

БЛАГОУСТРОЙСТВО: ИСТОРИЯ, КУЛЬТУРА, ЭКОЛОГИЯ, ПРАВО

М. Н. КОЗЮК. А. Ю. ЧИКИЛЬДИНА
МОНОГРАФИЯ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ»
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

М. Н. Козюк

А. Ю. Чикильдина

**БЛАГОУСТРОЙСТВО:
ИСТОРИЯ, КУЛЬТУРА, ЭКОЛОГИЯ,
ПРАВО**

Монография

Волгоград, 2019

УДК 365.46(035.3)
ББК 67.401.115.4
К 59

Рецензенты:

доктор юридических наук **А. П. Анисимов**, профессор
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

кандидат юридических наук **А. В. Урываев**, доцент
Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ
и Администрации Волгоградской области, проект «Экологические проблемы
благоустройства поселений в культурно-историческом, правовом
и организационном аспектах» № 18-411-34002*

Козюк М. Н., Чикильдина А. Ю.

К 59 **Благоустройство: история, культура, экология, право:** монография / М. Н. Козюк, А. Ю. Чикильдина; Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

Понятие «благоустройство», применяемое ныне в основном как термин в сфере градостроительства и муниципального права имеет достаточно долгую историю использования в праве России. На протяжении XIX века русские ученые-юристы пытались дать определение и обосновать необходимость развития данного феномена, как в законодательстве, так и в практической деятельности администрации. Однако он, будучи связан с ментальными основами общества, не помещается в рамки правового института. Поэтому, авторы монографии попытались рассмотреть благоустройство в виде социокультурного концепта, который может пролить свет и на современные проблемы правового регулирования, в том числе и в контексте реализации национальных проектов комфортной городской среды.

Работа будет полезной для преподавателей и обучающихся в юридических и архитектурно-строительных учебных учреждениях, работникам и специалистам муниципальных органов и организаций занимающимся обустройством российских городов и сел.

ISBN 978-5-7786-0597-8

© Козюк М. Н., Чикильдина А. Ю., 2019
© Волгоградский институт управления –
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
ГЛАВА 1. БЛАГОУСТРОЙСТВО: ФЕНОМЕНОЛОГИЯ КОНЦЕПТА	6
ГЛАВА 2. ГЕНЕЗИС КОНЦЕПТА «БЛАГОУСТРОЙСТВО» (ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ДО КОММУНАЛЬНЫХ НОРМ) ...	34
2.1. Государственное благоустройство (XVIII–XIX вв.).....	34
2.2. Общественное благоустройство (реформы 60-х годов XIX века – Октябрьская революция 1917 г.)	44
2.3. Коммунальное благоустройство (советский период).....	51
ГЛАВА 3. БЛАГОУСТРОЙСТВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НАЧАЛО РЕФОРМ	66
3.1. Вопросы благоустройства в политико-правовых актах Президента России (2015–2019 гг.).....	66
3.2. Концепт благоустройства в правовой системе России в настоящее время (общетеоретический анализ)	75
ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА ПО СОВРЕМЕННОМУ РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ) (автор А. Ю. Чикильдина)	92
4.1. Правовые аспекты регулирования благоустройства по российскому законодательству.....	92

4.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства (муниципальное право)	98
4.3. Благоустройство как вид градостроительной деятельности (градостроительное право)	112
4.4. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при осуществлении благоустройства земель населенных пунктов (земельное право).....	123
ГЛАВА 5. В ЗАЩИТУ БЛАГОУСТРОЙСТВА	136
5.1. Основы теории безопасности благоустройства	136
5.2. Административно-правовые средства защиты благоустройства	146
5.3. Вандализм – угроза благоустройству.....	172
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	
Право на благоустройство как субъективное право.....	199

Предисловие

В русском языке слово «благо» имеет церковнославянские корни и многовековую историю употребления. Однако смысл его почти не изменился и означает добро, пользу. Отсюда благоустройство – это устройство блага, добра как высшей цели добропорядочной человеческой жизни. Подчинение своей деятельности достижению этой цели декларируют и государство, и общество. Иногда это превращается в довольно банальные мероприятия по раздаче народу от имени властей очередных утилитарных благ.

