, набережных (процентов)»; «Загруженность дорог (безразмерный коэффициент)»; «Количество улиц с развитой сферой услуг (единиц)»; «Доля освещенных частей улиц, проездов, набережных на конец года в об-

щей протяженности улиц, проездов, набережных (процентов)»; «Доля площади города, убираемая механизированным способом, в общей площади города (процентов)»; «Концентрация объектов культурного наследия (единиц на га)»; «Уровень развития общественно-деловых районов города (единиц на га)»; «Уровень внешнего оформления городского пространства (процентов)»; «Безопасность передвижения вблизи учреждений здравоохранения, образования, культуры и спорта (единиц на кв. км)»; «Количество дорожно-транспортных происшествий по отношению к численности населения в городе (безразмерный коэффициент)»; «Доля городского населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, в общей численности городского населения (процентов)»; «Доля граждан в возрасте 14 лет и старше, вовлеченных в принятие решений по вопросам городского развития, в общей численности городского населения в возрасте 14 лет и старше (процентов)»;

– *составляющая доступности, выразительности и многообразия* – «Доля площади многоквартирных домов, признанных аварийными, в общей площади многоквартирных домов (процентов)»; «Доля площади жилых помещений, оборудованных одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электрическими плитами, в общей площади жилых помещений (процентов)»; «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов (процентов)»; «Индекс пешеходной доступности (безразмерный коэффициент)»; «Уровень доступности городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения (процентов)»; «Доля населения, имеющего доступ к озелененным территориям общего пользования (городские леса, парки, сады и др.), в общей численности населения (процентов)»; «Обеспеченность спортивной инфраструктурой (процентов)»; «Доля объектов культурного наследия, в которых размещаются объекты социально-досуговой инфраструктуры, в общем количестве объектов культурного наследия (процентов)»; «Доля детей в возрасте 1 - 6 лет, состоя-

щих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1 - 6 лет (процентов)»; «Доступность остановок общественного транспорта (процентов)»; «Доля населения, работающего в производственном секторе экономики, в общей численности работающего населения (процентов)»; «Разнообразие жилой застройки (безразмерный коэффициент)»; «Разнообразие услуг в жилой зоне (процентов)»; «Разнообразие услуг в общественно-деловых районах (процентов)»; «Разнообразие культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры (безразмерный коэффициент)»;

– *правовая составляющая* (индикаторы методикой не предусмотрены);

– *социально-экономическая составляющая* (индикаторы методикой не предусмотрены);

– *цифровая составляющая* – «Доля сервисов, способствующих повышению комфортности жизни маломобильных групп населения, в количестве таких сервисов, предусмотренных правовым актом Минстроя России (процентов)»; «Количество центров притяжения для населения (единиц)».

По итогу распределения индикаторов по элементам комфортной городской среды можно сделать вывод о том, что некоторые из них не обеспечены индикаторами, некоторые являются малообеспеченными, следовательно, в рамках проведения оценки в соответствии с методикой уровень реализации указанных элементов не учитывается, что может привести к искажению результатов. Например, индикаторов, напрямую учитывающих социально-экономическую составляющую (продолжительность жизни населения, уровень доходов и т.п.) и правовую составляющую, нет, а цифровую составляющую описывают всего два индикатора.

Кроме того, стоит отметить, что некоторые из индикаторов лишь косвенно могут повлиять на комфортность городской среды, например, «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов» или «Доля погибших в дорожно-транспортных происшествиях». В методике определено, что индикатор отражающий количество учтенных в Едином

государственном реестре недвижимости земельных участков под многоквартирными домами введен с целью снижения рисков возникновения конфликтов в части использования территорий, однако конфликт может наступить с некоторой вероятностью и может не наступить также с некоторой вероятностью, в связи с чем возникает вопрос о достоверности результатов использования данного индикатора. Вместе с тем в случае отсутствия сведений в отношении земельного участка как объект недвижимости он не будет сформирован, что исключит возможность участия территории, прилегающей к многоквартирному дому, в программах, направленных на повышение комфортности городской среды, но данные сведения в методике не описаны.

Высокое количество людей, погибших в ДТП, косвенно может свидетельствовать о низком качестве автомобильных дорог, однако насколько достоверно - установить невозможно, так как причинами ДТП зачастую является усталость и невнимательность водителя, плохие погодные условия, недостаточный опыт вождения т.п.

Еще один пример - индикатор «Доля площади города, убираемая механизированным способом, в общей площади города (процентов)»: чистота в городе, безусловно, важна, однако использование механизированных средств увеличивает скорость уборки и оптимизирует количество задействованных кадров, однако данный индикатор характеризует не столько наличие чистоты, сколько способ ее достижения.

Следует отметить, что получение исходных данных для расчета значения некоторых индикаторов, используемых в методике, затруднено, например, для расчета «Количества центров притяжения для населения (единиц)» или «Привлекательность озелененных территорий» необходимо определить количество улиц, наиболее часто отмеченных в публикациях или количество публикаций, сделанных на фоне зеленых насаждений. С учетом внушительного объема информации, размещаемой в СМИ и социальных сетях, корректный показатель получить практически невозможно.

Немаловажным является и возможный результат, получаемый по итогу оценки в соответствии с методикой: город (а по результатам оценки городов, расположенных на территории субъекта, и субъект в целом) может быть отнесен к городам с благоприятной или неблагоприятной средой, так, если город набирает от 0 до 180 баллов из 360 возможных, то городская среда считается неблагоприятной, если 181 и более – благоприятной, то есть фактически для установления благоприятных условий проживания в соответствии с методикой достаточно достичь установленных индикаторов лишь на 50 процентов, что является достаточно низким показателем, в связи с чем целесообразно определить более детальную шкалу оценки и определить большее количество состояний городской среды.

По результатам оценки городской среды составляется рейтинг городов и рейтинг субъектов Российской Федерации.

Существуют и международные рейтинги городов, которые также основываются на индексировании качества городской среды. Из наиболее популярных рейтингов индексирования качества городской среды можно выделить рейтинг фирмы Arcadis «Improving quality of life», «The world's top cities for people and the planet»; рейтинг международной консалтинговой компании в сфере человеческих ресурсов Mercer's «Quality of living survey»; рейтинг ежегодного отчета Global Liveability Report журнала Economist Intelligence Unit, The Economist's «World's Most Liveable Cities»; рейтинг уровня жизни городов журнала Monocle's «Most Liveable Cities Index»; рейтинг Niche's «Places to Live Rankings»; рейтинг сайта Livability «Top 100 Best Places to Live»; рейтинг «Teleport Cities»¹²⁷.

Индекс от всемирной дизайнерской фирмы Arcadis и Центра экономических и бизнес-исследований, оценивает успех городов на основе социальных, экологических и экономических факторов при использовании 32 индикаторов, при этом оценка проводится по трем факторам: социальная мобильность, воздействие на

¹²⁷ Энгельгардт А. Э., Липовка А.Ю., Федченко И.Г. Международный опыт индексирования качества городской среды // Урбанистика. 2018. № 4. С. 77-87.

окружающую среду, эффективность содействия экономическому росту, а общим баллом в рейтинге является средний показатель измеряемых индикаторов.

Рейтинг международной консалтинговой компании в сфере человеческих ресурсов Mercer's «Quality of living survey» основывается на результатах ежегодных исследований 215 городов мира, оценка ведется по установленным критериям, учитывающим политико-социальную среду; экономические показатели; наличие определённых ограничений (например, цензуры); качество системы здравоохранения; качество системы образования; доступность и стоимость жилья; культурная жизнь, климат и вероятность природных катаклизмов.

Рейтинг журнала Economist Intelligence Unit, The Economist's «World's Most Liveable Cities» подразумевает составление списка «самых пригодных для жизни городов» на основе доступности товаров, безопасности жизни, уровня образования и здравоохранения, культурной и экологической привлекательности, а также эффективности инфраструктуры, однако при формировании данного рейтинга не учитываются экономические характеристики жизни.

Таким образом, на международном уровне в качестве критерия оценки комфортности городской среды предлагается место в различных рейтингах оценки комфортности условий проживания. Причем место в рейтинге определяется на основе большого количества критериев, состав которых варьируется в зависимости от конкретного рейтинга.

Одним из важнейших современных критериев комфортной городской среды является применение концепции «Умный город»¹²⁸. В Российской Федерации действует Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город»¹²⁹, существует ведомственный проект цифровизации городского хозяйства «Умный

¹²⁸ Смагулова А. Б. От неразумного города к созданию smart city // Евразийское Научное Объединение. 2020. № 4-1(62). С. 49-51.

¹²⁹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 25 декабря 2020 г. № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2021. № 1-2 (без Концепции).

город»¹³⁰ и методические рекомендации по цифровизации городского хозяйства¹³¹, предполагающие создание специальных платформ для вовлечения граждан в вопросы городского развития¹³², кроме того определены базовые и дополнительные показатели к Умным городам – стандарт «Умного города»¹³³.

Система «Умный город» подразумевает использование специальных цифровых инструментов с целью повышения качества жизни и оптимизации деятельности на городских территориях. Умный город характеризуют функционирующие высокоинтеллектуальные интегрированные IT-системы по всем направлениям деятельности.

Основными принципами системы «умный город» является ориентация на население и формирование безопасной и устойчивой городской среды, т.е. согласование природных возможностей с направлением инвестиций, ориентацией научно-технического развития, развитием личности для укрепления потенциала удовлетворения человеческих потребностей и устремлений; соблюдение баланса интересов, принципов развития и возможностей. Последний принцип реализуется в рамках участия населения в современных программах по формированию комфортной городской среды, которые подразумевают прямое участие граждан с целью учета интересов максимального количества жителей. Также к принципам рассматриваемой системы можно отнести доступность и удобство сервисов и услуг, интегрированность, взаимодействие и открытость, которые подразумевают воз-

¹³⁰ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 15 июня 2022 г. № 489/пр «О внесении изменений в Паспорт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2021 года № 1014/пр» // <https://base.garant.ru/405938759/?ysclid=lusdt4visx497249521> (дата обращения 02.02.2024).

¹³¹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 14 апреля 2020 г. № 207/пр «О внесении изменений в приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // <https://base.garant.ru/74524246/?ysclid=lusdx7n11k348137473> (дата обращения 20.02.2024).

¹³² Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // <https://docs.cntd.ru/document/554820866?ysclid=lusdzski3m617169511§ion=text> (дата обращения 20.02.2024).

¹³³ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28 сентября 2023 г. № 696/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации цифровизации городского хозяйства «Умный город» и признании утратившими силу некоторых актов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // <https://docs.cntd.ru/document/1304299307?ysclid=luse20dnp3874425038§ion=text> (дата обращения 20.02.2024).

возможность использования современных сервисов в различных сферах жизни города; непрерывное совершенствование качества управления, акцент на экономической эффективности, главенство долгосрочных решений над краткосрочными выгодами, применение наилучших доступных технологий.

Применение новых технологий в городском управлении имеет прямое влияние на качество жизни горожан. Технологии умных городов позволяют собирать и агрегировать данные, анализ которых покажет, насколько эффективно функционирует система оказания городских услуг, где ее слабые места, как можно перераспределить ресурсы и настроить процессы.

Применение технологий «умный город» ведет к оптимизации городских процессов: системы перестают дублироваться, увеличивается количество и качество данных, на основе которых принимаются управленческие решения. Оптимизация достигается путем объединения различных элементов и участников в единую интерактивную интеллектуальную систему.

Процессы и принятие решений становятся прозрачнее: возможность платформ предоставлять открытые качественные данные в конвертируемых форматах, позволяют получать на систематической основе доступ к данным.

Проекты становятся эффективнее: контроль процессов получения услуг и принятия решений позволяет экономнее расходовать средства. У города появляется возможность прогнозировать развитие ситуаций и поведение отдельных объектов физической инфраструктуры (технических систем и социальных конгломераций) а также города в целом как глобальной распределенной многоуровневой системы. Становится возможным повышать эффективность городской системы управления и качество жизни в городе ускоренными темпами, формируя тем самым для человека очевидные преимущества жизни в таком городе.

Процесс взаимодействия города с горожанами становится взаимовыгодным: суть вовлечения граждан в процесс управления – это повышение и разделение ответственности за все те мероприятия, которые происходят в городе.

В рамках реализации программы «Умный город» предполагается установка отдельных датчиков, информационных табло и т.п., которые могут послужить и средствами навигации в городе. Под навигацией понимается совокупность средств, служащих для перемещения в пространстве, которые должны быть представлены в доходчивой форме и соответствовать общему облику города, а обеспеченность городских пространств навигацией определяется как еще один критерий комфортной городской среды¹³⁴.

В рамках теоретических исследований многие ученые в качестве критерия комфортной городской среды предлагают учитывать состояние здоровья населения. В настоящее время существует методология оценки риска для здоровья человека, разработанная Всемирной организацией здравоохранения и агентством по охране окружающей среды США¹³⁵. В Штутгартском университете разработана модель оценки воздействия загрязнения природной среды на здоровье населения EcoSense¹³⁶.

В Российской Федерации в 1999 г. была утверждена Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба¹³⁷, на основании которой возможно произвести укрупненную эколого-экономическую оценку предотвращаемого ущерба, т.е. ущерба народному хозяйству, который может быть причинен не допущенными за счет природоохранных мероприятий выбросами. Важно, что данная методика учитывает только выбросы загрязняющих веществ в текущем периоде, однако помимо выбросов текущего периода на ситуацию оказывают влияние и выбросы прошлых периодов. Выбросы в текущем и в прошлом периоде учтены при оценке ущерба экономике региона, наносимого загрязнением атмо-

¹³⁴ Михеева Е.С., Дорофеева Н.Н. Навигация в городской среде как компонент системы сопутствующего обслуживания на примере города Хабаровска // Инновации и инвестиции. 2021. № 12. С. 193-198.

¹³⁵ Броди М. Авалиани С.Л. Оценка риска для здоровья от факторов окружающей среды. 16 лет сотрудничества Агентства по охране окружающей среды США и гигиеническими и экологическими организациями Российской Федерации: результаты и размышления // Гигиена и санитария. 2021. Т. 100. № 12. С. 1344-1349.

¹³⁶ Постников, В. П. Моделирование зависимости экологического ущерба от объема выбросов загрязняющих веществ: межрегиональный аспект исследования Проблемы современной экономики. 2015. № 2(54). С. 329-332.

¹³⁷ Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба // <https://docs.cntd.ru/document/1200035561>.

сферного воздуха, в работе Н.М. Левда. В качестве критерия экологической безопасности автор принял здоровье населения и продолжительность жизни людей¹³⁸.

В исследованиях О.В. Плешаковой получено уравнение регрессии, позволяющее сделать прогноз заболеваемости в зависимости от изменения количества выбросов загрязняющих веществ и определить степень их негативного влияния на здоровье населения¹³⁹.

Для определения экологического благополучия городской среды В.А. Хомич предлагает использовать такие медико-демографические и гигиенические показатели, как отношение средней продолжительности жизни к нормативу, интегральный показатель здоровья населения, суммарный коэффициент рождаемости и т.п. По мнению автора, благополучие жизни населения определяется также его уровнем жизни, обусловленным экономическими факторами (среднемесячный, среднедушевой доход, стабилизация безработицы и т.п.). Ключевым моментом для автора является согласованность в решении экологических и экономических задач как залог устойчивого развития городов¹⁴⁰.

А.Л. Большеротов в качестве критерия комфортной среды рассматривает жизнь и здоровье человека, предлагает классифицировать уровни качественного состояния экосистемы по принятому для неё ЕКО экологической безопасности. Основным критерий качества жизни при этом – здоровье человека¹⁴¹.

Некоторые авторы отмечают, что экологическая безопасность напрямую влияет на демографические показатели, такие, как численность населения, состояние здоровья и продолжительность жизни людей, при этом существует взаимо-

¹³⁸ Левда Н.М., Постников В.П. Оценка экологического ущерба населению и экономике региона от загрязнений атмосферного воздуха // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 25. С.37-45.

¹³⁹ Плешакова О.В. Снижение вредного влияния автотранспорта на окружающую среду крупного города: дис. канд. техн. наук: 05.22.01. Новосибирск. 2006.

¹⁴⁰ Хомич В.А. Экология городской среды: учеб. пособие для вузов. М.: Издательство Ассоциации строительных вузов. 2006. 240 с.

¹⁴¹ Большеротов А.Л. Классификация уровней безопасности и качественного состояния экосистем. Часть 2. Искусственные экосистемы // Вестник МГСУ. 2010. № 4-1. С.57-62.

связь между неблагоприятными экологическими условиями и социальной напряженностью¹⁴².

Помимо жизни и здоровья человека исследователями предложены иные критерии. Например, разработана методика формирования перечня веществ, подлежащих нормированию, и введен критерий, учитывающий степень опасности выбросов загрязняющих веществ конкретного предприятия¹⁴³.

Кроме того, в качестве критериев состояния городской среды предлагают рассматривать показатель биосферной совместимости урбанизированной территории и показатель реализации функций биосферсовместимого города¹⁴⁴.

С.Б. Чистякова предлагает в качестве критерия экологической безопасности принимать уровень созданной благоприятной окружающей среды, обеспеченность безопасности граждан и устойчивость природных систем¹⁴⁵.

М.Ю. Слесарев предлагает два критерия экологической безопасности строительства: минимизация технических требований безопасности в инновационном экологическом маркетинге строительства; минимизация воздействий строительства на окружающую среду¹⁴⁶.

При оценке комфортности городской среды необходимо учитывать проводимые защитные мероприятия, к важнейшему из которых относится озеленение территорий и улучшение состояния зеленых поясов на территориях поселений¹⁴⁷.

При этом озеленение также отнесено к критериям комфортной городской среды¹⁴⁸.

¹⁴² Ильичев В.А., Емельянов С.Г., Колчунов В.И., Каримов А.М., Гордон В.А., Бакаева Н.В. Концепция биосферной совместимости как основа доктрины градостроительства и расселения // Стратегические приоритеты. 2014. № 1. С. 71-84.

¹⁴³ Двинянина О.В. Развитие методологии нормирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух применительно к строительной индустрии: дис. канд. техн. наук: 05.23.19. Волгоград. 2012.

¹⁴⁴ Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. С.73.

¹⁴⁵ Чистякова С.Б. Экологические аспекты регулирования градостроительной деятельности // Academia. 2009. № 4. С. 31-35.

¹⁴⁶ Слесарев М.Ю. Научные основы и инновационные методы формирования систем экологической безопасности строительства: дисс. ... доктора технических наук: 03.00.16. Москва. 2007.

¹⁴⁷ Боговая И.О., Теодоронский В.С. Озеленение населенных мест: учебное пособие. СПб: издательство «Лань». 2012. 240 с.

¹⁴⁸ Мироненко Е. В. Озеленение малых городов Брянской области как критерий комфортной городской среды // Экологическая безопасность региона: Материалы X Международной научно-практической конференции, Брянск, 21–22 октября 2021 года. Брянск: Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского. 2021. С. 68-72.

Наличие зеленых поясов на городских пространствах имеет немаловажное значение, в том числе влияет на снижение уровня шума, величина которого также является критерием комфортной городской среды¹⁴⁹.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что на законодательном уровне определён основной критерий оценки качества городской среды – индекс качества городской среды. Вместе с тем Методика формирования индекса качества городской среды имеет некоторые несовершенства и может быть дополнена индикаторами, которые будут отражать социально-экономические параметры общества (например, динамика численности населения, сведения о рождаемости и смертности, благосостояние граждан, уровень заболеваемости раком, сведения о наркомании и алкоголизме, уровень безработицы, кадровый потенциал и т.п.), цифровую и правовую составляющие городской среды, при этом следует рассмотреть возможность об исключении индикаторов, не характеризующих комфортность городской среды напрямую, и индикаторов, при расчете которых используются параметры, значение которых может быть недостоверным. Кроме того, целесообразно расширить шкалу оценки городской среды и определить большее количество состояний городской среды.