Между тем, понимание благоустройства должно выйти из узкого круга коммунальных проблем и быть осмысленно как социокультурный концепт, в основе которого действительно находится благо/добро человека. Благоустройство это и экология, и культура, и эстетика, а также комфорт и здоровье. Кроме того, это понятие солидаристское, общественное. Можно конечно, при наличии соответствующих средств обустроить свое уютное «гнездышко» и какое-то время жить по принципу «моя хата с краю», однако редко кому удавалось игнорировать полностью проблему общественного благоустройства даже в старые времена, невозможно это сделать и сейчас в глобализирующемся мире. Перефразируя известную формулу можно сказать – «если вы не будете заниматься благоустройством, то оно займется вами». Поэтому, благоустройство – это неотъемлемая часть жизни современного человека и может рассматриваться наряду с другими правами и свободами как его субъективное право, предполагающее, разумеется, и наличие определённых общественных обязанностей.

Концепт благоустройство прошел довольно показательный путь от декларируемой основы политико-правового режима Российской Империи до современных проектов организации дворового пространства. Что происходит с концептом? Обесценивание понятия или выход на первый план одной из граней этого многогранного явления, которое по мере своего раскрытия внесет в нашу жизнь еще довольно много других моментов необходимых для реализации своего основного предназначения – устройства человеческого блага?

ГЛАВА 1

БЛАГОУСТРОЙСТВО: ФЕНОМЕНОЛОГИЯ КОНЦЕПТА

В современной правовой науке наблюдается освоение современного исследовательского и теоретического инструментария, применяемого в других отраслях социального знания и во многом являющегося достижением, в том числе и зарубежных исследовательских практик. Среди них важное место занимают и теоретические модели феноменов, которыми ранее отечественная наука не оперировала, среди таких логико-теоретических моделей находится и проблема «концепта». Эту теоретическую модель уже широко применяют и философы, и социологи и лингвисты, однако в юриспруденции она пока еще не находит широкого применения. По крайней мере, ее мало используют в общей теории государства и права, где ее по имеющемуся представлению о методологии, должно находиться ее место. Пока еще общетеоретическая наука оперирует в основном классическими инструментами: понятие, категория, термин. Слово «концепт» имеющее латинское происхождение также иногда переводится как «понятие», однако это, скорее всего только неточность перевода. На самом деле концепт выражает более глубокий и содержательно богатый феномен, чем логически отработанное понятие. Вообще введение данного феномена в российское правовой исследовательское пространство натывалось даже на противодействие под лозунгом защиты от «иностранины» типа: «дискурс», «концепт», «конструкт» и т.п. Здесь действительно есть проблема некоей языковой «моды», когда у научной молодежи есть стремление чрезмерно использовать зарубежные термины,

нередко переходящие в стадию слов-паразитов. Этот недостаток научной коммуникации справедливо критикуется.

Однако большая проблема заключается в том, что русский язык и в частности исследовательский язык права в XX веке значительно отстал от ведущих европейских языков. Как пишет Л. А. Брусенская: «Когда в 18 веке у нас не было языка науки, не было языка философии, лучшие представители нации понимали проблему и трудились над ее решением: создавали сотни новых книжных слов, и большинство из этих слов прижились. Ломоносов, Карамзин настойчиво вводили в обиход слова прежде всего отвлеченного характера, в которых в первую очередь нуждался язык»¹. Здесь беда заключается в том, что отвергается не просто иностранное слово, а отвергается новый исследовательский инструмент, который формируется в рамках, обозначаемых данным словом или понятием. Причем инструмент новый, технически сложный, пока полностью не изученный, по особому применяемый в различных областях знания.

Термин «концепт» имеет многовековую историю. В область философии он был введен еще П. Абеляром (1079–1142 гг.). Развитие понятия привело к тому, что уже в XX веке он стал составляющим философии постструктуралистов и постмодернистов. Термин концепт дал название философскому течению, которое утверждает, что общие понятия воспроизводят объединяемые в человеческом разуме сходные признаки единичных вещей. То есть в единичных предметах существует нечто общее, на основе которого возникает концепт, выраженный словом. В отечественную социальную науку термин «концепт» ввел профессор Петербургского университета С. А. Аскольдов, который под концептом понимал «мысленное образование, которое замещает нам в процессе мысли неопределенное множество предметов одного итога же рода»². Поскольку концепт постоянно конкурирует с понятием, то одна из проблем здесь это разведение этих

¹ Брусенская Л. А. Современное российское общество: жаргонизация публичной сферы // Нацестроительство и модели национальной интеграции в России ч. 2. Ростов н/Дон 2016. С. 34.

² Аскольдов С. А. Концепт и слово // Русская словесность. От теории словесности к структуре текста: антология / Под ред. Нерознака. М., 1997. С. 269.

явлений, обозначении их отличий. По мнению Е. В. Сазонниковой «В общем плане этот вопрос может быть решен, например, так: понятие отражает объективное единство существенных свойств предмета, созданное на основе правил мышления, а концепт, имея понятийное в своем содержании, зависит от субъекта, в его осмыслении важное значение имеет интуиция, жизненный опыт, воображение»³. Здесь нужно отметить тот момент, что в субъективном восприятии концепта все же не теряется объективный момент понятия.

Таким образом, по мнению Е. В. Сазонниковой концепт наряду с понятием и категорией является первичным элементом правового знания и может быть определен как «обобщение наиболее существенных признаков явлений не только на рациональной основе, но с учетом жизненного опыта, интуиции и воображения ученого. Концепты (например: «культура», «нравственность», «справедливость», «экология», «ответственность» и др.) могут обеспечивать теоретическую организацию знания в тех областях правовой науки, где мышление научными понятиями является неплодотворным, потому что трудно обобщить признаки явлений логически»⁴. В лингвистике есть довольно много авторских определений концепта, который рассматривается как определенный объект физического мира, имеющий институциональное выражение. Например: «Концепт – идея, включающая абстрактные, конкретно-ассоциативные и эмоционально-оценочные признаки, а также спрессованную историю понятия»⁵. За использование концептуальных методов ратует и Г. В. Назаренко. Он развивает учение о концептах говоря о том, что упорядоченный минимум концептов образует концептуальную схему. «Концепты функционируют внутри сформированных концептуальных схем в режим понимания-объяснения. Каждый концепт занимает свое место на

³ Сазонникова Е. В. Концепт как первичный элемент теоретического правового знания // Вопросы правоведения 2014. № 1. С. 108.

⁴ Там же. С. 112.

⁵ Степанов Ю. С. Константы. Словарь русской культуры: опыт исследования. М.: Школа «Языки русской культуры», 1997. С. 40.

том или ином уровне концептуальной схемы»⁶. Кроме того, автор, верно замечает, что распространённым недостатком отраслевого правопонимания является его концептуальная неотрефлексированность.

Признавая плодотворность всемерного применения концептуального приема исследований, следует оговориться, что на данном начальном этапе все-же необходимо обращать внимание исследователей на осторожность в его использовании. То есть необходимо уточнять те смыслы и параметры категории, которые автор будет стараться использовать. «Дело в том, что концепт – категория мыслительная, ненаблюдаемая, и это дает большой простор для ее толкования»⁷. И еще «В многочисленных толкованиях концепта преобладает метафорика обыденного мировоззрения, которое можно считать первичным по отношению к научному»⁸. Такого рода особенности концептов нужно иметь в виду при желании использовать этот инструмент в научном исследовании.

Среди различных современных исследовательских школ права (правопониманий) концептуализация, как прием может использоваться только в некоторых из них. Так вряд ли он возможен в жёстко-нормативных параметрах узкодогматического видения правовых проблем, очерченных текстами правовых актов, поскольку здесь всю социально-культурную часть работы уже провел законодатель. Исследователь может лишь восстановить его логику, растолковать ее и в случае необходимости найти некие логические «нестыковки», требующие совершенствования. Соответственно здесь ведущую роль играют не концепты, а понятия, дефиниции которых «сшивают» это нормативное пространство. Вообще концепты предшествуют понятиям, и возможны расхождения между ними. В данном случае речь идет о понятиях, закрепленных в тексте правовых актов. В других сферах эта связь между концептом и понятием выражается не столь жёстко и прямолинейно. По мнению М. Н. Солодухо «Концепт – это особая пе-

⁶ Назаренко Г. В. Методология правопонимания. М., 2017. С. 21.

⁷ Попова З. Д., Стернин И. А. Когнитивная лингвистика. М., 2007. С. 29.

⁸ Мазяр Е. И. Термин «концепт» как разновидность когнитивной метафоры в научном дискурсе // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2012. № 5. С. 306.

реходящая форма мышления между представлениями и понятием, которая формируется в чувственно-рассудочной среде и обладает как некоторыми свойствами представления, так и некоторыми понятия, и выступает как целостная чувственная форма сознания и как первичная познавательная форма мышления человека»⁹. Таким образом, рассмотрение концепта не привязано к понятийной форме и может содержать ряд понятий, выражающих иные аспекты, стороны и формы концепта, который при этом остается единой сущностью.