Важным критерием комфортной городской среды является применение концепции «Умный город», которая подразумевает обширную цифровизацию городских пространств, активное внедрение полученных по итогу жизнедеятельности городов массивов данных в процесс принятия управленческих решений с целью оптимизации существования городов и обеспечения условий для удовлетворения рациональных потребностей для настоящего и будущего поколений.

В рамках теоретических исследований в качестве критериев комфортной городской среды ученые предлагают состояние здоровья населения, обеспеченность безопасности граждан и устойчивость природных систем, озеленение территорий,

¹⁴⁹ Ганжа О. А., Косицына Э. С., Соловьева Т. В. Оценка качества акустической среды территорий, прилегающих к городским транспортным пересечениям, по критерию относительной шумовой нагрузки // Экология урбанизированных территорий. 2009. № 4. С. 46-48.

степень использования навигационных систем и т.д. Вместе с тем большинство указанных теоретических критериев не являются комплексными.

Описанные факты определяют необходимость в разработке и нормативном закреплении единого системного критерия комфортности городской среды.

Глава 2.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

§ 1. Система правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации

Любые общественные отношения, нуждающиеся в упорядочивании при помощи специальных правовых средств и методов, являются предметом правового регулирования, т.е. целенаправленного воздействия государства на них при помощи специальных юридических средств и методов. Отношения, возникающие в процессе формирования комфортной городской среды, не являются исключением.

Комфортная для жителей городская среда с физической точки зрения и с учетом перечня элементов, принятых в настоящем исследовании, представляет собой пространственную среду, образованную комплексной системой, включающую природную основу (сами природные территории, представители животного и растительного мира, ресурсы), на базе которой создано достаточное количество объектов для проживания граждан, учреждений здравоохранения, образования, объектов для размещения органов власти, объектов культуры и досуга, спорта, общественных пространств, мест приложения труда и осуществления производственной деятельности, торговых площадей и иных объектов, необходимых и достаточных для удовлетворения базовых потребностей жителей, в полной мере доступных для каждого из них, оснащенных необходимыми цифровыми платформами, а также имеющих правовую основу для существования, индивидуальность и выразительность и обеспечивающих высокие социально-экономические показатели общества.

В данном понимании комфортная городская среда находится на пересечении нескольких сфер общественных отношений, что влечет за собой существование

достаточно масштабной системы правового регулирования и требует детального изучения.

Основным Законом Российской Федерации, имеющим высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны, является Конституция РФ. Согласно Конституции РФ, каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на безопасность, на образование, охрану здоровья, на неприкосновенность жилища, свободное перемещение товаров и другие права. С целью реализации указанных прав на федеральном уровне создано внушительное количество законов, в том числе, прямо или косвенно регулирующих процесс формирования комфортной городской среды. К ним можно отнести Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 04.05. 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и многие другие. Ряд федеральных законов в «привязке» к формируемому понятию «комфортная городская среда» был рассмотрен в рамках настоящего исследования.

Комфортная и безопасная среда для жизни Указом президента определена национальной целью развития Российской Федерации до 2030 года, целевыми показателями, характеризующими достижение указанной цели, установлено улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год; улучшение качества городской среды в полтора раза; обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 процентов; создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза; снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза; ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружаю-

щей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое¹⁵⁰. Анализируя целевые показатели, можно сделать вывод о том, что основной акцент в рамках формирования комфортной городской среды должен быть сделан на обеспечении экологической безопасности территорий (снижение выбросов загрязняющих веществ, уменьшение уровня накопления отходов, экологическое оздоровление водных объектов), что имеет научную обоснованность: выше с учетом теоретических исследований было определено, что экологическая составляющая является базовой среди прочих составляющих комфортной городской среды, т.к. существование природных территорий и ресурсов определяет возможность существования всех иных составляющих комфортной городской среды, а также самого человека.

На уровне Постановлений Правительства также существуют документы, определяющие порядок формирования комфортной городской среды. Например, Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 определяет цели, условия и порядок предоставления федеральных субсидий на реализацию программ по формированию комфортной городской среды субъектами и муниципальными образованиями Российской Федерации, а также устанавливает предельный уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и показатели результативности использования субсидий¹⁵¹.

Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 г. № 1710 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по сокращению доли загрязненных сточных вод, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование мероприятий по строительству и реконструкции (мо-

¹⁵⁰ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

¹⁵¹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования комфортной городской среды» // СЗ РФ. 20.02.2017. № 8. Ст. 1242.

дернизации) объектов питьевого водоснабжения, Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по содействию развитию инфраструктуры субъектов Российской Федерации и иные правила распределения субсидий на формирование комфортной городской среды¹⁵².

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р утверждена методика формирования индекса качества городской среды, который служит основным показателем для оценки мероприятий, проводимых в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»¹⁵³, являющегося частью национального проекта «Жилье и городская среда».

Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» предусматривает проведение конкурса лучших проектов формирования комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, победители которого получают денежные гранты на реализацию конкурсных проектов. Ежегодно с 2019 года на данные цели было выделено по 5000 млн. руб. из государственного бюджета¹⁵⁴, а в 2023 году объем финансирования составил около 7000 млн. руб.¹⁵⁵. Конкурс проводится среди городов численностью до 100 тыс. чел., а с 2022 года проводится дополнительный конкурс для городов численностью от 100 до 200 тыс. чел. Конкурс проводится по поручению Президента России с 2018 года. Организатором выступает Минстрой России. Всего с 2018 года было проведено 7 конкурсов, куда представлено 2162 заявки, из них отобрано 800 проектов-победителей, на которые выделено 54 880 млн. руб. из федерального бюджета. Данный конкурс проводится по двум категориям: исторические поселения и

¹⁵² Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.01.2018. № 3. Ст. 546.

¹⁵³ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

¹⁵⁴ Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwsapk6di9f/F3FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

¹⁵⁵ Официальный сайт Правительства России // URL: <http://government.ru/docs/47709/> (дата обращения 24.08.2023).

малые города, а победители конкурса определяются федеральной комиссией. Для урегулирования общественных отношений при проведении данного конкурса введено в действие Постановление Правительства РФ от 07.03.2018 г. №237¹⁵⁶, которым предусмотрено, что данный конкурс финансируется из средств бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации. Для территорий-участников конкурса органы местного самоуправления, принявшие решение об участии в данном конкурсе, должны обеспечить проведение общественных обсуждений территорий, на которых будет реализовываться проект, при этом для приема предложений от населения может быть использована информационная система, применяемая для проведения голосования по вопросам благоустройства территорий. Для организации общественных обсуждений органом местного самоуправления создается общественная комиссия. После выбора территорий орган местного самоуправления начинает сбор заявок с предложениями мероприятий, которые должны быть реализованы на выбранных пространствах. Сроки оформления и предоставления конкурсной документации, ее состав, а также размер денежных средств и общий объем финансирования проектов-победителей указанного конкурса также определен рассматриваемым нормативным актом. Дополнительно предусматриваются денежные средства иного межбюджетного трансферта. Для Дальневосточного федерального округа действуют отдельные правила предоставления и распределения в 2023-2024 годах средств государственной поддержки из федерального бюджета для поощрения муниципальных образований - победителей Всероссийского конкурса лучших проектов формирования комфортной городской среды.

С целью оценки заявок на участие в рассматриваемом конкурсе федеральной конкурсной комиссией утверждается Методика оценки заявки на участие во Все-

¹⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 «О предоставлении и распределении средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований - победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» // СЗ РФ. 09.03.2018. № 12. Ст. 1686.

российском конкурсе¹⁵⁷, которая определяет порядок проведения процедуры рассмотрения конкурсных заявок, порядок определения победителей в каждой категории и подгруппе конкурса, а также устанавливает оценки конкурсной заявки, допущенной к участию во Всероссийском конкурсе лучших проектов формирования комфортной городской среды. Основными критериями являются место реализации проекта (учитывается согласованность проекта с иными государственными и муниципальными программами), вовлеченность граждан, сохранение историко-градостроительной и природной среды, качество планировочных решений, прогнозируемый социально-экономический эффект.

Существуют и иные Постановления Правительства, прямо или косвенно регулирующие отношения, возникающие в процессе формирования комфортной городской среды.

Целесообразно в перечень нормативных документов, регулирующих процесс формирования комфортной городской среды, включить приказы министерств и ведомств. Например, Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29.12.2021 г. № 1042/пр, которым утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований. Данные рекомендации содержат основные принципы и подходы, рекомендуемые к применению при подготовке норм и правил благоустройства территорий муниципальных образований в целях формирования комфортной, современной, безопасной и привлекательной городской среды¹⁵⁸. При этом к основным задачам правил благоустройства территорий муниципальных образований относится формирование комфортной, современной городской среды на территории муниципального образования; обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан; поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования; со-

¹⁵⁷ Официальный сайт Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды // URL: <https://gorodsreda.ru/konkurs2-2022> (дата обращения 24.08.2023).

¹⁵⁸ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29.12.2021 № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // Вестник ценообразования в Санкт-Петербурге. 02.02.2022. № 2.

держание территорий муниципальных образований и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий, содержание и обеспечение сохранности элементов благоустройства; формирование архитектурного облика в населенных пунктах на территории муниципального образования с учетом особенностей пространственной организации, исторических традиций и природного ландшафта; установление требований к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, установление перечня мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядка и периодичности их проведения; обеспечение доступности территорий муниципального образования, объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг для инвалидов и иных лиц, испытывающих затруднения при самостоятельном передвижении, получении ими услуг, необходимой информации или при ориентировании в пространстве; создание условий для ведения здорового образа жизни граждан, включая активный досуг и отдых, физическое развитие.

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 01.11.2017 г. № 1497/пр утверждена Методика оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды. В соответствии с настоящей Методикой осуществляется оценка степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по формированию комфортной городской среды, в том числе к реализации проектов благоустройства территории муниципального образования в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» (мероприятия по благоустройству)¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 1 ноября 2017 г. № 1497/пр «Об утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды» // <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/15793/> (дата обращения 02.02.2024).

Из представленных положений следует, что на федеральном уровне существует внушительное количество нормативных документов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе формирования комфортной городской среды, однако при изучении правового регулирования указанного процесса возникает разумный вопрос о том, что есть «комфортная городская среда». ГрК РФ установлено, что для каждого муниципального образования органами местного самоуправления принимаются правила землепользования и застройки, призванные регламентировать условия для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; для планировки территорий муниципальных образований; для привлечения инвестиций. Кроме того, правила землепользования и застройки созданы в целях обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства. Устойчивое развитие территорий в соответствии с ГрК РФ - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. При этом понятие «благоприятные условия жизнедеятельности» наряду с понятием «комфортная городская среда» отсутствуют в указанном нормативном документе, что создает условия для формирования субъективного восприятия указанных понятий каждым муниципальным образованием, каждым градостроителем, каждым гражданином. Не содержат понятия «комфортная городская среда» и иные федеральные нормативные документы, а на основании методики формирования индекса качества городской среды можно лишь определить является ли городская среда благоприятной или нет¹⁶⁰. Данный факт определяет одно из важнейших направлений развития системы правового регулирования

¹⁶⁰ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды.

В соответствии с ГрК РФ градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений, комплексного развития территорий и их благоустройства.

Правовые основы деятельности в сфере градостроительства нацелены на комплексный учет потребностей населения и территорий, на поиск необходимых для согласования общественных, частных и государственных интересов, для обеспечения благоприятных условий проживания, формирования комфортной среды обитания. Следовательно, под эффективностью градостроительной деятельности целесообразно понимать уровень обеспечения благоприятных, комфортных условий проживания и безопасной среды жизнедеятельности.

Правовое регулирование градостроительной деятельности в той или иной форме осуществляется нормами различных отраслей частного и публичного права, которые взаимодействуют между собой. Таким образом, градостроительные правоотношения носят административно-правовую (публичную) природу отношений.

В целом законодательство о градостроительной деятельности и формировании комфортной городской среды направлено на упорядочение следующих видов (групп) общественных отношений¹⁶¹:

– отношения, предваряющие и обеспечивающие развитие территорий, это отношения, которые ориентированы на последующее преобразование территорий в установленных рамках, а именно территориальное планирование, градо-

¹⁶¹ Болтанова Е. С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал российского права. 2017. № 10(250). С. 81-91.

строительное зонирование, подготовка и утверждение нормативов градостроительного проектирования, планировка территорий, архитектурно-строительное проектирование;

– отношения по непосредственному преобразованию, освоению земельных участков и (или) преобразованию объектов капитального строительства, т.е. строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий, сооружений, благоустройство территорий;

– отношения, обеспечивающие нормальное техническое состояние и функционирование объектов капитального строительства и освоенных территорий, т.е. нормальное функционирование городских общественных пространств и эксплуатация зданий, сооружений (включает техническое обслуживание зданий, сооружений, эксплуатационный контроль, текущий ремонт зданий, сооружений), при этом нормальное техническое состояние и функционирование зданий и сооружений оценивается с позиции устойчивости, надежности зданий, сооружений, а также исправности строительных конструкций, сетей инженерно-технического обеспечения, их элементов в соответствии с требованиями технических регламентов, проектной документации.

Особое место в градостроительном законодательстве занимают активно развивающиеся нормы, регулирующие специфические договоры, совершаемые в градостроительной сфере (договор о развитии застроенной территории, договор о комплексном освоении территории, в том числе в целях строительства жилья экономического класса, договор о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков или органов местного самоуправления; договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования или коммерческого использования).

В соответствии со статьей 2 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах обеспечения комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зониро-

вания и планировки территории; обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; обеспечения инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения; осуществления строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории; участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечения свободы такого участия; ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности; осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий; единства требований к порядку осуществления взаимодействия субъектов градостроительных отношений; ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности; возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме. При этом все принимаемые нормативные акты (федеральные, региональные и местные) не должны противоречить ГрК РФ.

Рассматривая первую группу общественных отношений, возникающих в процессе градостроительной деятельности и формировании комфортной городской среды, т.е. отношения, предвещающие и обеспечивающие развитие террито-

рий, можно сделать вывод, что федеральным нормативным документом, направленным на урегулирование отношений настоящей группы, является ГрК РФ. Вместе с тем ГрК РФ подразумевает создание нормативных документов на уровне субъектов или местного самоуправления. Так, документы территориального планирования создаются в отношении всей страны, в отношении двух и более субъектов, в отношении субъекта и муниципальных образований. В целом указанные документы содержат общие сведения о требуемом месте размещения объектов на территории страны и утверждаются в зависимости от масштаба территориального планирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта, и на уровне местного самоуправления.

С целью создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения природной среды, создания условий для планировки территорий, обеспечения законных интересов граждан и создания условий для привлечения инвестиций проводится градостроительное зонирование территорий, в рамках которого органами местного самоуправления утверждаются правила землепользования и застройки, регулирующие размещение объектов капитального строительства на территории муниципальных образований, содержащие для каждой зоны требования к земельным участкам, а также к объектам капитального строительства и к месту их размещения, перечни видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства¹⁶². Фактически правила землепользования и застройки являются одним из основных документов градостроительного нормирования, служащим основанием для выдачи исходно-разрешительной документации при архитектурно-строительном проектировании и строительстве объектов недвижимости, государственной регистрации прав на созданные объекты капитального строительства.

Безусловно, качество подготовки документов территориального планирования градостроительного зонирования оказывает прямое воздействие на формиро-

¹⁶² Бандорин Л. Е. Проблемы выбора вида разрешённого использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. 2011. № 3. С. 12-19.

вание комфортных условий проживания граждан. Так, при проведении зонирования территорий очень важно грамотно установить границы территориальных зон различного вида. Важно, чтобы каждый микрорайон городской территории включал в себя различные виды территориальных зон (жилые, общественно-деловые, рекреационные и др.) либо видом разрешенного использования для установленных территориальных зон допускалось строительство всех необходимых гражданам объектов недвижимости и объектов инфраструктуры, а также создание общественных пространств. Это позволит в дальнейшем рационально разместить объекты капитального строительства, существование которых необходимо и достаточно для удовлетворения потребностей жителей города, а, следовательно, и для формирования комфортной городской среды.

Не менее важными для формирования комфортных условий проживания документами являются нормативы градостроительного проектирования, которые подразделяются на региональные и местные. Региональные нормативы градостроительного проектирования¹⁶³ устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта Российской Федерации. Нормативы градостроительного проектирования муниципального района устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения муниципального района и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения муниципального района. Нормативы градостроительного проектирования поселения, муниципального округа, городского округа¹⁶⁴ устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения поселения, муниципаль-

¹⁶³ Постановление Администрации Курской области от 28.04.2021 № 442-па «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Курской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30.04.2021.

¹⁶⁴ Решение Липецкого городского Совета депутатов Липецкой области от 30.08.2016 № 218 «О Местных нормативах градостроительного проектирования города Липецка» // «Липецкая газета». № 193. 04.10.2016.

ного округа, городского округа, объектами благоустройства территории, иными объектами местного значения поселения, муниципального округа, городского округа населения поселения, муниципального округа, городского округа и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, муниципального округа, городского округа¹⁶⁵. Таким образом, через нормативы градостроительного проектирования осуществляется правовое регулирование уровня обеспеченности объектами капитального строительства и их доступности.

Ключевым этапом создания объекта капитального строительства как единицы градостроительной деятельности и формирования комфортной городской среды является архитектурно-строительное проектирование. Именно на этапе проектирования в объект капитального строительства закладываются свойства, которые позволят соблюсти нормативные требования к характеристикам, обеспечить комфортность условий существования в его внутреннем пространстве, его индивидуальность, архитектурную привлекательность и визуальный комфорт, оптимизировать его функциональное использование, обеспечить оснащение необходимыми сетями, приборами и средствами.

Архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации, рабочей документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка, а также раздела проектной документации «Смета на капитальный ремонт объекта капитального строительства» при проведении капитального ремонта объекта капитального строительства¹⁶⁶.

Важнейшим законом в области проектирования и строительства является Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ, который устанавливает минимально необходи-

¹⁶⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1. Ст. 16.

¹⁶⁶ Там же.

мые требования к зданиям и сооружениям (в том числе к входящим в их состав сетям инженерно-технического обеспечения и системам инженерно-технического обеспечения), а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, и обеспечения энергетической эффективности зданий и сооружений¹⁶⁷.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 г. № 815 утвержден перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Национальные стандарты и своды правил, включенные в указанный перечень, являются обязательными для применения, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями.

В целом при проектировании, строительстве (включая изыскания), эксплуатации и ликвидации зданий и на территории Российской Федерации применяются нормативные документы следующих видов: строительные нормы; своды правил по проектированию и строительству; национальные стандарты Российской Федерации, включая предварительные и введенные в качестве национальных межгосударственные, другие региональные и международные стандарты; специальные технические условия на проектирование и строительство и технические свидетельства о пригодности новой продукции; стандарты организаций, в том числе технические условия на применяемую в строительстве продукцию.

¹⁶⁷ Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5

Строительные нормы устанавливают требования безопасности в отношении зданий и сооружений и утверждаются нормативным правовым актом (приказом) Минстроя России, применяются на обязательной основе.

Своды правил по проектированию и строительству устанавливают правила и общие принципы в отношении способов выполнения требований строительных норм, а также обеспечения соответствия зданий и сооружений своему назначению, эффективности и качества строительства, утверждаются Минстроем России или по согласованию с ним – другим федеральным органом исполнительной власти в соответствии с его компетенцией и применяются на добровольной основе.

Национальные стандарты, включая предварительные и введенные в Российской Федерации в качестве национальных межгосударственные, другие региональные и международные стандарты, а также стандарты организаций и технические условия разрабатываются, утверждаются и применяются в области строительства в соответствии с законодательством о стандартизации в Российской Федерации.

В случае, если для подготовки проектной документации недостаточно требований к надежности и безопасности, установленных строительными нормами, или такие требования не установлены, подготовка проектной документации и строительство здания или сооружения осуществляется в соответствии со специальными техническими условиями, разрабатываемыми и согласовываемыми в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Специальные технические условия - технические нормы, разработанные для конкретного объекта капитального строительства, и содержащие дополнительные к установленным или отсутствующие технические требования в области безопасности, отражающие особенности инженерных изысканий, проектирования, строительства, эксплуатации, а также демонтажа (сноса) объекта.

Выпускаемые в обращение строительные материалы и изделия, влияющие на безопасность зданий и сооружений, на которые нормативные документы не

распространяются полностью или частично и безопасность которых не может быть полностью оценена на основе действующих нормативных документов (инновационная продукция), подлежат подтверждению их пригодности для применения в строительстве техническим свидетельством в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в Российской Федерации существуют нормативно-технические документы СССР и РСФСР, которые были приняты соответствующими союзными и республиканскими ведомствами и не отменены в последующие годы федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. Например, к таким нормативно-техническим документам относятся некоторые ведомственные строительные нормы, ведомственные нормы технологического проектирования и др. Указанные документы применяются на добровольной основе в части, не противоречащей требованиям национальных стандартов и сводов правил, обязательных к применению.

Вторая группа общественных отношений, т.е. отношения по непосредственному преобразованию, освоению земельных участков и (или) преобразованию объектов капитального строительства, на федеральном уровне регулируется Земельным кодексом (в части образования и предоставления земельных участков), Водным кодексом (в части использования водных объектов), Градостроительным кодексом и иными федеральными нормативными актами. Фактически процессы строительства, эксплуатации, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства регулируются теми же нормативными актами, что и архитектурно-строительное проектирование, т.к. проектирование предшествует строительству и является одной из фаз всего жизненного цикла объекта недвижимости¹⁶⁸, в связи с чем остановимся подробнее на правовом регулировании благоустройства территорий.

¹⁶⁸ Лескина, Н. А. Гоштынар А.С. Бижанов С.А. Жизненный цикл объектов строительства и управление недвижимостью // Символ науки: международный научный журнал. 2016. № 1-1(13). С. 132-136.

Стоит отметить, что приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 01.11.2017 г. № 1497/пр приравнивает мероприятия по формированию комфортной городской среды с благоустройством. Вместе с тем, в отличие от комфортной городской среды, понятие «благоустройство» в российском законодательстве имеет легальное определение. Так, в соответствии со статьей 1 ГрК РФ благоустройство – это «деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий». Исходя из указанного определения, *благоустройство территорий является частью деятельности по формированию комфортных условий проживания*. В результате благоустройства не только повышается комфортность городской среды в узком смысле слова, но и развиваются многочисленные явления трансформации городской среды, преимущественно позитивные. Так, по данным исследований Правительства Москвы, в результате благоустройства улиц столицы по программе «Моя улица» произошли коренные изменения в структуре арендаторов коммерческой недвижимости, выросли пешеходные потоки на благоустроенных улицах, снизилось количество дорожно-транспортных происшествий, увеличилась доступность улиц для маломобильной группы населения, кроме того, произошло некоторое подорожание недвижимости на благоустроенных улицах, что позитивно сказывается на благосостоянии собственников объектов недвижимого имущества¹⁶⁹.

В настоящее время полномочия по регулированию и организации благоустройства территорий отнесены Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ

¹⁶⁹ Фурсов А.А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 67-84.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления¹⁷⁰, в связи с чем в области проведения благоустройства основными нормативным актом являются правила благоустройства, принимаемые на местном уровне. В данной точке возникает несоответствие: сам процесс формирования комфортной городской среды регулируется, в том числе, на федеральном уровне и уровне субъекта, а благоустройство территорий как часть рассматриваемого процесса – лишь на местном.

Кроме того, при регулировании органами местного самоуправления благоустройства населенных пунктов имеется ряд проблем.

Во-первых, отношения по благоустройству очень тесно взаимосвязаны как с градостроительной деятельностью, так и с охраной окружающей среды, обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия и жилищной политикой. При этом место благоустройства в системе права относительно смежных областей регулирования, а также четкое разграничение благоустройства от иных отношений, на федеральном уровне отсутствует, а на местном – невозможно, поскольку выходит за пределы компетенции органов местного самоуправления. Вместе с тем отделение благоустройства от градостроительной документации привело к возникновению некоторого разрыва между градостроительной деятельностью и процессом благоустройства, в то время, как реализация полномочий по благоустройству тесно связана с полномочиями органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, в том числе по регулированию землепользования и застройки. Включение полномочий по благоустройству в общую систему полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности позволило бы им осуществлять скоординированную градостроительную политику и комплексно влиять на качество городской среды с учетом локальных особенностей поселения, городского округа, в том числе бюджетных возможностей.

¹⁷⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822

Во-вторых, зачастую возникают риски неисполнения обязательств по муниципальным контрактам на выполнение работ по благоустройству в связи с сокращением общего объема финансирования субъектов на соответствующий вид работ¹⁷¹.

В-третьих, нечетко разграничены функции по благоустройству территорий на публичную и индивидуальную зоны ответственности, особенно в части определения границ прилегающих территорий. Рассматривая данный вопрос на примере многоквартирного дома, можно прийти к выводу, что органы власти несут ответственность за благоустройство территории, расположенной за пределами границы земельного участка, расположенного под многоквартирным домом по данным Единого государственного реестра недвижимости. Однако в случае отсутствия границ земельного участка, они должны быть установлены, но единых требований к размеру и конфигурации данных участков не определено, в связи с чем зачастую границы устанавливаются по отмостке здания, что приводит к исключению частного участия в формировании комфортной городской среды, что также не является верным.

В - четвертых, имеет место недостаточный уровень участия граждан в решении вопросов, связанных с благоустройством территорий.

Сам процесс благоустройства также не совершенен: современное законодательство не содержит требований к комплексности проведения благоустройства, что приводит к отсутствию связанности благоустроенных территорий между собой; отсутствуют требования к единому стилю благоустроенных территорий в пределах субъекта Российской Федерации, что приводит к различному «почерку» благоустройства на территории субъекта. Указанные факты, непременно, оказывают негативное влияние на процесс формирования комфортной городской среды.

Процесс формирования комфортной городской среды требует непосредственного участия граждан в решении вопросов на всех этапах указанной деятель-

¹⁷¹ Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/128390/> (дата обращения 05.09.2023)

ности. Участие граждан необходимо по причине того, что именно граждане как постоянные пользователи общественных пространств являются лучшими экспертами в области благоустройства. Именно граждане могут внести предложения, которые позволят максимально улучшить благоустраиваемую территорию. Кроме того, вовлечение граждан в благоустройство позволяет снизить затраты времени на подготовку проекта, т.к. зачастую для его формирования лицу, ответственному за подготовку, необходимо детальное изучение местности, а в случае вовлечения граждан, использующих благоустраиваемую территорию на постоянной основе, производить предварительное изучение местности не требуется. Безусловно, участие граждан позволяет снизить вероятность возникновения конфликтов, так как пространство модернизируется с учетом мнения жителей.

Необходимость привлечения граждан к процессу благоустройства неоднократно подчеркивалась Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному собранию ¹⁷², а Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 определена необходимость создания механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов¹⁷³.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает следующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления: сход граждан, территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; опрос граждан. Рассматривая указанные формы участия более детально, можно прийти к выводу, что сход граждан проводится по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущего отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого

¹⁷² Фурсов А.А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 67-84.

¹⁷³ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ ОФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817

поселения (муниципального района); в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения; в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий; в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан; в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения о создании вновь образованного поселения, а также во вновь образованном поселении, если численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет не более 300 человек, по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения; в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения; в сельском населенном пункте по вопросу выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, а также по вопросу досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта. *Следовательно, для решения вопросов, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды, данная форма участия граждан не применима.*

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив

по вопросам местного значения¹⁷⁴. *С учетом отнесения благоустройства к вопросам местного значения по данному вопросу территориальное общественное самоуправление может принимать участие.*

Публичные слушания, общественные обсуждения могут проводиться главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Собрание граждан и опрос граждан проводится с целью информирования граждан или анализа их мнения по какому-либо вопросу. Все эти формы возможно использовать для решения вопросов, возникающих в процессе благоустройства как части формирования комфортной городской среды.

На практике участие граждан в деятельности по благоустройству чаще всего сводится к участию в опросах, которые в последнее время стали проводиться с использованием сайта госуслуг, что, непременно, значительно экономит время граждан, а также оптимизирует деятельность органов местного самоуправления. Вместе с тем в Российской Федерации пролеживается тенденция сниженного спроса на участие в местном самоуправлении, что, вероятно, может быть связано с преобладанием у органов местного самоуправления желания формального исполнения законодательства над реальным желанием привлечения потенциала граждан для высокоэффективного выполнения функций¹⁷⁵.

Третья группа общественных отношений - отношения, обеспечивающие нормальное техническое состояние и функционирование объектов капитального строительства и освоенных территорий, т.е. нормальное функционирование городских общественных пространств и эксплуатация зданий, сооружений. Фактически за содержание и эксплуатацию общественных территорий несут ответственность органы местного самоуправления. Ответственность за поддержание зданий и сооружений в надлежащем техническом состоянии, а также за содержание при-

¹⁷⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁷⁵ Фурсов А.А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 67-84.

легающих к зданиям и сооружениям территорий возложена ГрК РФ на собственников указанных объектов недвижимости или лицо, которое владеет зданием, сооружением на ином законном основании (на праве аренды, хозяйственного ведения, оперативного управления и другое). В соответствии с частью 9 статьи 55.25 ГрК РФ лицо, ответственное за эксплуатацию здания, строения, сооружения (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов), обязано принимать участие, в том числе финансовое, в содержании прилегающих территорий в случаях и порядке, которые определяются правилами благоустройства территории муниципального образования. Согласно пункта 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Правилах благоустройства территории муниципального образования, кроме прочего, должны предусматриваться порядок содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, а также порядок участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий¹⁷⁶. Под прилегающей территорией в силу пункта 37 статьи 1 ГрК РФ следует понимать территорию общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которой определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации.

¹⁷⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что система правового регулирования в области формирования комфортной городской среды является достаточно сложной и включает в себя нормативные документы, расположенные на различных уровнях иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Сам процесс формирования комфортной городской среды неразрывно связан с градостроительной деятельностью, эффективность которой отражается в уровне комфорта условий проживания граждан на городских территориях.

Правоотношения, возникающие в процессе градостроительства как части формирования комфортной городской среды, носят административно-правовую (публичную) природу отношений, а законодательство о градостроительной деятельности и формировании комфортной городской среды направлено на упорядочение трех групп общественных отношений: отношения, предваряющие и обеспечивающие развитие территорий, это отношения, которые ориентированы на последующее преобразование территорий в установленных рамках; отношения по непосредственному преобразованию, освоению земельных участков и (или) преобразованию объектов капитального строительства; отношения, обеспечивающие нормальное техническое состояние и функционирование объектов капитального строительства и освоенных территорий.

§ 2. Органы, наделенные полномочиями по формированию комфортной городской среды в Российской Федерации

Статьей 114 Конституции РФ полномочия в области охраны окружающей среды отнесены в ведение Правительства Российской Федерации. Перечень полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов власти субъектов и органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, приведен в Законе № 7-ФЗ¹⁷⁷, однако данным нормативным актом установлено, что указанные полномочия федеральных органов могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Вместе с тем государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, а на уровне субъектов органы, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами. Федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющим государственное управление в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России), ему подведомственен федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере природопользования и в области охраны окружающей среды - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

С целью охраны воздуха на законодательном уровне определяются, что государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или через федеральный

¹⁷⁷ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а для охраны земель ЗК РФ устанавливает, что данная деятельность осуществляется органами государственной власти (Росреестр, Россельхознадзор), органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Охрана водных объектов должна осуществляться их собственниками¹⁷⁸, а охрана недр – специальными органами исполнительной власти (Росприроднадзор, Ростехнадзор), органами власти субъектов.

Говоря о комфортной городской среде в широком смысле и с учетом определения, указанного в настоящем исследовании, можно сделать вывод, что круг государственных органов, наделенных некоторыми полномочиями, реализация которых оказывает влияние на формирование комфортной городской среды, весьма широк. Только обращаясь к вопросу охраны окружающей среды как базовой категории для формирования комфортной городской среды, можно сделать вывод о том, что в настоящий момент создана достаточно сложная система полномочий государственных органов, через которые обеспечивается поддержание состояния основных природных компонентов на должном уровне. Вместе с тем, как отмечено, выше процесс формирования комфортной городской среды неразрывно связан с градостроительной деятельностью, фактически градостроительная деятельность включает в себя само создание городской среды с определенными ее качествами.

Полномочия органов власти при осуществлении градостроительной деятельности закреплены статьей 6 ГрК РФ. При этом наиболее важными с точки зрения формирования комфортной городской среды полномочиями из представленного перечня *для органов государственной власти Российской Федерации* являются подготовка и утверждение документов территориального планирования Российской Федерации; утверждение документации по планировке территории в предусмотренных ГрК РФ случаях; техническое регулирование в области градостроительной деятельности; согласование проектов схем территориального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений,

¹⁷⁸ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.

муниципальных округов, городских округов, проектов правил землепользования и застройки в случаях, предусмотренных ГрК РФ. С точки зрения цифровизации градостроительной деятельности и формирования комфортной городской среды важными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации являются ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования; установление правил формирования и ведения информационной модели, состава сведений, документов и материалов, подлежащих включению в информационную модель; определение перечня случаев, при которых формирование и ведение информационной модели являются обязательными; установление порядка ведения государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации, требований к порядку включения сведений, документов, материалов в форме электронных документов, необходимых для осуществления градостроительной деятельности, и (или) информационных моделей в такую информационную систему, а также порядка ведения государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации. Важно, что указанные полномочия не могут быть переданы на нижестоящий уровень власти.

Дополнительно органы государственной власти Российской Федерации наделены полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, однако полномочия контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности могут быть переданы органам государственной власти субъектов.

С целью регулирования деятельности в области строительства, архитектуры и градостроительства в Российской Федерации создан специальный орган исполнительной власти – *Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)*, на который возложены функции по выработке и реализации государственной политики

и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства (включая вопросы применения в строительстве материалов, изделий и конструкций), архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), государственных инвестиций в части формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в том числе произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в том числе в жилищном фонде, в садоводческих или огороднических некоммерческих товариществах, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве, градостроительного зонирования, в сфере социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя, а также Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, функционирования особого правового режима и функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя, создания и функционирования свободной экономической зоны на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства, функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам

субъектов Российской Федерации, разработке и согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, а также функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ (в установленной сфере деятельности Министерства)¹⁷⁹. Минстрой России в рамках своей деятельности имеет полномочия по принятию нормативных документов, устанавливающих формы разрешительной документации используемой для архитектурно-строительного проектирования и строительства объектов капитального строительства (форма градостроительного плана земельного участка, формы разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию); по принятию нормативно-технических документов, используемых в архитектурно-строительном проектировании и строительстве объектов; готовит методические рекомендации; определяет требования энергетической эффективности зданий, строений и сооружений и имеет иные полномочия, установленные Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации». Важно, что Минстрой России является контролирующим органом над органами власти субъектов Российской Федерации в части исполнения переданных им полномочий в области градостроительной деятельности, оценивает эффективность исполнения этих полномочий, устанавливает содержание и формы отчетности об итогах исполнения указанной деятельности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся подготовка и утверждение документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования субъекта Российской Федерации; утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных ГрК РФ; утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования; согласование проектов схем территори-

¹⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 25.11.2013. № 47. Ст. 6117.

ального планирования муниципальных районов, проектов генеральных планов поселений, муниципальных округов, городских округов, проектов правил землепользования и застройки в случаях, предусмотренных ГрК РФ; создание и эксплуатация государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, в том числе ведение таких информационных систем в части, касающейся осуществления градостроительной деятельности на территориях двух и более муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и др.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности относятся подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных районов; утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий; утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных ГрК РФ; ведение государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в части, касающейся осуществления градостроительной деятельности на территориях муниципальных районов, и предоставление сведений, документов и материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности и др.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов в области градостроительной деятельности относятся подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных округов, городских округов; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных округов, городских округов; утверждение правил землепользования и застройки муниципальных округов, городских округов; утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных ГрК РФ; ведение государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в части, касающейся осу-

ществления градостроительной деятельности на территориях муниципальных округов, городских округов, и предоставление сведений, документов и материалов, содержащихся в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности; проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных ГрК РФ и др.

К вопросам местного значения поселений, городских округов и внутригородских районов в градостроительной деятельности и формировании комфортной городской среды отнесено утверждение правил благоустройства территории соответствующего муниципального образования, осуществление контроля их соблюдения, а также организация благоустройства территории в соответствии с указанными правилами.

Выше указано, что органы местного самоуправления помимо прочего уполномочены утверждать местные нормы градостроительного проектирования. При этом органами власти субъектов утверждаются региональные нормативы градостроительного проектирования. Фактически местные нормативы не должны противоречить региональным нормативам градостроительного проектирования. Нормативы градостроительного проектирования призваны обеспечить благоприятные условия проживания человека, устанавливая показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами населения и предельные значения расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов. Помимо нормативов градостроительного проектирования органами местного самоуправления в рамках проведения градостроительного зонирования утверждаются правила землепользования и застройки, которыми устанавливаются требования к размещению объектов на городских территориях, а также определя-

ются правила благоустройства. Фактически в каждый из трех указанных актов призван обеспечить благоприятные условия проживания и рациональное размещение объектов на городских территориях, в связи с чем зачастую некоторая информация дублируется в указанных документах, а, следовательно, *целесообразно упростить систему местных нормативных актов, объединив перечисленные документы в один нормативный акт.*

Национальным проектом «Жилье и городская среда»¹⁸⁰ предусмотрено создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов, контролирующим органом результатов выполнения целевых показателей по данному проекту является *Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам либо Президиум данного Совета.* В рамках указанного национального проекта был принят Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», ответственным исполнителем по которому назначен заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Фактически Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам образован в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов. Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета. В его основные задачи, в частности, входит: предлагать вопросы для обсуждения на заседаниях Совета; утверждать паспорта национальных проектов и программ; принимать решения о начале и завершении (в том числе досрочном) реализации национальных проектов и программ,

¹⁸⁰ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/fdd/yyfrbngnl8oi590wf1yhlzlidbe2urqv/FNP_ZHil_e_i_gorodskaya_sreda.pdf (дата обращения 20.02.2024).

утверждать значимые промежуточные и итоговые результаты проектов и программ, а также вносить изменения в национальные проекты и программы; формировать органы управления национальными проектами и программами в соответствии с требованиями, установленными Правительством Российской Федерации; проводить мониторинг и оценку реализации национальных проектов и программ, а также оценку достижения ключевых показателей проектной деятельности¹⁸¹.

В сфере градостроительных отношений приоритет публичной цели устойчивого развития территории обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования.

Нормы ГрК РФ, регламентирующие принятие градостроительных решений, утверждаемых правовыми актами, в том числе устанавливающие для граждан, проживающих на соответствующей территории, гарантии при осуществлении процедуры выдачи специальных разрешений, направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения и сами по себе не могут рассматриваться как ограничивающие какие-либо конституционные права и свободы граждан, соответственно, градостроительные акты и внесение в них изменений должны соответствовать целям осуществления градостроительной деятельности. Вместе с тем зачастую утвержденные градостроительные решения приводят к формированию ряда ограничений для отдельных лиц и влекут за собой появление спора, который подлежит рассмотрению в судах. Так, в г. Москве в территорию для комплексного развития был включен земельный участок с расположенным на нем зданием, в котором находится помещение, принадлежащее на праве собственности физическому лицу. Указанное физическое лицо обратилось в суд в связи с тем, что затронуты его права как собственника объекта недвижимости, расположенного в границах

¹⁸¹ Официальный сайт Правительства России // www.government.ru/department/483/about/ (дата обращения 14.08.2023).

территории, подлежащей комплексному и устойчивому развитию. После ряда судебных разбирательств кассационным определением Верховного Суда РФ от 20 июля 2022 г. № 5-КАД22-34-К2¹⁸² Суд отменил вынесенные ранее судебные решения и направил дело об оспаривании распоряжения Департамента инвестиционной и промышленной политики г. Москвы от 22 декабря 2020 г. № ДИПП-Р-80/20 «О комплексном развитии территории, расположенной в производственной зоне № 50 «Алтуфьевское шоссе» (промышленная зона 50-IV), по инициативе Правительства Москвы» на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В настоящее время нередко возникают судебные споры, связанные с осуществлением деятельности по формированию комфортной городской среды, обусловленные невыполнением или ненадлежащим исполнением муниципальных контрактов, заключаемых в рамках реализации государственных и муниципальных программ. Так, Постановлением Верховного Суда РФ от 2 ноября 2023 г. № 69-АД23-8-К7¹⁸³ Суд оставил без изменения вынесенные ранее судебные решения, поскольку в действиях лица содержится состав административного правонарушения, выразившегося в действии (бездействии), повлекшем неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства: общество с ограниченной ответственностью допустило бездействие, повлекшее неисполнение обязательств, предусмотренных муниципальным контрактом, что привело к необходимости проведения новых конкурсных процедур, последствиям, отрицательно влияющим на рейтинг муниципалитета, недостижению в установленный срок целей, поставленных заказчиком перед подрядчиком, которые в данном случае определены социальной значимостью объекта в рамках указанного национального проекта «Жилье и городская среда», в структуру которого входит приоритетный федеральный

¹⁸² Кассационное определение Верховного Суда РФ от 20 июля 2022 г. № 5-КАД22-34-К2 // <https://www.vsrif.ru/lk/practice/cases/11451391> (дата обращения 20.02.2024).

¹⁸³ Постановление Верховного Суда РФ от 2 ноября 2023 г. № 69-АД23-8-К7 // https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=2281390&ysclid=luselb314e139664122 (дата обращения 20.02.2024).

проект «Формирование комфортной городской среды», и причинению существенного вреда охраняемым интересам общества и государства.

Значительное количество споров возникает по вопросам благоустройства. Например, постановлением Верховного Суда РФ от 16 марта 2022 г. № 80-АД22-1-К6¹⁸⁴ определено, что нарушение установленных правил благоустройства муниципального образования, уполномоченными лицами не допускается, при этом Постановлением Верховного Суда РФ от 5 сентября 2022 г. № 34-АД22-7-К3 в случае неустановления правового статуса территории, подлежащей благоустройству, вменять ответственность лицам, ответственным за благоустройство смежных территорий, не допускается¹⁸⁵.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации в чистом виде процесс формирования комфортной городской среды курируется Советом при Президенте и Президиумом указанного совета. Однако принимая во внимание многочисленные составляющие комфортной городской среды, можно проследить, что в нашей стране сформирована достаточно сложная система полномочий органов государственной власти в сферах, оказывающих влияние на формирование комфортной городской среды. К указанным сферам можно отнести обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды, градостроительство, социально-экономическую сферу.

К числу органов, наделенных полномочиями по формированию комфортной городской среды, обеспечению ее доступности для граждан, можно отнести суды, как инстанцию для установления или восстановления отдельных прав граждан.

¹⁸⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 16 марта 2022 г. № 80-АД22-1-К6 // <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16032022-n-80-ad22-1-k6/?ysclid=luseyi11hz9206989> (дата обращения 20.02.2024).

¹⁸⁵ Постановление Верховного Суда РФ от 5 сентября 2022 г. № 34-АД22-7-К3 // https://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=2159514 (дата обращения 20.02.2024).

§ 3. Основные направления развития законодательства по защите права граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности

В отношении действующего российского законодательства на постоянной основе высказываются критические мнения, касающиеся в отдельных случаях чрезмерного регулирования общественных отношений актами высшей юридической силы, но чаще в связи с отсутствием внимания норм права в отношении новых динамически изменяющихся общественных отношений¹⁸⁶. Одной из сфер общественных отношений, требующей совершенствования законодательства, а также издания новых нормативных актов, является формирование комфортной городской среды, а также защита прав граждан на нее и обеспечение её доступности. Как отмечено выше в настоящем исследовании, о вопросах формирования комфортной городской среды в Российской Федерации начали говорить относительно недавно, что, непременно, является причиной незрелости законодательства в указанной области.

Говоря о направлениях развития законодательства по защите прав граждан на комфортную городскую среду и обеспечению её доступности, можно предложить следующие изменения в существующие нормативные акты.

Наиболее важное - это внесение на федеральном уровне в современное законодательство комплексного и четкого определения комфортной городской среды, а также перечня ее элементов. Одним из вариантов может послужить определение, принятое с учетом результатов настоящей работы. По итогу анализа теоретических исследований в области экологической безопасности и формирования комфортной городской среды, а также действующего российского законодательства, прямо или косвенно регулирующего деятельность по формированию комфортной городской среды, был сделан вывод о том, что под комфортной городской средой можно понимать, *состояние обособленной урбанизированной территории муницип-*

¹⁸⁶ Кирдяшова Е.В. Совершенствование законодательства и развитие норм права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 118-124.

ципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды (экологические, социально-экономические, правовые, цифровые и т.д.), через которые удовлетворяются базовые потребности любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.), с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий. С другой стороны, комфортная городская среда может рассматриваться как материально-техническое состояние конкретной территории в Российской Федерации на предмет соответствия его критерию комфортности городской среды.

На первоначальном этапе возможно сформировать следующую систему элементов комфортной городской среды:

- экологическая составляющая (естественная чистота воздуха, воды, почв, биоразнообразие растительного и животного мира, рациональное использование природных ресурсов и их сбережение в интересах настоящего и будущего поколений);
- функциональная составляющая (достаточное количество объектов для проживания граждан, учреждений здравоохранения, образования, объектов для размещения органов власти, объектов культуры и досуга, спорта, общественных пространств, мест приложения труда и осуществления производственной деятельности, торговых площадей и иных объектов, необходимых и достаточных для удовлетворения рациональных потребностей жителей);
- составляющая доступности, выразительности и многообразия (объекты, существование которых обусловлено функциональной составляющей, должны быть многообразны, доступны всем жителям города в пространстве и во времени, иметь индивидуальность и выразительность);

- социально-экономическая составляющая (продолжительность жизни населения, уровень рождаемости и смертности, уровень безработицы и доходов населения и т.п.);
- цифровая составляющая (оснащенность объектов, расположенных на городских территориях, необходимыми цифровыми платформами);
- правовая составляющая (существование комфортной городской среды должно иметь правовую основу).

Важно, что действующая редакция ГрК РФ содержит дефиницию «устойчивое развитие территорий». Под устойчивым развитием понимается обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Следовательно, закладывая в определение «комфортная городская среда» комбинацию «целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий», мы понимаем, что на городских территориях должны быть созданы такие условия проживания, при которых будет существовать необходимое и достаточное количество жилых объектов недвижимости, общественных зданий, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и культуры, спортивных, торговых объектов, необходимой инфраструктуры и иных объектов, через которые должны быть удовлетворены рациональные потребности жителей (функциональная составляющая комфортной городской среды), при этом количество существующих объектов должно быть достаточно для всех жителей города, размещены они должны быть равномерно на городских территориях, иметь индивидуальный архитектурный облик и выразительность (составляющая доступности, выразительности и многообразия), а также обеспеченность цифровыми сервисами (цифровая составляющая) и правовую основу существования (правовая составляющая), что будет отражаться в высоких социально-экономических показателях общества (со-

циально-экономическая составляющая), вместе с тем существование данных объектов не должно наносить вред окружающей природной среде как основе существования всего живого, их размещение должно быть сбалансированно с естественными природными ландшафтами, не нарушать естественные связи между ними, должно быть направлено на максимальное сбережение природных ресурсов и обеспечение гармоничного существования человека и природы.

Как отмечено в главе 1 настоящего исследования, определение «комфортная городская среда» целесообразно внести в статью 1 ГрК РФ как основного нормативного акта, призванного упорядочить общественные отношения, возникающие при осуществлении градостроительной деятельности. В свою очередь, формирование комфортных условий проживания обеспечивается, в том числе, при осуществлении градостроительной деятельности. Безусловно, данное понятие является обширным и включающим в себя достаточно много сфер общественной жизни, это и экологическая безопасность, и образование, и здравоохранение, и культура, и информационные технологии, и право, однако именно в рамках градостроительной деятельности осуществляется планирование городов и зонирование территорий, архитектурно-строительное проектирование и строительство объектов, таким образом, в процессе градостроительной деятельности на основе природных территорий и ресурсов создается «оболочка» будущей комфортной городской среды.

Вторым шагом на пути совершенствования законодательства по защите прав граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности является введение корректной методики оценки эффективности мероприятий по формированию комфортных условий проживания в соответствии с федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды». При этом возможно внести изменения в существующую методику формирования индекса качества городской среды¹⁸⁷ либо введение новой методики оценки, авторский вариант которой представлен в настоящем исследовании. Следует отметить, что введение новой мето-

¹⁸⁷ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

дики видится автору более эффективным, так как это обеспечит дальнейшее закрепления единого критерия оценки комфортности городской среды – уровня комфортности. Кроме того, предложенная методика может использоваться не только как инструмент оценки проведенных действий по формированию комфортной городской среды, но и в процессе принятия управленческих решений на ближайшую перспективу, что не позволяет выполнять существующая методика, используемая для оценки результатов деятельности по формированию комфортной городской среды и соотнесения достигнутых результатов с целевыми показателями, установленными федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды». Кроме того, предлагаемая методика может применяться в рамках экологического просвещения граждан, предусмотренного проектом «Экономика замкнутого цикла», так как основана на простых расчетах вклада элементов комфортной городской среды и доступна для широкого круга лиц, не имеющих специальной подготовки.

В основу новой методики целесообразно положить вводимое понятие комфортной городской среды, а в расчётах учесть предложенные элементы. Для определения критериев оценки, характеризующих введенные элементы, возможно произвести их отбор из существующих статистических данных¹⁸⁸. Использование статистических данных сводит к минимуму субъективность расчетов и определяет возможность формирования их прогнозных значений для обеспечения превентивности методики. Вместе с тем большой объем статистических данных усложняет поиск критериев оценки. Для оптимизации отбора критериев возможно воспользоваться методом балльной оценки, который подразумевает присвоение каждому показателю, учтенному в статистических сведениях, некоторого количества баллов, например, если статистический показатель напрямую определяет существование некоторого элемента комфортной городской среды, то ему присваивается 2 балла, если косвенно – 1 балл, если не влияет – 0, а в дальнейший расчет принять в

¹⁸⁸ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // rosstat.gov.ru/?%25 (дата обращения 28.08.2023).

качестве критериев оценки только те статистические показатели, которые набрали максимальное количество баллов.

В результате будет сформирована система критериев оценки для определения вклада каждого элемента городской среды при проведении оценки её комфортности.

Оценка должна производиться путем сопоставления фактического значения критерия оценки с его нормативно установленным/эталонным значением, при этом критерии оценки, включенные в расчет и не имеющие нормативно обоснованных эталонных значений, должны быть исключены из расчета с указанием соответствующего комментария.

При проведении оценки с целью структуризации результатов рекомендуется сформировать оценочную ведомость, содержащую перечень элементов комфортной городской среды, систему критериев оценки для каждого из них, фактическое значение (на основе статистических данных), нормативное значение и показатель реализации, рассчитываемый делением фактического значения на нормативное, получаемый в процентах и отражающий уровень реализации каждого статистического показателя для рассматриваемой территории.

Далее на основании полученных показателей реализации оценочных критериев можно получить вклад каждой составляющей (элемента) в общее значение комфортности городской среды на исследуемой территории и произвести расчет комфортности городской среды на оцениваемой территории, принимая, что все элементы комфортной городской среды равнозначны и отсутствие какого-либо из них не допустимо.

Важно, что за исследуемую территорию можно принять как территорию населенного пункта, городского округа, так и территорию муниципального образования или субъекта. Вклад каждого элемента в общее значение комфортности городской среды можно определить как среднее значение уровней реализации критериев оценки. В свою очередь, уровень комфортности городской среды можно определить как среднее значение вкладов элементов.

Далее на основании полученного значения комфортности городской среды следует определить состояние городской среды. Например, установить следующую шкалу: городская среда может являться абсолютно некомфортной (при уровне комфортности 0-20%), некомфортной (при уровне комфортности 21-50%), условно комфортной (при уровне комфортности 51-75%), комфортной (при уровне комфортности 76-95%) и абсолютно комфортной при достижении максимальных значений уровня комфортности (96 % более). С целью установления шкалы возможно провести дополнительное научное исследование, в данном случае приведена примерная теоретически возможная шкала.

Результаты оценки по субъектам, а в пределах субъектов – по муниципальным районам, в пределах района – по муниципальным образованиям рекомендовано представить в сети «Интернет» в графической форме, в виде карт комфортности, где должно быть отражено состояние городской среды с использованием заливки различного цвета для каждого состояния городской среды в пределах оцениваемых территорий.

В случае использования прогнозных значений критериев оценки возможно рассчитать показатель, характеризующий состояние городской среды в будущем периоде.

Предлагаемый подход к определению комфортности городской среды позволит учесть большее количество критериев, характеризующих все элементы комфортной городской среды, практически исключит субъективность расчетов в связи с тем, что в итоговый результат будут включены четкие значения, полученные исключительно на основе статистических данных, а не по итогу оценки с присвоением баллов для каждого критерия от 0 до 10. В предлагаемой методике баллы могут присваиваться лишь на этапе отбора оценочных критериев, однако с учетом того, что каждую составляющую характеризует не один, а несколько оценочных критериев, субъективизм будет нивелирован. По результатам оценки с применением предлагаемого подхода будет получено некое числовое значение в процентах, которое достоверно характеризует, на сколько реализованы все приня-

тые критерии оценки, характеризующие элементы комфортной городской среды, на исследуемых территориях. Причем использование итогового среднего значения увеличивает достоверность результатов оценки, т.к. среднее значение не позволит получить хорошие показатели в случае, если какой-либо элемент комфортной городской среды будет иметь низкие показатели реализуемости, а в случае с суммированием баллов это возможно.

Важно, что предлагаемая методика достаточно проста в использовании, не требует долгого ее изучения и анализа и специальной подготовки лиц, ответственных за расчет уровня комфортности, в том числе и при его прогнозировании, вместе с тем она позволит получить достоверный результат, а также представить его в наглядной графической форме, проанализировать тенденции изменения уровня комфортности в определенный период, сформировать прогнозные значения комфортности, а на их основе откорректировать проводимую деятельность по формированию комфортной городской среды и обеспечению ее доступности. При этом простота и наглядность методики, как отмечено выше, позволит использовать ее, в том числе, в рамках экологического образования граждан, предусмотренного федеральным проектом «Экономика замкнутого цикла».

В соответствии с описанной методикой рассчитывается уровень комфортности – показатель, который может быть принят как новый критерий оценки городской среды. Данный критерий будет являться комплексным, отражающим обстановку в большом количестве сфер общественной жизни, каждая из которых определяет качество условий проживания граждан на оцениваемых территориях. Это является важным, т.к. большинство теоретических исследований на сегодняшний день не рассматривают комплексные критерии, характеризующие комфортную городскую среду, а существующий индекс качества городской среды, как отмечено выше, может иметь несколько искаженный результат.

Существующая методика¹⁸⁹ в случае внесения изменений может применяться для оценки результатов деятельности по формированию комфортной городской среды и соотнесения достигнутых результатов с целевыми показателями, установленными федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды».

Основным недостатком указанной методики является необеспеченность (или малообеспеченность) индикаторами оценки ряда элементов комфортной городской среды (в случае применения приведенного выше перечня элементов комфортной городской среды). Как отмечено выше, правовая и социально-экономическая составляющие вообще не имеют индикаторов, а цифровая составляющая имеет лишь два индикатора. Следовательно, целесообразно дополнить указанную методику индикаторами, характеризующими указанные составляющие. Причем с целью сохранения логики формирования индекса качества городской среды (6 пространств, 6 критериев, 36 индикаторов), целесообразно произвести замену некоторых индикаторов, косвенно влияющих на процесс формирования комфортной городской среды, либо индикаторов, численные значения которых затруднительно рассчитать. Например, индикатор «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов (%)» можно заменить на «Количество жилых объектов недвижимости, приобретенных без использования кредитных средств». Данный индикатор также относится к пространству «Жилье и прилегающие пространства», критерию «Эффективность управления», напрямую характеризует уровень доходов населения и обеспечивает реализацию социально-экономической составляющей. Индикатор «Доля населения, работающего в непроизводственном секторе экономики, в общей численности работающего населения (%)» заменить на индикатор, отражающий степень применения системы «Умный город» и навигационных систем, который будет обеспечивать цифровую составляющую и напрямую характеризовать комфорт-

¹⁸⁹ Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

ность городской среды. Индикатор «Количество дорожно-транспортных происшествий по отношению к численности населения в городе (безразмерный коэффициент)» заменить на индикатор, отражающий наличие правовой основы для принятия решений по формированию комфортной городской среды, который будет характеризовать общегородское пространство, относиться к критерию «Безопасность» и обеспечивать реализацию правовой составляющей комфортной городской среды.

Дополнительно целесообразно расширить шкалу оценки городской среды и определить большее количество состояний городской среды. В целом по результатам оценки можно сделать вывод, является ли городская среда благоприятной или неблагоприятной. Однако сама методика используется как показатель для оценки проведенных мероприятий по формированию комфортной городской среды, в связи чем целесообразно привести в соответствие название существующих состояний и дополнить их новыми. Например, определить, что городская среда может являться абсолютно некомфортной, некомфортной, условно комфортной, комфортной и абсолютно комфортной при достижении определённых значений индикаторов. Введение дополнительных состояний городской среды позволит сделать более наглядными результаты деятельности регионов в области формирования комфортной городской среды, повысить конкуренцию субъектов Российской Федерации в достижении высоких показателей индекса качества городской среды, что, непременно, положительно скажется на качестве условий проживания граждан.

Важно, что применяемая методика не является превентивной, а констатирует произошедшие изменения, что позволяет произвести оценку результатов произведенной деятельности, но не дает возможности скорректировать мероприятия, которые планируется осуществлять.

Важным изменением в современном законодательстве должно явиться четкое определение органов власти, ответственных за формирование комфортной городской среды. На первый взгляд может показаться, что в настоящий момент данные полномочия нормативно закреплены, однако анализируя современное законо-

дательство, можно прийти к выводу, что четко полномочия не разграничены: национальным проектом «Жилье и городская среда» и принятым в его рамках федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды» определено, что контролирующим органом результатов выполнения целевых показателей по проекту «Жилье и городская среда» является Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам либо Президиум данного Совета, а по проекту «Формирование комфортной городской среды» ответственным исполнителем назначен заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. При этом полномочия в области охраны окружающей среды отнесены в ведение Правительства Российской Федерации, а государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется Минприроды России, контроль и надзор в указанной сфере проводится Росприроднадзором, охрана земель отнесена в ведение Росреестра и Россельхознадзора. Полномочия в области градостроительной деятельности рассеяны между органами государственной власти всех уровней, причем некоторые из них (например, формирование документации по территориальному планированию) реализуются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов, и на уровне местного самоуправления, отличны лишь единицы, в отношении которых проводятся работы. Безусловно, нормативно закреплено, что документы, принимаемые на уровне местного самоуправления, не должны противоречить вышестоящим нормативным актам, однако подобная система усложняет работу на местах и увеличивает ее продолжительность.

Говоря о цифровизации деятельности по формированию комфортной городской среды и градостроительной деятельности как ее части, также стоит отметить, что необходимо внести изменения в действующее законодательство в части внедрения во всех муниципальных образованиях систем «умный город», а также введения обязательных информационных моделей местности. Важно, что полномочия по ведению государственных информационных систем также распределены между органами власти трех уровней. Фактически отсутствие четкого разделения

полномочий приводит к рассеиванию ответственности, увеличивает вероятность появления ошибок и в целом снижает эффективность работы. Кроме того, стройной и отлаженной системы, в которой будут представлены информационные модели местности, в Российской Федерации так и не существует, хотя её наличие необходимо для успешного внедрения информационного моделирования в проектировании, строительстве, благоустройстве, которые, как отмечено выше, оказывают прямое влияние на процесс формирования комфортной городской среды. В настоящее время создан единый портал Федеральной государственной системы территориального планирования¹⁹⁰, на базе которого возможно реализовать размещение указанных информационных моделей, однако в настоящий момент это не реализовано. С целью увеличения скорости цифровизации градостроительной деятельности и, как следствие, процесса формирования комфортной городской среды целесообразно нормативно закрепить необходимость формирования и ведения информационных моделей местности, а также требования к их составу и порядок разработки, определить лиц, ответственных за их формирование и обновление, установить, что информационные модели местности относятся к исходно-разрешительным документам при проектировании и строительстве объектов недвижимости.

Важно, что информационные модели местности могут содержать не только сведения территориального планирования и градостроительного зонирования, но и данные о рельефе местности и ее характеристиках (отметки высот, состав грунта, сведения о наличии грунтовых вод и глубина их залегания и т.п.), наличие большого количества сведений упростит порядок проведения инженерных изысканий, а для некоторых объектов исключит необходимость их проведения, что увеличит скорость формирования исходно-разрешительной документации и снизит финансовые затраты застройщиков. Вместе с тем процесс формирования ем-

¹⁹⁰ Федеральная государственная информационная система территориального планирования // URL: <https://fgistp.economy.gov.ru> (дата обращения 04.09.2023)

ких информационных моделей весьма трудоемкий и требующий значительных временных и финансовых затрат, а также квалифицированных работников.

Отдельного внимания заслуживают нормативы градостроительного проектирования, которые утверждаются на региональном и на местном уровне, что приводит к необоснованному увеличению количества нормативных актов, которые должны учитываться при осуществлении градостроительной деятельности. Фактически местные нормативы градостроительного проектирования зачастую дублируют показатели, установленные региональными нормативами градостроительного проектирования. Кроме того, органами местного самоуправления утверждаются правила землепользования и застройки, которые также могут содержать информацию, имеющуюся в местных нормативах градостроительного проектирования. Следовательно, значение местных нормативов градостроительного проектирования как отдельного нормативного акта не является первостепенным, и данный документ целесообразно либо объединить с правилами землепользования и застройки, в данном случае будет отсутствовать и необходимость принятия региональных нормативов градостроительного проектирования, либо вынести вопрос об установлении нормативов градостроительного проектирования исключительно на уровень региональных органов власти, которые будут принимать нормы градостроительного проектирования для всего субъекта Российской Федерации с учетом его особенностей.

Впрочем, целесообразно рассмотреть вопрос и о выведении правил землепользования и застройки на региональный уровень. Однако укрупнение градостроительной документации в данном случае чревато усложнением процесса внесения изменений в нее. Вместе с тем, это исключит существование неоднородности в осуществлении градостроительной деятельности, вызванной существенными отличиями в рассматриваемых правилах. Например, в Курской области правилами землепользования и застройки муниципального образования «Дьяконовский сель-

совет» Октябрьского района Курской области¹⁹¹ установлено, что в пределах зоны Ж-1 – зоны малоэтажной жилой застройки допускается размещение складов, а правилами землепользования и застройки муниципального образования «Нижне-реутчанский сельсовет» Медвенского района Курской области строительство складов не разрешается¹⁹². Следовательно, один и тот же собственник земельных участков, расположенных на территории различных сельских советов не имеет возможности возводить идентичные объекты капитального строительства на принадлежащих ему земельных участках, имеющих одинаковый вид разрешенного использования и расположенных в пределах одного субъекта. С одной стороны, правила землепользования и застройки, утверждаемые органами местного самоуправления, призваны учитывать индивидуальные особенности территорий, с другой - могут привести к некоторому ущемлению интересов граждан.

Говоря о благоустройстве территории, невозможно не сказать о правилах благоустройства, которые формируются органами местного самоуправления как отдельный нормативный акт, призванный улучшить условия существования жителей города. Однако зачастую информация, содержащаяся в правилах благоустройства, дублирует сведения правил землепользования и застройки и нормативов градостроительного проектирования. В связи с этим рационально и данный документ объединить с правилами землепользования и застройки, что положительно скажется на упрощении системы правового регулирования отношений в области формирования комфортной городской среды. Кроме того, как отмечено выше, в процессе благоустройства территорий возникает ряд проблем, связанных с разграничением полномочий, правовым регулированием процесса и его финансированием, что свидетельствует о необходимости проведения коренных изменений в регулировании отношений в указанной области.

¹⁹¹ Правила землепользования и застройки муниципального образования «Дьяконовский сельсовет» Октябрьского района Курской области. Утверждены решением Собрании депутатов Дьяконовского сельсовета Октябрьского района Курской области от 09.02.2021 года № 227 // ФГИС ТП. 11.05.2022.

¹⁹² Правила землепользования и застройки муниципального образования «Нижне-реутчанский сельсовет» Медвенского района Курской области. Утверждены решением Представительного Собрания Медвенского района Курской области от 20.06.2018 года № 33/439// ФГИС ТП. 26.06.2018.

С целью реализации прав граждан на комфортную городскую среду и формирования единого облика городской среды на территории субъекта Российской Федерации целесообразно контролируемые функции по формированию градостроительной документации и организации мероприятий, направленных на улучшение условий проживания граждан, передать региональным органам власти. При этом органы местного самоуправления наделять полномочиями по осуществлению вспомогательных функций для региональных органов власти. Кроме того, следует четко разграничить мероприятия, направленные на формирование комфортной городской среды, на те мероприятия, которые должны проводиться и контролироваться органами государственной власти и те, которые должны проводиться общественностью.

Отдельного внимания заслуживают вопросы финансирования деятельности по формированию комфортной городской среды. Фактически формирование комфортной городской среды является комплексной деятельностью, включающей в себя и обеспечение экологической безопасности, и градостроительную деятельность (в том числе, «зеленое» строительство), и благоустройство, и мероприятия, направленные на социально-экономическое развитие, и цифровую трансформацию общества, и совершенствование правового обеспечения, в связи с чем на формирование комфортной городской среды оказывают влияние не только средства, выделенные в рамках финансирования проектов и программ по формированию комфортной городской среды, но и денежные средства, направленные на иные задачи, решение которых может оказать влияние на реализацию элементов комфортной городской среды.

Говоря о финансировании мероприятий, направленных на формирование комфортной городской среды, предусмотренном федеральным проектом «Формирование комфортной городской среды», следует отметить, что в последнее время при планировании федерального бюджета ежегодно закладываются средства на реализацию указанных мероприятий, при этом предусматривается финансирование проектов победителей Всероссийского конкурса лучших проектов формиро-

вания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях; мероприятий по благоустройству мест массового отдыха населения (городских парков), общественных территорий (набережные, центральные площади, парки и др.) муниципальных образований, предусмотренных государственными (муниципальными) программами формирования современной городской среды. Однако в некоторых случаях денежных средств на реализацию всех необходимых мероприятий недостаточно, это определяет необходимость включения таких форм участия граждан, как инициативное бюджетирование (во всех их разнообразных проявлениях). Данный способ финансирования активно внедряется во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях, становится предметом основных направлений государственной политики на федеральном уровне, а внедрение механизмов инициативного бюджетирования называется одним из способов вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление¹⁹³. Вместе с тем некоторые мероприятия, которые должны быть проведены за счет софинансирования граждан, остаются нереализованными¹⁹⁴.

Важно, что зачастую выделенные на формирование комфортной городской среды средства осваиваются лишь на асфальтирование территорий, а не на проведение комплекса мероприятий, направленных на улучшение городской среды. Данный факт, вероятнее всего, имеет место быть по причине отсутствия четкого понятия комфортной городской среды. Следовательно, с учетом внесения изменений в действующее законодательство в части введения дефиниции «комфортная городская среда» целесообразно пересмотреть объем финансирования мероприятий по формированию комфортной городской среды, на федеральном уровне определить четкий перечень мероприятий, финансируемых за счет бюджетных средств, а также перечень работ, которые могут быть выполнены за счет средств инициативного бюджетирования граждан.

¹⁹³ Миронова С. М. Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2019. № 2. С. 24-28.

¹⁹⁴ Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/128390/> (дата обращения 05.09.2023).

Немаловажным фактором является установление ответственности за неисполнение обязательств либо нарушение законодательства при осуществлении мероприятий по формированию и поддержанию в требуемом состоянии городской среды.

В настоящий момент ответственность за нарушение земельного законодательства устанавливается ЗК РФ. Предусмотрена административная, уголовная, дисциплинарная ответственность, а также возмещение вреда, причиненного земельными правонарушениями. Ответственность за нарушение водного законодательства определена Водным кодексом Российской Федерации от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ, при этом предусмотрена административная, уголовная ответственность, а также возмещение вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Аналогично административная, уголовная ответственность и возмещение вреда предусмотрены законодательством о недрах¹⁹⁵. Уголовная, административная и иная ответственность за нарушения в области охраны атмосферного воздуха, а также возмещение вреда, причиненного здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха определены законодательством об охране атмосферного воздуха¹⁹⁶. Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определено, что за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность¹⁹⁷.

Штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ¹⁹⁸. Уголов-

¹⁹⁵ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

¹⁹⁶ Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

¹⁹⁷ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. №1. Ст.1.

ные наказания за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования установлены Уголовным кодексом Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ¹⁹⁹.

За экономические правонарушения, нарушения законодательства в сфере образования и здравоохранения также предусмотрены административная, уголовная, дисциплинарная ответственности. Безусловно, каждая из указанных сфер деятельности находится во взаимосвязи с мероприятиями по формированию и поддержанию в требуемом состоянии городской среды. На первый взгляд может показаться, что установлено достаточное количество санкций за нарушение законодательства, прямо или косвенно влияющего на изучаемый в настоящем исследовании процесс. Вместе с тем ответственность за нарушение законодательства при осуществлении мероприятий по формированию и поддержанию в требуемом состоянии городской среды как комплексного процесса современным законодательством не определена. Следовательно, целесообразно установить дисциплинарную ответственность за нарушение требований в указанной сфере и определить, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должен определяться трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Тогда необходимо четко определить перечень лиц, которые могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства при осуществлении мероприятий по формированию и поддержанию в требуемом состоянии городской среды. В настоящих условиях сделать это достаточно сложно в связи с большим числом участников процесса формирования комфортной городской среды, которые несут ответственность за отдельные части всего процесса. Данный факт дополнительно свидетельствует о наличии необходимости централизации деятельности в области формирования и

¹⁹⁹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

поддержания на должном уровне состояния городской среды. Тогда в случае передачи контролирующих полномочий субъектам Российской Федерации дисциплинарная ответственность может быть установлена для глав субъектов. Введение дисциплинарной ответственности повлияет на усиление контроля за проводимыми мероприятиями по формированию и поддержанию на должном уровне состояния городской среды, позволит оптимизировать деятельность участников и, как следствие, положительно скажется на состоянии городской среды в целом.

Важно отметить, что в настоящее время на постоянной основе проводится оценка эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации на основании утвержденного перечня показателей для оценки²⁰⁰, в который включен такой показатель, как «Качество городской среды», т.е. в настоящий момент высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны быть заинтересованы в достижении максимально возможных значений критериев, характеризующих качество городской среды. При этом введение дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства при выполнении мероприятий по формированию комфортной городской среды определит дополнительную мотивацию выполнения утвержденного показателя, а также определит необходимость соблюдения установленных требований и высококачественного выполнения работ. Наряду с оценкой эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации на основании утвержденных показателей для оценки эффективности проводится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов²⁰¹, которые в настоящее время принимают активное участие в деятельности по фор-

²⁰⁰ Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

²⁰¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

мированию комфортной городской среды. В показатели для оценки эффективности их деятельности включены такие показатели, как «Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром муниципального, городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района)», «Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего, в том числе введенная в действие за один год» и др. Максимальное выполнение указанных показателей оказывает положительное влияние на комфортность городской среды на территории муниципальных образований и, как следствие, на территории субъектов Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что законодательство по защите права граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности требует проведения коренных изменений. Необходимо нормативно закрепить понятие «комфортная городская среда», а также перечень ее элементов, путем внесения изменений в статью 1 ГрК РФ как основного нормативного акта, призванного упорядочить общественные отношения, возникающие при осуществлении градостроительной деятельности, являющейся деятельностью по созданию на основе природных территорий и ресурсов «оболочки» будущей комфортной городской среды.

Немаловажно пересмотреть объем финансирования мероприятий по формированию комфортной городской среды с учетом внесения изменений в действующее законодательство в части введения дефиниции «комфортная городская среда».

После введения указанной дефиниции в современное законодательство необходимо ввести в действие комплексную методику оценки деятельности по формированию комфортной городской среды. Это можно осуществить нормативным закреплением новой методики оценки качества городской среды, авторский вариант которой предложен в настоящем исследовании. Также возможно усовер-

шенствовать методику формирования индекса качества городской среды путем замены некоторых индикаторов, косвенно влияющих на процесс формирования комфортной городской среды, либо индикаторов, численные значения которых затруднительно рассчитать, совершенствования шкалы оценки, приведения в соответствие с существующими определениями и введения новых состояний городской среды. Однако второй вариант является менее эффективным, так как новая методика позволит нормативно закрепить численный критерий оценки комфортности городской среды – уровень комфортности, кроме того, существующая методика, в отличие от предлагаемой, не является превентивной и простой, что сужает сферу ее применения.

Важным изменением в современном законодательстве должно явиться четкое определение органов власти, ответственных за формирование комфортной городской среды. С целью реализации прав граждан на комфортную городскую среду и формирования единого облика городской среды на территории субъекта Российской Федерации целесообразно контролирующие функции по формированию градостроительной документации и организации мероприятий, направленных на улучшение условий проживания граждан, передать региональным органам власти. При этом органы местного самоуправления наделять полномочиями по осуществлению вспомогательных функций для региональных органов власти. Кроме того, следует четко разграничить мероприятия, направленные на формирование комфортной городской среды, на те мероприятия, которые должны проводиться и контролироваться органами государственной власти и те, которые должны проводиться общественностью.

Немаловажным фактором является установление ответственности за неисполнение обязательств либо нарушение законодательства при осуществлении мероприятий по формированию и поддержанию в требуемом состоянии комфортной городской среды. Целесообразно установить дисциплинарную ответственность за нарушение законодательства в указанной сфере и определить, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должен определяться трудовым за-

конодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В случае передачи контролирующих полномочий субъектам Российской Федерации дисциплинарная ответственность может быть установлена для глав субъектов.

Еще одним направлением развития законодательства по защите прав граждан на комфортную городскую среду и обеспечению ее доступности должно явиться нормативное закрепление необходимости цифровизации указанной деятельности через использование систем «умный город», формирование всех видов документации, изготавливаемой в рамках градостроительной деятельности как части деятельности по формированию комфортной городской среды, в электронном виде, а также в виде информационных моделей и через применение современных цифровых разработок при осуществлении деятельности, прямо или косвенно влияющей на процесс формирования комфортной городской среды.

Заключение

Проведенное исследование показало, что на федеральном уровне дефиниция «комфортная городская среда» не закреплена, а большинство научных исследований не содержат комплексного понятия комфортной городской среды, в связи с чем на основании теоретических исследований в рамках диссертации было предложено авторское определение комфортной городской среды и предложены элементы комфортной городской среды. Комфортная городская среда – это, с одной стороны, состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды (экологические, социально-экономические, правовые, цифровые и т.д.), через которые удовлетворяются базовые потребности любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.), с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий. С другой стороны, комфортная городская среда может рассматриваться как материально-техническое состояние конкретной территории в Российской Федерации на предмет соответствия его критерию комфортности городской среды.

К элементам комфортной городской среды относятся:

- экологическая составляющая (естественная чистота воздуха, воды, почв, биоразнообразие растительного и животного мира, рациональное использование природных ресурсов и их сбережение в интересах настоящего и будущего поколений);
- функциональная составляющая (достаточное количество объектов для проживания граждан, учреждений здравоохранения, образования, объектов для размещения органов власти, объектов культуры и досуга, спорта, общественных пространств, мест приложения труда и осуществления производственной деятельности, торговых площадей и иных объектов, необходимых и достаточных для удовлетворения рациональных потребностей жителей);

– составляющая доступности, выразительности и многообразия (объекты, существование которых обусловлено функциональной составляющей, должны быть многообразны, доступны всем жителям города в пространстве и во времени, иметь индивидуальность и выразительность);

– социально-экономическая составляющая (продолжительность жизни населения, уровень рождаемости и смертности, уровень безработицы и доходов населения и т.п.);

– цифровая составляющая (оснащенность объектов, расположенных на городских территориях, необходимыми цифровыми платформами);

– правовая составляющая (существование комфортной городской среды должно иметь правовую основу).

Отсутствие дефиниции «комфортная городская среда» приводит к неоднозначной трактовке понятия, некоторой разрозненности мероприятий, направленных на ее формирование, к недочетам и ошибкам при осуществлении градостроительной деятельности. В работе подчеркивается, что для оптимизации правового регулирования градостроительной деятельности и формирования комфортной городской среды целесообразно понятие «комфортная городская среда» закрепить нормативно путем внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации.

После введения указанной дефиниции в современное законодательство необходимо ввести в действие комплексную методику оценки деятельности по формированию комфортной городской среды. Это можно осуществить нормативным закреплением новой методики оценки качества городской среды, авторский вариант которой предложен в настоящем исследовании. Также возможно усовершенствовать методику формирования индекса качества городской среды путем замены некоторых индикаторов, косвенно влияющих на процесс формирования комфортной городской среды, либо индикаторов, численные значения которых затруднительно рассчитать, совершенствования шкалы оценки, приведения в соот-

ветствие с существующими определениями и введения новых состояний городской среды. Однако второй вариант является менее эффективным, так как новая методика позволит нормативно закрепить численный критерий оценки комфортности городской среды – уровень комфортности, кроме того, существующая методика, в отличие от предлагаемой, не является превентивной и простой, что сужает сферу ее применения.

В рамках исследования правовых и иных требований к определению критериев комфортной городской среды было установлено, что на законодательном уровне определён основной критерий оценки качества городской среды – индекс качества городской среды.

В рамках теоретических исследований в качестве критериев комфортной городской среды ученые предлагают состояние здоровья населения, обеспеченность безопасности граждан и устойчивость природных систем, озеленение территорий, степень использования навигационных систем и т.д. Вместе с тем большинство указанных теоретических критериев не являются комплексными.

В диссертации предлагается использовать системный критерий комфортности городской среды, который необходимо закрепить в качестве обязательного критерия в действующем законодательстве в форме разработки специального индекса – уровня комфортности, позволяющего обеспечить развитие территорий муниципальных образований и как следствие более крупных территориальных образований Российской Федерации.

Немаловажно пересмотреть объем финансирования мероприятий по формированию комфортной городской среды с учетом внесения изменений в действующее законодательство в части введения дефиниции «комфортная городская среда».

В мировом масштабе о проблемах экологической безопасности, необходимости сохранения природы и о повышении комфортности условий проживания задумались примерно пятьдесят лет назад, когда начали проводить конференции о проблемах окружающей среды, саммиты устойчивого развития и т.п. Однако в

масштабах Российской Федерации о данных проблемах активно стали говорить порядка 10 лет назад вместе с появлением соответствующих теоретических исследований (Доктрины градостроительства и расселения (стратегического планирования городов)). На федеральном законодательном уровне в Российской Федерации вплоть до 2016 года не существовало нормативных актов, регулирующих мероприятия по повышению комфортности условий проживания. Существовали лишь узконаправленные муниципальные программы, призванные несколько улучшить отдельные территории муниципальных образований. С 2018 года стали появляться все новые и новые государственные программы, стратегии развития, ГОСТы и иные нормативные документы, призванные изменить устоявшиеся уклады существования человека, переориентировать его деятельность на повышение эффективности использования ресурсов, их сбережение, снижение вредного воздействия на окружающую среду, и, как следствие, повышение комфортности условий проживания. Вместе с тем законодательство в рассматриваемой сфере в силу краткосрочного периода работы имеет ряд несовершенств и требует доработки, а также принятия новых нормативных документов.

С учётом перехода градостроительной деятельности в цифровой формат имеется острая необходимость в создании стройной нормативной базы, которая закрепит поэтапный переход к формированию и ведению информационных моделей в отношении всех проектируемых объектов капитального строительства, а также повсеместному использованию системы «Умный город», которая подразумевает обширную цифровизацию городских пространств, активное внедрение полученных по итогу жизнедеятельности городов массивов данных в процесс принятия управленческих решений с целью оптимизации существования городов и обеспечения условий. Кроме того, целесообразно внести требования о формировании информационных моделей местности при проведении территориального планирования и градостроительного зонирования.

Важным шагом на пути совершенствования законодательства в указанной сфере может явиться разработка единого и обязательного к исполнению норма-

тивного документа, содержащего общие экологические, энергетические, социально-экономические и цифровые требования к объектам капитального строительства как к единицам градостроительства и формирования комфортных условий проживания.

Система правового регулирования в области формирования комфортной городской среды является достаточно сложной и включает в себя нормативные документы, расположенные на различных уровнях иерархии нормативно-правовых актов Российской Федерации. Сам процесс формирования комфортной городской среды неразрывно связан с градостроительной деятельностью, эффективность которой отражается в уровне комфорта условий проживания граждан на городских территориях.

Правовой институт «Право комфортной городской среды» является по своему содержанию комплексным (смешанным) правовым институтом. При этом его комплексность обусловлена тем, что он регулируется нормами разных отраслей российского права, таких как административное право, гражданское право, земельное право, экологическое право, финансовое право, а также градостроительное законодательство. Данный правовой институт отличается наличием системы усложненных межотраслевых связей и механизмов правового обеспечения возникающих общественных отношений. Более того, при исследовании требуется понимание существующих в сфере градостроительства явлений и процессов, а также обращение к неюридическим наукам, в основном, строительным и инженерным.

Правоотношения, возникающие в процессе градостроительства как части формирования комфортной городской среды, носят административно-правовую (публичную) природу отношений, а законодательство о градостроительной деятельности и формировании комфортной городской среды направлено на упорядочение трех групп общественных отношений: отношения, предваряющие и обеспечивающие развитие территорий, это отношения, которые ориентированы на последующее преобразование территорий в установленных рамках; отношения по непосредственному преобразованию, освоению земельных участков и (или) пре-

образованию объектов капитального строительства; отношения, обеспечивающие нормальное техническое состояние и функционирование объектов капитального строительства и освоенных территорий.

В Российской Федерации в чистом виде процесс формирования комфортной городской среды курируется Советом при Президенте и Президиумом указанного совета. Однако принимая во внимание многочисленные составляющие комфортной городской среды, можно проследить, что в нашей стране сформирована достаточно сложная система полномочий органов государственной власти в сферах, оказывающих влияние на формирование комфортной городской среды. К указанным сферам можно отнести обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды, градостроительство, социально-экономическую сферу. При этом права граждан, организаций и иных лиц могут быть защищены в судебном порядке.

Важным изменением в современном законодательстве должно явиться четкое определение субъектов, ответственных за формирование комфортной городской среды. С целью реализации прав граждан на комфортную городскую среду и формирования единого облика городской среды на территории субъекта Российской Федерации целесообразно контролирующие функции по формированию градостроительной документации и организации мероприятий, направленных на улучшение условий проживания граждан, передать региональным органам власти. При этом органы местного самоуправления наделять полномочиями по осуществлению вспомогательных функций для региональных органов власти. Кроме того, следует четко разграничить мероприятия, направленные на формирование комфортной городской среды, на те мероприятия, которые должны проводиться и контролироваться органами государственной власти и те, которые должны проводиться общественностью.

Немаловажным фактором является установление ответственности за неисполнение обязательств либо нарушение законодательства при осуществлении мероприятий по формированию и поддержанию в требуемом состоянии комфортной

городской среды. Целесообразно установить дисциплинарную ответственность за нарушение законодательства в указанной сфере и определить, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должен определяться трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В случае передачи контролирующих полномочий субъектам Российской Федерации дисциплинарная ответственность может быть установлена для глав субъектов.

Список использованных источников и научной литературы

Нормативные правовые акты Российской Федерации:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 25.12.1993 г. № 237.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1. Ст. 16.
4. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1. Ст.1.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1. Ст. 14.
8. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.2004. № 32. Ст. 3301.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
11. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
12. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

13. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 20.07.1998. № 29. Ст. 3399.
14. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3018.
15. Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 20.07.1998. № 29. Ст. 3399.
16. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 5.
17. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 20.07.2015. № 29. Ст. 4344.
18. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.
19. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53. Ст. 7598.
20. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.
21. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1650.
22. Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 2.
23. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // РГ. 05.05.1992. № 102оздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.
24. Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // РГ. 17.11.1992. № 248.

25. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 2003.

26. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст.2817.

27. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

28. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

29. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.07.2021 г. № 27. Ст. 5351.

30. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Методика формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

31. Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.» // СЗ РФ. 07.11.2022. № 45. Ст. 7815.

32. Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1453.

33. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2021 г. № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический ре-

гламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985» // СЗ РФ. 07.06.2021. № 23. Ст. 4060.

34. Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СЗ РФ. 01.01.2018. № 1. Ст. 373.

35. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 27.11.2008 г. № 47. Ст. 5489.

36. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» // СЗ РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2059.

37. Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 169 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования комфортной городской среды» // СЗ РФ. 20.02.2017. № 8. Ст. 1242.

38. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.01.2018. № 3. Ст. 546.

39. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации инструментов финансирования устойчивого развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.10.2021. № 40. Ст. 6818.

40. Постановление Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237 «О предоставлении и распределении средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муници-

пальных образований - победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» // СЗ РФ. 09.03.2018. № 12. Ст. 1686.

41. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 25.11.2013. № 47. Ст. 6117.

42. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 25 декабря 2020 г. № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2021. № 1-2.

43. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29.12.2021 № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // Вестник ценообразования в Санкт-Петербурге. 02.02.2022. № 2.

44. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 1 ноября 2017 г. № 1497/пр «Об утверждении Методики оценки степени привлечения граждан и общественных организаций к реализации мероприятий по созданию комфортной городской среды» // <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/15793/> (дата обращения 02.02.2024).

45. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 15 июня 2022 г. № 489/пр «О внесении изменений в Паспорт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 27 декабря 2021 года № 1014/пр» // <https://base.garant.ru/405938759/?ysclid=lusdt4visx497249521> (дата обращения 02.02.2024).

46. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 14 апреля 2020 г. № 207/пр «О внесении изменений в приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Фе-

дерации от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // <https://base.garant.ru/74524246/?ysclid=lusdx7n11k348137473> (дата обращения 20.02.2024).

47. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 24 апреля 2019 г. № 235/пр «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // <https://docs.cntd.ru/document/554820866?ysclid=lusdzski3m617169511§ion=text> (дата обращения 20.02.2024).

48. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28 сентября 2023 г. № 696/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации цифровизации городского хозяйства «Умный город» и признании утратившими силу некоторых актов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // <https://docs.cntd.ru/document/1304299307?ysclid=luse20dpn3874425038§ion=text> (дата обращения 20.02.2024).

49. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. № 16) // <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения 20.02.2024).

50. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/fdd/yyfrbngnl8oi590wf1yhlzlidbe2urqv/F-NP_ZHil_e_i_gorodskaya_sreda.pdf (дата обращения 20.02.2024).

51. Паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному про-

екту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 г. № 3) // https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/410/r21ytp6or48pu0x8z7sr9fwspkn6di9f/F3-FP_Formirovanie_komfortnoj_gorodskoj_sredy.pdf (дата обращения 20.02.2024).

52. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития РФ) // https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2036_goda.html (дата обращения 20.02.2024).

53. Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. // <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUk9SQj1GNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения 20.02.2024).

54. ГОСТ Р 70386-2022 Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы // М. ФГБУ «РСТ». 2022.

55. Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба // <https://docs.cntd.ru/document/1200035561> (дата обращения 20.02.2024).

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации:

56. Постановление Администрации Курской области от 31 августа 2017 г. № 684-па «Об утверждении государственной программы Курской области «Формирование современной городской среды в Курской области» // Курская правда. 05.09.2017. № 106.

57. Постановление правительства Орловской области от 31 августа 2017 года № 372 «Об утверждении государственной программы Орловской области «Формирование современной городской среды на территории Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

58. Постановление Правительства Белгородской области от 28 декабря 2023 № 815-пп «Об утверждении государственной программы Белгородской области «Формирование современной городской среды на территории Белгородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

59. Постановление Правительства Брянской области от 24 декабря 2018 г. № 682-п «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.01.2019.

60. Постановление Администрации Губернатора Владимирской области от 30 августа 2017 № 758 «О государственной программе Владимирской области «Благоустройство территорий муниципальных образований Владимирской области» // «Владимирские ведомости». № 143. 09.09.2017.

61. Постановление Правительства Ивановской области от 01 сентября 2017 № 337-п «Об утверждении государственной программы Ивановской области «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 05.09.2017.

62. Постановление Правительства Калужской области от 31 января 2019 г. № 50 «Об утверждении государственной программы Калужской области «Формирование современной городской среды в Калужской области» // Сайт Газеты Калужской области «Весть» <http://www.vest-news.ru>. 19.04.2019.

63. Постановление Администрации Костромской области от 31 июля 2023 г. № 325-а «Об утверждении государственной программы Костромской области «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 31.07.2023.

64. Постановление Правительства Липецкой области от 26 декабря 2023 г. № 770 «Об утверждении государственной программы Липецкой области «Обеспечение населения Липецкой области качественными коммунальными услугами и

формирование современной городской среды» //Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 29.12.2023.

65. Постановление Правительства Рязанской области от 30 августа 2017 г. № 204 «Об утверждении государственной программы Рязанской области «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

66. Постановление Правительства Смоленской области от 31 августа 2017 г. № 599 «Об утверждении областной государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Смоленской области» // «Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области». 31.08.2017. № 8 (часть I).

67. Постановление Правительства Тамбовской области от 29 августа 2017 г. № 864 «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Формирование современной городской среды в Тамбовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 01.09.2017.

68. Постановление Правительства Тверской области от 01 сентября 2017 г. № 280-пп «Об утверждении региональной программы Тверской области «Формирование современной городской среды» на 2018 - 2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 05.09.2017.

69. Постановление Правительства Тульской области от 09 октября 2017 г. № 457 «Об утверждении государственной программы Тульской области «Формирование современной городской среды в Тульской области» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации <http://npatula.ru>. 10.10.2017.

70. Постановление Правительства Ярославской области от 30 марта 2021 г. № 170-п «Об утверждении государственной программы Ярославской области «Формирование современной городской среды муниципальных образований на территории Ярославской области» на 2021 - 2025 годы и о признании утративши-

ми силу и частично утратившими силу отдельных постановлений Правительства области» // «Документ-Регион». № 35. 30.04.2021.

71. Постановление Правительства Архангельской области от 22 августа 2017 г. № 330-пп «О государственной программе Архангельской области «Формирование современной городской среды в Архангельской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 29.08.2017.

72. Постановление Правительства Вологодской области от 22 сентября 2017 г. № 851 «О государственной программе Вологодской области «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27.09.2017.

73. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. № 487 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга www.gov.spb.ru/norm_baza/npa. 07.07.2014.

74. Постановление Правительства Калининградской области от 14 февраля 2022 г. № 76 «Об утверждении государственной программы Калининградской области «Жилье и городская среда» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 21.02.2022.

75. Постановление Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 № 407 «Об утверждении государственной программы Ленинградской области «Формирование городской среды и обеспечение качественным жильем граждан на территории Ленинградской области» // Официальный сайт Администрации Ленинградской области www.lenobl.ru/authorities/npa_s. 12.02.2014.

76. Постановление Правительства Мурманской области от 28 августа 2017 г. № 430-ПП «О государственной программе Мурманской области «Формирование современной городской среды Мурманской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

77. Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 30 октября 2017 г. № 335-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого

автономного округа «Формирование современной городской среды Ненецкого автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 01.11.2017.

78. Постановление Правительства Новгородской области от 01 сентября 2017 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Новгородской области «Формирование современной городской среды на территории муниципальных образований Новгородской области на 2018 - 2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.09.2017.

79. Постановление Правительства Псковской области от 31 августа 2017 г. № 457 «Об утверждении Государственной программы Псковской области «Формирование современной городской среды на 2018-2022 годы» // Сетевое издание «Нормативные правовые акты Псковской области» (pravo.pskov.ru). 18.09.18.

80. Постановление Правительства Республики Карелия от 31 августа 2017 г. № 301-П «Об утверждении государственной программы Республики Карелия «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 07.09.2017.

81. Постановление Администрации Волгоградской области от 31 августа 2017 г. № 472-п «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Формирование современной городской среды Волгоградской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

82. Постановление Губернатора Краснодарского края от 31 августа 2017 г. № 655 «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 06.09.2017.

83. Постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 15 сентября 2017 г. № 159 «О государственной программе Республики Адыгея «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 20.09.2017.

84. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 30 августа 2017 г. № 303 «О государственной программе Республики Калмыкия «Формирование комфортной городской среды на территории Республики Калмыкия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.09.2017.

85. Постановление Правительства Ростовской области от 31 августа 2017 г. № 597 «Об утверждении государственной программы Ростовской области «Формирование современной городской среды на территории Ростовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 01.09.2017.

86. Постановление Совета министров Республики Крым от 31 августа 2017 г. № 437 «Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Формирование современной городской среды» // Официальный сайт Правительства Республики Крым <http://rk.gov.ru>. 31.08.2017.

87. Постановление Правительства города Севастополя от 25 декабря 2021 г. № 706-ПП «Об утверждении государственной программы города Севастополя «Развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры города Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 31.12.2021.

88. Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 31 августа 2017 г. № 156-ПП «Об утверждении государственной программы Кабардино-Балкарской Республики «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.09.2017.

89. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 22 октября 2019 г. № 248 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды в Карачаево-Черкесской Республике» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 25.10.2019.

90. Постановление Правительства Республики Дагестан от 10 апреля 2019 г. № 76а «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан

«Формирование современной городской среды в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>. 15.05.2019.

91. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 31 августа 2017 г. № 133 «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия «Формирование современной городской среды на территории Республики Ингушетия на 2018 - 2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 07.09.2017.

92. Постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 29 августа 2017 г. № 337 «О государственной программе Республики Северная Осетия-Алания «Формирование современной городской среды на 2018 - 2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 05.09.2017.

93. Постановление Правительства Ставропольского края от 30 декабря 2023 г. № 841-п «Об утверждении государственной программы Ставропольского края «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края www.pravo.stavregion.ru. 03.01.2024.

94. Постановление Правительства Чеченской Республики от 26 декабря 2023 г. № 341 «Об утверждении государственной программы Чеченской Республики «Формирование современной городской среды на территории Чеченской Республики» // Документ опубликован не был.

95. Постановление Правительства Нижегородской области от 01 сентября 2017 г. № 651 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Нижегородской области на 2018-2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 07.09.2017.

96. Постановление Правительства Оренбургской области от 28 сентября 2017 г. № 696-п «Об утверждении государственной программы «Формирование

комфортной городской среды в Оренбургской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2017.

97. Постановление Правительства Пензенской области от 01 сентября 2017 г. № 414-пП «Об утверждении государственной программы Пензенской области «Формирование комфортной городской среды на территории Пензенской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 05.09.2017.

98. Постановление Правительства Пермского края от 03 октября 2013 г. № 1331-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Градостроительная и жилищная политика, создание условий для комфортной городской среды» // «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края». Приложение к № 40. 14.10.2013.

99. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 30 августа 2017 г. № 401 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды в Республике Башкортостан» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://nra.bashkortostan.ru>. 30.08.2017.

100. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 19 сентября 2017 г. № 380 «О государственной программе Республики Марий Эл «Формирование современной городской среды на территории Республики Марий Эл на 2018 - 2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 21.09.2017.

101. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 30 октября 2017 г. № 823 «Об утверждении государственной программы «Формирование современной городской среды на территории Республики Татарстан» и внесении изменений в перечень государственных программ Республики Татарстан, утвержденный постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.2012 № 1199 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки

эффективности государственных программ Республики Татарстан и ведомственных целевых программ и перечня государственных программ Республики Татарстан» //Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>. 09.08.2018.

102. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 30 ноября 2023 г. № 783 «Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики «Формирование современной городской среды на территории Удмуртской Республики» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики <http://www.udmurt.ru>. 29.12.2023.

103. Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 31 августа 2017 г. № 343 «О государственной программе Чувашской Республики «Формирование современной городской среды на территории Чувашской Республики» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.09.2017.

104. Постановление Правительства Самарской области от 01 ноября 2017 г. № 688 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Формирование комфортной городской среды» и установлении отдельных расходных обязательств Самарской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 02.11.2017.

105. Постановление Правительства Саратовской области от 30 августа 2017 г. № 449-п «О государственной программе Саратовской области «Формирование комфортной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 07.09.2017.

106. Постановление Правительства Курганской области от 29 декабря 2023 г. № 454 «О государственной программе Курганской области «Формирование комфортной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30.12.2023.

107. Постановление Правительства Свердловской области от 31 октября 2017 г. № 805-пп «Об утверждении государственной программы Свердловской

области «Формирование современной городской среды на территории Свердловской области на 2018 - 2027 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.11.2017.

108. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11 декабря 2022 г. № 670-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Пространственное развитие и формирование комфортной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 15.12.2022.

109. Постановление Правительства Челябинской области от 01 сентября 2017 г. № 470-п «О государственной программе Челябинской области «Благоустройство населенных пунктов Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 08.09.2017.

110. Постановление Правительства Амурской области от 31 августа 2017 г. № 416 «Об утверждении государственной региональной программы Амурской области «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.09.2017.

111. Постановление Правительства Камчатского края от 31 августа 2017 г. № 360-П «О государственной программе Камчатского края «Формирование современной городской среды в Камчатском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.09.2017.

112. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2022 г. № 444 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Формирование современной городской среды на территории Республики Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 25.07.2022.

113. Постановление Правительства Сахалинской области от 30 июня 2023 г. № 346 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Формирование современной городской среды» и признании утратившими силу

некоторых нормативных правовых актов Правительства Сахалинской области и отдельного положения Правительства Сахалинской области от 31.01.2023 № 47 «О внесении изменений в некоторые нормативные акты Правительства Сахалинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 07.07.2023.

114. Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 31 августа 2017 г. № 333 «Об утверждении Государственной программы «Формирование комфортной городской среды в Чукотском автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.09.2017.

115. Постановление Правительства Приморского края от 30 декабря 2019 г. № 944-па «Об утверждении государственной программы Приморского края «Формирование современной городской среды муниципальных образований Приморского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.01.2020.

116. Постановление Правительства Хабаровского края от 31 августа 2017 г. № 356-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 05.09.2017.

117. Постановление Правительства Республики Бурятия от 25 октября 2017 г. № 516 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Формирование комфортной городской среды» // Официальный Интернет-портал Правительства Республики Бурятия www.egov-buryatia.ru. 26.10.2017.

118. Постановление Правительства Забайкальского края от 31 августа 2017 г. № 372 «Об утверждении государственной программы Забайкальского края «Формирование современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 06.09.2017.

119. Постановление Правительства Алтайского края от 28 декабря 2023 г. № 515 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Формирова-

ние современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 29.12.2023.

120. Постановление Правительства Иркутской области от 13 ноября 2023 г. № 1029-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Формирование современной городской среды» и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 16.11.2023.

121. Постановление Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 02 ноября 2023 г. № 715 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса «Формирование современной городской среды Кузбасса» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 07.11.2023.

122. Постановление Правительства Красноярского края от 29 августа 2017 г. № 512-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Содействие органам местного самоуправления в формировании современной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края <http://www.zakon.krskstate.ru>. 09.10.2017.

123. Постановление Правительства Омской области от 31 августа 2017 г. № 248-п «Об утверждении государственной программы Омской области «Формирование комфортной городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 01.09.2017.

124. Постановление Правительства Республики Тыва от 09 ноября 2023 г. № 821 «Об утверждении государственной программы Республики Тыва «Формирование современной городской среды Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 13.11.2023.

125. Постановление Правительства Республики Хакасия от 29 сентября 2017 г. № 514 «Об утверждении государственной программы Республики Хакасия «Формирование комфортной городской среды и благоустройство территории му-

ниципальных образований Республики Хакасия» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 05.10.2017.

126. Постановление Администрации Томской области от 25 сентября 2019 г. № 337а «Об утверждении государственной программы «Жилье и городская среда Томской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 27.09.2019.

127. Постановление Администрации Курской области от 28.04.2021 № 442-па «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Курской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 30.04.2021.

128. Постановление правительства Москвы от 7 октября 2011 г. № 476-ПП «Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие городской среды» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 10.10.2011.

Акты органов местного самоуправления

129. Решение Липецкого городского Совета депутатов Липецкой области от 30.08.2016 № 218 «О Местных нормативах градостроительного проектирования города Липецка» // Липецкая газета. 04.10.2016. № 193.

130. Постановление Администрации г. Курска от 15.12.2017 № 3256 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании «Город Курск» // Городские известия. 16.12.2017. № 1.

131. Постановление Администрации города Липецка Липецкой области от 30.03.2018. № 458 «Об утверждении муниципальной программы города Липецка «Формирование современной городской среды города Липецка» // Липецкая газета. 28.04.2018. №79-80.

132. Решение Курского городского Собрания от 01.03.2022 № 336-6-ОС «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования «Город Курск» // Городские известия. 10.03.2022. № 20.

133. Постановление Местной администрации городского округа Нальчик КБР от 01.04.2019 № 497 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Формирование современной городской среды на территории городского округа Нальчик на 2019 - 2024 годы» // газета «Нальчик». 04.04.2019. №14 (568).

134. Постановление Администрации городского округа «Город Белгород» Белгородской области от 15.11.2017 № 238 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды городского округа «Город Белгород» // Официальный сайт органов местного самоуправления города Белгорода <http://www.beladm.ru>. 15.11.2017.

135. Постановление 16.02.2018 № 763 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды на территории города Орла на 2018 -2024 годы» // Орловская газета. 22.02.2018. № 7.

136. Решение Собрания депутатов Дьяконовского сельсовета Октябрьского района Курской области от 09.02.2021 № 227 «Правила землепользования и застройки муниципального образования «Дьяконовский сельсовет» Октябрьского района Курской области» // ФГИС ТП. 11.05.2022.

137. Решение Представительного Собрания Медвенского района Курской области от 20.06.2018 № 33/439 «Правила землепользования и застройки муниципального образования «Нижнереутчанский сельсовет» Медвенского района Курской области» // ФГИС ТП. 26.06.2018.

138. Решение Курчатовской городской Думы Курской области от 22.12.2023 № 77 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования территории МО «Город Курчатов» Курской области» // сетевое издание (курчатовское-время.рф). 22.12.2023.

139. Решение Рыльской городской Думы Курской области от 22.12.2021 № 4/14 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирова-

ния муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области» // Рыльск. 24.12.2021. № 51-52.

140. Решение Железногорской городской Думы Курской области от 19.10.2017 № 15-6-РД «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования «город Железногорск» Курской области» // Железногорские новости. 26.10.2017. № 9.

141. Решение Ливенского городского Совета народных депутатов от 28.02.2024 № 29/242-МПА «Правила землепользования и застройки города Ливны Орловской области» // ФГИС ТП. 25.03.2024.

142. Решение Мценского городского Совета народных депутатов от 20.06.2011 № 413-МПА «Правила землепользования и застройки городского округа «город Мценск» // ФГИС ТП. 15.06.2022.

143. Постановление Администрации города Барнаула Алтайского края «Об утверждении муниципальной программы от 22.01.2018 № 98 «Формирование современной городской среды города Барнаула» на 2018 - 2025 годы» // Вечерний Барнаул. 30.01.2018. № 13.

144. Постановление Администрации города Благовещенска Амурской области от 23.10.2017 № 3773 «Формирование современной городской среды на территории города Благовещенска на 2018 - 2024 годы» // Благовещенск. 27.10.2017. № 42.

145. Постановление Администрации городского округа «Город Архангельск» Архангельской области от 31.10.2017 № 1294 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды на территории городского округа «Город Архангельск» // официальный информационный интернет-портал муниципального образования «Город Архангельск» <http://www.arhcity.ru>. 02.11.2017.

146. Постановление Администрации муниципального образования «Город Астрахань» Астраханской области от 14.03.2018 № 177 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования «Городской округ город Аст-

рахань» «Формирование современной городской среды на 2018 - 2026 годы» // Астраханский вестник. 22.03.2018. № 11.

147. Постановление Брянской городской администрации Брянской области от 30.11.2017 № 4151-п «Об утверждении муниципальной программы города Брянска «Формирование современной городской среды Брянска» // Брянск. 08.12.2017. № 52д.

148. Постановление Администрации городского округа город Воронеж Воронежской области от 27.12.2017 № 720 «Об утверждении муниципальной программы городского округа город Воронеж «Формирование современной городской среды на территории городского округа город Воронеж» // Берег. 29.12.2017. № 97.

149. Постановление Администрации города Иркутска Иркутской области от 02.11.2017 № 031-06-1057/7 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование комфортной и безопасной городской среды» // Иркутск официальный. 14.11.2017. № 48.

150. Постановление Администрации городского округа «Город Калининград» Калининградской области от 11.03.2021 № 137 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды городского округа «Город Калининград» // Гражданин. 18.03.2021. № 15.

151. Постановление Городской Управы города Калуги Калужской области № 439-п «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования «Город Калуга» «Формирование современной городской среды» от 27.12.2017 №439-п// Калужская неделя. 07.02.2018. № 5.

152. Постановление Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края «Об утверждении муниципальной программы от 14.09.2021 № 2002 «Формирование современной городской среды в Петропавловск-Камчатском городском округе» // Град Петра и Павла. 15.09.2021. № 42.

153. Постановление Администрации города Кемерово Кемеровской области от 30.03.2018 № 622 «Об утверждении муниципальной программы «Формирова-

ние современной городской среды в городе Кемерово» на 2018 - 2026 годы» // официальный сайт «Электронный бюллетень органов местного самоуправления города Кемерово» www.pravo-kemerovo.ru. 30.03.2018.

154. Постановление Администрации города Кирова Кировской области от 24.11.2017 № 4282-п «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования «Город Киров» на 2018 - 2030 годы» // Наш Город. 01.12.2017. № 116 (1041).

155. Постановление Администрации Костромской области» от 31.07.2023 № 325-а «Об утверждении государственной программы Костромской области «Формирование современной городской среды // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 31.07.2023.

156. Постановление администрации муниципального образования город Краснодар Краснодарского края от 30.03.2018 № 1267 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Краснодар «Формирование современной городской среды» // Вестник органов местного самоуправления МО г. Краснодар. 28.04.2018. № 4 (часть I).

157. Постановление Администрации города Кургана Курганской области от 14.12.2017 № 9510 «Об утверждении муниципальной Программы «Формирование комфортной городской среды на территории города Кургана» // Курган и курганцы. 16.12.2017. № 142.

158. Постановление Мэрии города Магадана Магаданской области от 27.12.2017 № 4136 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования «Город Магадан» // Вечерний Магадан. 11.01.2018. № 1-2.

159. Постановление Администрации города Мурманска Мурманской области от 28.11.2022 № 3702 «Об утверждении муниципальной программы города Мурманска «Формирование современной городской среды на территории муниципального образования город Мурманск» на 2023 - 2024 годы» // Вечерний Мурманск. 07.12.2022. № 426.

160. Постановление Администрации города Нарьян-Мара Ненецкого автономного округа от 31.08.2018 № 586 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар» «Формирование комфортной городской среды в муниципальном образовании «Городской округ «Город Нарьян-Мар» // Наш город. 27.09.2018. № 20.

161. Постановление Мэрии города Новосибирска от 29.12.2017 № 5833 «О муниципальной программе «Формирование современной городской среды» // Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска. 11.01.2018. №1.

162. Постановление Правительства Омской области от 28.10.2023 № 574-п «Об утверждении государственной программы Омской области «Формирование комфортной городской среды» // Омский вестник. 17.11.2023. № 46.

163. Постановление Администрации города Оренбурга Оренбургской области от 30.03.2018 № 1010-п «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды на территории муниципального образования «город Оренбург» на 2018 - 2024 годы» // Вечерний Оренбург. 11.04.2018. № 28.

164. Постановление Администрации города Перми Пермского края от 19.10.2017 № 897 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды» // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 24.10.2017. № 72. Часть 2.

165. Постановление Администрации г. Пскова Псковской области от 22.12.2017 № 258 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования «Город Псков» 8 // Псковские Новости. 28.12.17. № 100.

166. Постановление Окружной Администрации города Якутска Республики Саха (Якутия) «Об утверждении муниципальной программы от 29.12.2022 № 456п

«Формирование современной городской среды на территории городского округа «город Якутск» // Эхо столицы. 30.12.2022. № 98.

167. Постановление Администрации города Рязани Рязанской области от 30.09. 2021 № 4237 «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды города Рязани» // Официальный сайт администрации города Рязани www.admrzn.ru. 25.10.2021.

168. Постановление Администрации г.о. Самара Самарской области от 29.12.2017 № 1167 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Самара «Комфортная городская среда» на 2018 - 2024 годы» // Самарская Газета. 18.01.2018. № 7(5945).

169. Постановление Администрации города Екатеринбурга Свердловской области от 28.12.2017. № 2613 «Об утверждении Муниципальной программы «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2018 - 2027 годы» // Вечерний Екатеринбург. 12.01.2018. № 3.

170. Постановление Администрации города Смоленска Смоленской области от 18.10.2017 № 2860-адм «Об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды в городе Смоленске» // Смоленские городские известия. 20.11.2017. № 36. С. 1.

Судебная практика:

171. Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2019 № 3273-О «По жалобе граждан Касимова Ирика Наильевича, Мухаметзяновой Наири Фавасимовны и Хадеева Алексея Эдуардовича, а также товарищества собственников жилья «Мирный» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Россий-

ской Федерации» и пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации» // <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05122019-n-3273-o/?ysclid=lusft90lye457829884> (дата обращения 20.02.2024).

172. Определение Конституционного Суда РФ от 05.12.2019 № 3274-О «По жалобе гражданина Субботина Константина Сергеевича, Жилищно-строительного кооператива № 70 и Ассоциации содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 10 части 1 статьи 16.2 и пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05122019-n-3274-o/?ysclid=lusfqii3kv700476268> (дата обращения 20.02.2024).

173. Определение Конституционного Суда РФ от 08.12.2022 № 3214-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Синева Павла Владимировича на нарушения его конституционных прав пунктом 10 Положения о порядке осуществления денежной компенсации владельцам сносимых индивидуальных гаражей при освобождении территорий города Москвы» // <https://gkrfkod.ru/pract/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-08122022-n-3214-o/?ysclid=lusfwqvfid467361853> (дата обращения 20.02.2024).

174. Постановление Верховного Суда РФ от 16.03.2022 № 80-АД22-1-К6 // <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-16032022-n-80-ad22-1-k6/?ysclid=luseyi11hz9206989> (дата обращения 20.02.2024).

175. Постановление Верховного Суда РФ от 05.09.2022 № 34-АД22-7-К3 // https://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=2159514 (дата обращения 20.02.2024).

176. Постановление Верховного Суда РФ от 02.11.2023 № 69-АД23-8-К7 // https://vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=2281390&ysclid=luselb314e139664122 (дата обращения 20.02.2024).

177. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 20.07.2022 г. № 5-КАД22-34-К2 // <https://www.vsrp.ru/lk/practice/cases/11451391> (дата обращения 20.02.2024).

178. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 20.10.2021 № 44-АПА21-2 // https://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=2051634 (дата обращения 20.02.2024).

179. Решение Курского областного суда от 17.02.2022 № 3а-24/2022 «О признании недействующей статьи 28 Закона Курской области от 04.01.2003 №1-ЗКО «Об административных правонарушениях в Курской области» // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOKI&n=371215&ysclid=lusgcsbpm3461284672#m2pMS9UQd5F9dz2o> (дата обращения 20.02.2024).

180. Решение Ленинского районного суда г. Чебоксары Чувашской Республики от 20.04.2012 по делу № 2-2047/2012 // <https://base.garant.ru/17648568/?ysclid=lusgfmqdwf99661457> (дата обращения 20.02.2024).

181. Решение Медвенского районного суда Курской области № 2А-156/2021 от 17.06.2021 // [https://lawnotes.ru/sudpraktika/sou/reshenie-_-2a-156_2021-ot-17.06.2021-medvenskogo-rayonnogo-suda-\(kurskaya-oblast\)?ysclid=lusgqfhksi997344042](https://lawnotes.ru/sudpraktika/sou/reshenie-_-2a-156_2021-ot-17.06.2021-medvenskogo-rayonnogo-suda-(kurskaya-oblast)?ysclid=lusgqfhksi997344042) (дата обращения 20.02.2024).

182. Решение Медвенского районного суда Курской области № 2А-168/2021 от 28.06.2021 // https://sudact.ru/regular/doc/n_Fk38WMLaMNP/?ysclid=lusglu7ijb752343297 (дата обращения 20.02.2024).

Научная литература:

183. Андреечев И.С. Соотношение правовых механизмов участия граждан в обеспечении комфортной среды по месту их проживания: правовые конструкции «придомовая территория» и «прилегающая территория» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 11. С. 92 - 105.

184. Артемьева А. А., Грузинский В. А., Дмитриев Д. А. и др. Применение интегрированной среды разработки при реализации концепций онлайн - вовлечения в процессы формирования комфортной городской среды // КОГРАФ - 2020: сборник материалов 30-й Всероссийской научно-практической конференции по графическим информационным технологиям и системам. Нижний Новгород: Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева. 2020. С. 6-10.

185. Бакаева Н.В., Черняева И.В. Функции биосферсовместимого города и их доступность человеку // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2016. № 3. С. 63-70.

186. Бандорин Л. Е. Проблемы выбора вида разрешённого использования земельного участка из предусмотренных зонированием территорий // Экологическое право. 2011. № 3. С. 12-19.

187. Басос Е.В. Государственная жилищная политика по развитию сельских территорий // Семейное и жилищное право. 2022. № 5. С. 24 - 27.

188. Белешев Н.А. Взаимодействие населения с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере развития комфортной городской среды // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 64 - 66.

189. Белицкая А.В., Кухаренко Л.В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27 - 32.

190. Белякова Е. А., Юрова В.С. Нормативно-правовое регулирование в сфере комплексного освоения // Научное обозрение. Экономические науки. 2019. № 2. С. 33-37.

191. Болтанова Е. С. Виды и состав градостроительных правоотношений // Журнал российского права. 2017. № 10 (250). С. 81-91.

192. Большеротов А.Л. Классификация уровней безопасности и качественного состояния экосистем. Часть 2. Искусственные экосистемы // Вестник МГСУ. 2010. № 4-1. С.57-62.

193. Броди М. Авалиани С.Л. Оценка риска для здоровья от факторов окружающей среды. 16 лет сотрудничества Агентства по охране окружающей среды США и гигиеническими и экологическими организациями Российской Федерации: результаты и размышления // Гигиена и санитария. 2021. Т. 100. № 12. С. 1344-1349.

194. Вайтенс А. Г., Шубенков А. Г. Урбоэкологическая концепция пространственного развития России: возможности реализации // Вестник гражданских инженеров. 2020. № 3(80). С. 14-20.

195. Ганжа О. А., Косицына Э. С., Соловьева Т. В. Оценка качества акустической среды территорий, прилегающих к городским транспортным пересечениям, по критерию относительной шумовой нагрузки // Экология урбанизированных территорий. 2009. № 4. С. 46-48.

196. Гриб В.В., Акинина Н.Ю., Белан Н.А. Участие граждан в подготовке и реализации проектов по благоустройству территории: анализ муниципальных нормативных актов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 42 - 46.

197. Зазуля В. С. Экологический комфорт и общественные пространства // Урбанистика. 2020. № 3. С. 75-90.

198. Ильичев В. А. Принципы преобразования города в биосферосовместимый и развивающий человека // Промышленное и гражданское строительство. 2010. № 6. С. 3-13.

199. Ильичев В.А. Биосферная совместимость – принцип, позволяющий построить парадигму жизни в гармонии с планетой Земля // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2013. №1. С. 4-5.

200. Ильичев В.А. Концепция биосферной совместимости как основа доктрины градостроительства и расселения // Стратегические приоритеты. 2014. № 1. С. 71-84.

201. Ильичев В.А. Расчет гуманитарных балансов биотехносферы // Градостроительство. 2011. №4 (14). С. 38-42.

202. Ильичев В.А., Емельянов С.Г., Колчунов В.И, Каримов А.М., Гордон В.А., Бакаева Н.В. Концепция биосферной совместимости как основа доктрины градоустройства и расселения // Стратегические приоритеты. 2014. № 1. С. 71-84.

203. Ишутин А.А. К. Э. Циолковский: целостность и живая вселенная // Знание. Понимание. Умение. 2021. №3.

204. Калугин П. И. Михайлова Т. В., Фомина М. С. Актуальные аспекты взаимосвязи современной застройки города с зелеными зонами (на примере города Воронежа) // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Высокие технологии. Экология. 2017. № 1. С. 84-88.

205. Каримов А.М. Градостроительный подход к развитию территорий как необходимое условие создания пространственных предпосылок для повышения качества жизни // Вестник ВолГАСУ. 2013. №31-1. С. 92-99.

206. Кирдяшова Е.В. Совершенствование законодательства и развитие норм права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4. С. 118-124.

207. Кирюшин В.И. Развитие территориального планирования в России // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 1 (39). С. 125-130.

208. Козловских В. А. Грин И. Ю. Новые экологические стандарты строительства // Новые идеи нового века: материалы международной научной конференции ФАД ТОГУ. 2016. Т. 3. С. 274-279.

209. Козюк М.Н. Благоустройство как институт юридической урбанологии // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9. С. 57 - 60.

210. Кузьмин А.В. Качество жизни и качество пространственной среды – социальные стандарты и нормативы в градостроительстве, архитектуре, строительстве // Градостроительство. 2011. №4. С. 16-19.

211. Левда Н.М., Постников В.П. Оценка экологического ущерба населению и экономике региона от загрязнений атмосферного воздуха // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 25. С.37-45.

212. Лескина, Н.А. Гоштынар А.С. Бижанов С.А. Жизненный цикл объектов строительства и управление недвижимостью // Символ науки: международный научный журнал. 2016. № 1-1(13). С. 132-136.

213. Мироненко Е. В. Озеленение малых городов Брянской области как критерий комфортной городской среды // Экологическая безопасность региона: Материалы X Международной научно-практической конференции, Брянск, 21–22 октября 2021 года. Брянск: Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского. 2021. С. 68-72.

214. Миронова С. М. Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2019. № 2. С. 24-28.

215. Миронова С.М. Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 44 - 53.

216. Михеева Е.С., Дорофеева Н.Н. Навигация в городской среде как компонент системы сопутствующего обслуживания на примере города Хабаровска // Инновации и инвестиции. 2021. № 12. С. 193-198.

217. Морозова Г.Ю. Роль особо охраняемых природных территорий в формировании комфортной городской среды // Юг России: экология, развитие. 2022. Т. 17, № 1(62). С. 99-108.

218. Петров К.С. Современные аспекты формирования комфортной городской среды // Инновации в науке. 2016. № 9 (58). С. 98-102.

219. Петрова З. К. Применение малоэтажной комфортной жизнеобеспечивающей жилой застройки на нарушенных территориях // Градостроительство. 2011. № 6(16). С. 29-34.

220. Погудина А.Л. Формирование комфортной городской среды // Научный альманах. 2016. № 5-3 (19). 146-148.

221. Попова Н.Ф. Основные проблемы и приоритеты пространственного развития РФ // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 27 - 31.

222. Постников В.П. Моделирование зависимости экологического ущерба от объема выбросов загрязняющих веществ: межрегиональный аспект исследования Проблемы современной экономики. 2015. № 2(54). С. 329-332.

223. Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека: научная монография / В.А. Ильичев, С.Г. Емельянов, В.И. Колчунов, В.А. Гордон, Н.В. Бакаева. М.: Издательство АСВ. 2015. 184 с.

224. Публичные вещи: научная монография / Н.П. Карадже-Искров. Иркутск. 1927. 79 с.

225. Сергеев А.А. О полномочиях органов местного самоуправления по регулированию благоустройства территории // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 2. С. 53 - 59.

226. Смагулова А.Б. От неразумного города к созданию smart city // Евразийское Научное Объединение. 2020. № 4-1(62). С. 49-51.

227. Субетто А.И. Переход Биосферы в Ноосферу как стратегия экологического выживания человечества в XXI веке. Весенняя сессия VII Международного научного конгресса «Глобалистика-2023: устойчивое развитие в контексте глобальных процессов». Санкт-Петербург 21 апреля 2021 г // Общество. Среда. Развитие. 2023. № 2(67). С. 176-181.

228. Тетиор А.Н. Урбоэкологическая концепция России в условиях кризисного развития мира // Жилищное строительство. 2013. № 1. С. 13-16.

229. Федорова П.С., Колчунов В.И. Качественное образование – будущее экологической безопасности // Биосферная совместимость: человек, регион, технологии. 2017. №1. С.12-18.

230. Фурсов А.А. Правовые основы привлечения граждан к процессам благоустройства (на примере городских округов) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 67-84.

231. Харинов И. Н. Проблемы защиты права на комфортную городскую среду // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 6. С. 58-64.

232. Храмов А.Б. Повышение комфортности городской среды как задача органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 11. С. 25 - 30.

233. Чайковская Л. В. Определение некоторых векторов развития правового регулирования градостроительной деятельности // Юрист. 2023. № 10. С. 56-61.

234. Чайковская Л. В. Принципы преобразования города в биосферсовместимый и развивающий человека как основа современного строительства и архитектуры // Будущее науки-2017: Сборник научных статей 5-й Международной молодежной научной конференции. 2017. С. 302-307.

235. Чайковская Л. В., Алфимов А.В., Симонов А.А. Тенденции развития зеленого строительства в России и мире // БСТ: Бюллетень строительной техники. 2023. № 2(1062). С. 16-18.

236. Чистякова С.Б. Экологические аспекты регулирования градостроительной деятельности // Academia. 2009. № 4. С. 31-35.

237. Чистякова С.Б. Экологические аспекты регулирования градостроительной деятельности // Academia. 2009. № 4. С. 31-35.

238. Чмыхало Е.Ю. Комплексное развитие территорий населенных пунктов: правовые механизмы реализации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 12. С. 99 - 107.

239. Чумиченкова А. В. Засорение околоземного пространства// Актуальные проблемы авиации и космонавтики. 2015. №11. С. 273-275.

240. Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 30 - 34.

241. Энгельгардт А. Э., Липовка А.Ю., Федченко И.Г. Международный опыт индексирования качества городской среды // Урбанистика. 2018. № 4. С. 77-87.

242. Ялилов А. Д. Особенности гражданско-правового регулирования отношений в сфере проектирования и строительства при использовании технологии информационного моделирования (BIM) // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 11(144). С. 87-99.

Диссертации:

243. Бандорин Л. Е. Разрешённое использование земельных участков: дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.06. Москва. 2011.

244. Двинянина О.В. Развитие методологии нормирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух применительно к строительной индустрии: дисс. ... канд. техн. наук: 05.23.19. Волгоград. 2012.

245. Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дисс. ... доктора юридических наук: 12.00.06. Москва. 2022.

246. Плешакова О.В. Снижение вредного влияния автотранспорта на окружающую среду крупного города: дисс. ... канд. техн. наук: 05.22.01. Новосибирск. 2006.

247. Слесарев М.Ю. Научные основы и инновационные методы формирования систем экологической безопасности строительства: дисс. ... доктора технических наук: 03.00.16. Москва. 2007.

Учебная и справочная литература:

248. Боговая И.О., Теодоронский В.С. Озеленение населенных мест: учебное пособие. СПб: издательство «Лань». 2012. 240 с.

249. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера. М.: Айрис-пресс. 2004. 576 с.

250. Ильичёв В. А. Биосферная совместимость. Технологии внедрения инноваций. Города, развивающие человека. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ». 2011. 240 с.

251. Медоуз Д. и др. Пределы роста. М.: Изд-во МГУ. 1991. 208 с.

252. Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста. Предотвратить глобальную катастрофу, обеспечить устойчивое будущее: учеб. пособие. М. 1994. 342 с.

253. Медоуз Д. Х., Рандерс Й., Медоуз Д. Л. Пределы роста: 30 лет спустя. М.: БИНОМ. 2014. 361 с.

254. Тетиор А.Н. Городская экология: учеб. пособие для студ. высш. учеб. Заведений. М.: Издательский центр «Академия». 2007. 330 с.

255. Хомич В.А. Экология городской среды: учеб. пособие для вузов. М.: Издательство Ассоциации строительных вузов. 2006. 240 с.

Электронные ресурсы:

256. Официальный сайт Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды // URL: <https://gorodsreda.ru/konkurs2-2022> (дата обращения 24.08.2023).

257. Официальный сайт Правительства России // URL: <http://government.ru/docs/47709/> (дата обращения 24.08.2023).

258. Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации // URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/128390/> (дата обращения 05.09.2023).

259. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // [rosstat.gov.ru/? %25](http://rosstat.gov.ru/?%25) (дата обращения 28.08.2023).

260. Сайт Министерства экономического развития РФ // URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения 14.04.2023).

261. Федеральная государственная информационная система территориального планирования // URL: <https://fgistr.economy.gov.ru> (дата обращения 04.09.2023).

262. В Минстрое назвали самые комфортные для жизни города России // URL: <https://tass.ru/obschestvo/17437409> (дата обращения 17.02.2024).

263. Доклад, посвященный современным экономическим рискам, представленный в нью-йоркской штаб-квартире ООН на сессии Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). URL: <https://ria.ru/amp/20080703/112849405.html> (дата обращения 12.06.2023).

264. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, принята Конференцией ООН, Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl (дата обращения 12.06.2023).

265. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 25 июня 2015 г. // URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement> (дата обращения 12.06.2023).

266. Саммит по устойчивому развитию 2015 Нью-Йорк 25-27 сентября // URL: <http://www.un.org/ru/development/summit2015.html> (дата обращения 25.06.2023).

267. Путин: у человека должна быть комфортная среда для жизни // URL: <https://www.ntv.ru/novosti/2504082/> (дата обращения 15.07.2024).

268. Послание Президента Федеральному Собранию // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/73585> (дата обращения 15.07.2024).

Приложения

Приложение 1

Проект

Распоряжение Правительства РФ от «__» _____ года № _____ Об утверждении Методики оценки комфортности городской среды

1. Утвердить прилагаемую методику оценки комфортности городской среды (далее - методика).
2. Минстрою России ежегодно, до 1 апреля, обеспечить оценку комфортности городской среды, проводимую в соответствии с методикой.
3. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим сбор и хранение информации, предусмотренной методикой, представлять в Минстрой России информацию для оценки комфортности городской среды ежегодно, в сроки, установленные методикой, по форме, установленной Минстроем России.
4. Минэкономразвития России и Росстату совместно с Минстроем России обеспечить внесение изменений в формы федерального статистического наблюдения, необходимые для оценки комфортности городской среды.

Председатель Правительства
Российской Федерации

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от «__» _____ года № _____

Методика оценки комфортности городской среды

I. Общие положения

1. Настоящая методика разработана в целях реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и национального проекта «Жилье и городская среда» (далее – национальный проект), в том числе выявления конкурентных преимуществ урбанизированных территорий и ограничений, препятствующих их развитию, актуальных проблем, и предназначена для оценки комфортности городской среды и установления ее состояния на территории городов и иных населенных пунктов, муниципальных образований и субъектов, а также определения их зон развития.

Состояние городской среды субъектов Российской Федерации учитываются при определении размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, реализуемых в рамках национального проекта.

2. Понятия, используемые в настоящей методике, означают следующее:

«объект оценки» – территориальная единица Российской Федерации, подлежащая оценке»;

«комфортная городская среда» – это, с одной стороны, состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды (экологические, социально-экономические, правовые, цифровые и т.д.), через которые удовлетворяются базовые потребности

любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.), с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий, с другой стороны, материально-техническое состояние конкретной территории в Российской Федерации на предмет соответствия его критерию комфортности городской среды;

«критерий оценки» - статистический показатель, напрямую определяющий реализацию составляющей городской среды;

3. Городская среда характеризуется совокупностью экологической, функциональной, социально-экономической, цифровой, правовой составляющих, а также составляющей доступности, выразительности и многообразия, которые являются элементами комфортно городской среды. Экологическая составляющая определяет существование на урбанизированных территориях естественной чистоты воздуха, воды, почв, биоразнообразия растительного и животного мира, рационального использования природных ресурсов и их сбережение в интересах настоящего и будущего поколений. Функциональная составляющая определяет достаточное количество объектов для проживания граждан, учреждений здравоохранения, образования, объектов для размещения органов власти, объектов культуры и досуга, спорта, общественных пространств, мест приложения труда и осуществления производственной деятельности, торговых площадей и иных объектов, необходимых и достаточных для удовлетворения рациональных потребностей жителей. Составляющая доступности, выразительности и многообразия определяет пространственную и временную доступность, индивидуальность, разнообразие и выразительность всех объектов городской среды. Социально-экономическая составляющая отражает продолжительность жизни населения, уровень рождаемости и смертности, уровень безработицы и доходов населения, уровень заболеваемости, наличия вредных привычек и зависимостей, соотношение браков и разводов. Цифровая составляющая определяет оснащенность объектов, расположенных на урбанизированных территориях, необходимыми цифровыми платформами. Пра-

вовая – отражает правовую основу существования всех составляющих городской среды.

4. Уровень комфортности городской среды, рассчитываемый в соответствии с настоящей методикой, является критерием комфортности городской среды и выражается в процентах. В случае применения прогнозных значений критериев оценки настоящая методика может использоваться для оценки состояния городской среды в пятилетней перспективе.

5. На основе полученного значения уровня комфортности городской среды определяют следующие состояния городской среды:

- а) абсолютно некомфортная городская среда при уровне комфортности 0-20%;
- б) некомфортная городская среда при уровне комфортности 21-50%;
- в) условно комфортная городская среда при уровне комфортности 51-75%;
- г) комфортная городская среда при уровне комфортности 76-95%;
- д) абсолютно комфортная городская среда при достижении максимальных значений уровня комфортности (96 % более).

6. Целями оценки комфортности городской среды являются:

- а) определение текущего состояния городской среды, в том числе конкурентных преимуществ города и ограничений, препятствующих его развитию, актуальных проблем и перспективных направлений развития;
- б) формирование системы мониторинга процессов в сфере градостроительства, направленной на обеспечение обоснованности принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти решений;
- в) формирование рейтинга субъектов и карт комфортности городской среды;
- г) обеспечение возможности сопоставления условий жизни населения в различных городах и субъектах Российской Федерации;
- д) повышение открытости для граждан и общественности результатов работы органов власти в сфере развития городской среды и создание основы для оцен-

ки эффективности их работы в этой сфере, в том числе в рамках реализации национального проекта;

е) просвещение граждан и стимулирование их и представителей бизнеса к их вовлечению в реализацию мероприятий по благоустройству городов.

7. Оценка комфортности городской среды реализуется, исходя из следующих положений:

а) оценка проводится Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ежегодно на основе данных за отчетный период по состоянию на 1 января года расчета значений критериев оценки, за исключением данных о численности населения города, которые учитываются при определении значений критериев оценки на 1 января года, предшествующего году проведения оценки;

б) информация, используемая для оценки, является актуальной, постоянно обновляемой, достоверной и верифицируемой;

в) свободный доступ к информации о результатах оценки имеет неопределенный круг лиц;

г) в качестве критериев оценки используются только статистические показатели, имеющие установленное нормативное значение.

8. Для расчета используется официальная статистическая информация.

9. Федеральная служба государственной статистики утверждает форму федерального статистического наблюдения, содержащую сведения, необходимые для оценки комфортности городской среды, используемые Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в качестве базовой статистической информации при проведении оценки.

10. Информация, необходимая для оценки в соответствии с настоящей методикой, представляется Федеральной службой государственной статистики в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по его запросу в виде ответа, содержащего запрашиваемую информацию по форме, установленной Министерством строительства и жилищно-

коммунального хозяйства Российской Федерации, либо мотивированного отказа в представлении запрашиваемых данных до 5 февраля года формирования индекса качества городской среды.

11. Получение информации осуществляется также с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

12. Результаты оценки размещаются в сети «Интернет» в течение 20 рабочих дней с момента завершения оценки.

II. Описание методики оценки качества городской среды

13. Оценка качества городской среды проводится на основании критериев оценки, отобранных из статистических показателей, имеющих в отношении оцениваемой территории.

14. Отбор критериев осуществляется методом балльной оценки, который подразумевает присвоение каждому показателю, учтенному в статистических сведениях, некоторого количества баллов, например, если статистический показатель напрямую определяет существование некоторого элемента комфортной городской среды, то ему присваивается 2 балла, если косвенно – 1 балл, если не влияет – 0, а в дальнейший расчет принять в качестве критериев оценки только те статистические показатели, которые набрали максимальное количество баллов (приложение 1).

15. Для каждого элемента комфортной городской среды должна быть сформирована система критериев оценки, включающая в себя не менее 5 статистических показателей, имеющих установленные нормативные значения.

16. Оценка должна производиться путем сопоставления фактического значения критерия оценки с его нормативно установленным/эталонным значением, при этом критерии оценки, включенные в расчет и не имеющие нормативно обоснованных эталонных значений, должны быть исключены из расчета с указанием соответствующего комментария.

17. Результаты оценки оформляются путем формирования оценочной ведомости, форма которой представлена в приложении 2.

18. Оценочная ведомость должна содержать перечень элементов комфортной городской среды, систему критериев оценки для каждой из них, фактическое значение (на основе статистических данных), нормативное значение и уровень реализации, рассчитываемый делением фактического значения на нормативное, получаемый в процентах и отражающий уровень реализации каждого статистического показателя для рассматриваемой территории.

19. На основании полученных показателей реализации оценочных критериев можно получить вклад каждого элемента в общее значение комфортности городской среды на исследуемой территории по формуле:

$$C_i = \frac{\sum_{i=1}^n N_i}{n},$$

где C_i – вклад элемента комфортной городской среды в общее значение комфортности;

N_i – уровень реализации i -го оценочного критерия;

n – количество оценочных критериев для данного элемента.

20. По результатам расчета вклада всех элементов комфортной городской среды необходимо произвести расчет уровня комфортности городской среды на оцениваемой территории, принимая, что все элементы комфортной городской среды равнозначны и отсутствие какого-либо из них не допустимо, по формуле:

$$K = \frac{\sum_{i=1}^m C_i}{6},$$

где m – количество элементов.

21. Вклад каждого элемента, а также значение уровня комфортности городской среды на исследуемой территории вносится в оценочный лист.

22. Оценочные листы утверждаются лицом, уполномоченным на осуществление данных действий Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

23. На основании итоговых значений уровня комфортности городской среды формируются карты комфортности, где должно быть отражено состояние городской среды с использованием заливки различного цвета для каждого состояния комфортности в пределах оцениваемых территорий (приложение 3).

Приложение № 1
к методике оценки комфортности
городской среды

Пример применения бального метода для отбора критериев оценки*

Статистический показатель	Степень влияния показателя на реализацию элементов комфортной городской среды					
	Экологическая составляющая	Функциональная составляющая	Составляющая доступности и многообразия	Социально-экономическая составляющая	Цифровая составляющая	Правовая составляющая
Численность населения	1	2	2	2	0	0
Соотношение мужчин и женщин	0	1	0	1	0	0
Численность безработных	0	1	1	2	0	0
Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления	0	1	0	1	1	1
Динамика реальных доходов населения	0	1	1	2	0	0
Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя	0	0	0	2	0	0
Охват детей дошкольным образованием	0	1	2	1	0	0
Численность населения на одну больничную койку	0	1	2	1	0	0
Численность зрителей театров и число посещений музеев на 1000 человек населения	0	2	1	1	0	0
Число зарегистрированных преступлений на 100 000 человек населения	0	0	0	2	0	0
Число предприятий и организаций	2	2	1	2	1	0
....						

*перечень критериев оценки определяется однократно в отчетном периоде для территориальных единиц, в отношении которых поводится оценка

Приложение № 2
к методике оценки комфортности
городской среды

(форма)

Оценочная ведомость

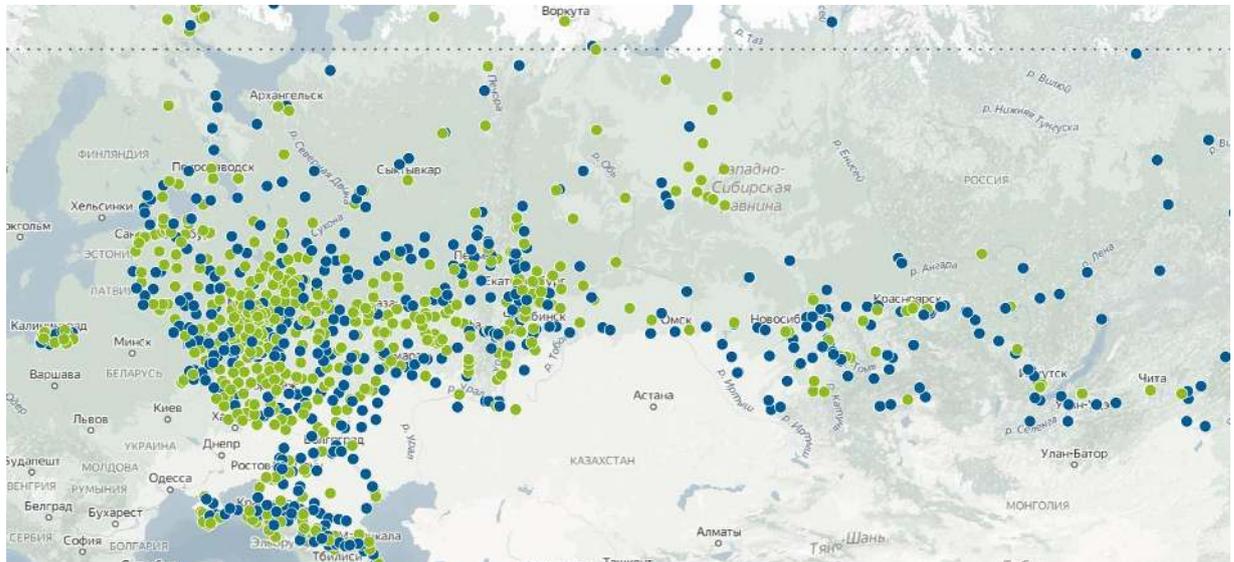
Наименование субъекта (муниципального района, города или населенного пункта), в отношении которого проводится оценка _____

№	Критерий оценки	Фактическое значение	Нормативное значение	Уровень реализации, %	Примечания
Экологическая составляющая					
1					
2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Функциональная составляющая					
1					
2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Составляющая доступности, выразительности и многообразия					
1					
2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Социально-экономическая составляющая					
1					

2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Цифровая составляющая					
1					
2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Правовая составляющая					
1					
2					
3					
4					
5					
Вклад элемента, %					
Уровень комфортности городской среды, %					

Приложение № 3 к методике оценки комфортности городской среды

Пример карты комфортности



Условные обозначения:

	абсолютно некомфортная городская среда
	некомфортная городская среда
	условно комфортная городская среда
	комфортная городская среда
	абсолютно комфортная городская среда