Нужно отметить особую роль концепта в правовом регулировании. Так, например, в тексте закона о противодействии коррупции вы не найдёте информации о том, почему коррупция плоха и почему ей нужно противодействовать. В тексте уголовного кодекса вы не найдете информации о том, почему убийство это плохо и за него наказывают. Часто у людей недостаточно знакомых с правовой логикой и технологией создается впечатление, что уголовный кодекс не запрещает убивать, красть, насиловать, поскольку в своих статьях вполне рационально и бесчувственно просто отмеряет наказание за эти чудовищные деяния. Моральные и социальные аргументы остаются за текстом права. Но ведь где-то они должны существовать, чтобы стать основой для социального взаимопонимания, определения общей воли, если таковая оформляется правом? Думается, что данные идеи существуют в виде концепта, а часть их, которая способна стать правовыми нормами объективируется в действующем законодательстве. Поэтому концепт не сводится к своей правовой форме, которая является частью концепта значительной или незначительной в зависимости от ситуации. В правовом регулировании концепт сохраняет в себе всю морально-духовную сторону явления и проявляет ее в процессе уяснения и разъяснения правовой нормы.

Вместе с тем, в связи со сложностью некоторых явлений, для более точного регулирования тех или иных действий, единого понимания концепта всеми органами власти и населения, принимаются особые меры по внесению концептов, имеющих правовое и управленческое значение в социальную действительность.

⁹ Солодухо М. Н. Особенности концепта как формы познания // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7. Философия. 2015. № 3. С. 173.

Это делается в форме посланий и выступлений президента страны и других высших должностных лиц, а также таких сравнительно новых для отечественного правового развития средств как: стратегии, концепции, доктрины и т.п. Их главная задача сформулировать концепт в системе сопутствующих социально-правовых феноменов, «вписать» их социально-правовую действительность. Между прочим, чаще всего принятие той или иной стратегии, концепции доктрины прямо не требует внесения изменений в действующее законодательство, а скорее направлено на гармонизацию его дальнейшего развития в рамках разработанного и утвержденного концепта.

Элементы социальной действительности, прежде чем стать нормой закона должны пройти стадию концептуализации, то есть раскрытия своего внутреннего содержания в мало-мальски рациональной и вербальной форме, отделившись от иных концептов и, иногда будучи противопоставлены им, для дальнейшего существования в форме целого и самостоятельного. Добившись этого, концепт формирует свое содержательное ядро, по возможности освобождаясь от случайных и необязательных элементов, черт, сторон.

Наиболее полно прием концептуализации в том виде, в котором он рассматривается в настоящее время в праве, может быть применим в так называемом социально-культурном исследовательском поле, которое восходит к социологической школе права. В основе этой школы взгляд на право, как на социокультурное явление, вплетенное в ткань социальных отношений и не претендующее на роль гегемона, но при этом и не теряющее своего самостоятельного значения в социальном развитии. Право не относится к первичному уровню организации социальных отношений, а является специфическим регулятором, своеобразно концентрирующим моральные, экономические, политические энергии общества. Это предполагает, что правовые концепты вбирают в себя не только логико-нормативную часть, но широкие исторические, культурные, социологические и даже языковые аспекты. Вполне понятно, что концептуальный уровень освоения социальных феноменов является намного предпочтительнее, чем су-

губо понятийный. Между прочим, это проявляется и на уровне законотворчества, первое чтение законопроекта в законодательном процессе обычно именуется концептуальным. Так согласно статьи 118 Регламента Государственной Думы РФ: «1. При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости»¹⁰. Концепт и концепция это рядоположенные понятия, правда понятие концепции более интенсивно используется в правовой сфере, обретая, в том числе и некие институциональные параметры в виде особого рода политико-правовых документов под названием «концепции».

Объектом концепта могут быть только те социальные явления, которые имеют богатое содержание, историческую генетику, имеют статус междисциплинарности, при этом открыты для развития и динамики. Соответственно они не могут быть определены раз и навсегда, поскольку мимикрируют в соответствии с требованиями внешней среды, но при этом обладают внутренней устойчивостью, что не позволяет им оказаться на «свалке» истории, а постоянно возрождаться как «птица Феникс» в зависимости от потребностей окружающего мира. Это дает основания все правовые явления разделять на концептуальные, базовые и исторически преходящие. Концептуальные отражают, коренные, фундаментальные общественные отношения, отражающие некие основные черты социума, который исторически изменяясь, в том числе изменяясь достаточно революционно, резко и основательно все равно оставляет, возможно, даже бессознательно основу концепта как ментальную конструкцию своей духовной основы. Среди важных признаков концепта как метода познания социокультурной реальности исследователи называют следующие черты:

разноуровневость, принадлежность логической и интуитивной, индивидуальной и социальной, сознательной и бессознательной сферам;

¹⁰ Регламент Государственной Думы Федерального собрания. Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД

разворачиваемость в диапазоне от генотипа до стереотипа;

нестабильность и текучесть концепта в коммуникации;

непосредственная связь концепта, языка, национальной культуры и менталитета;

троичная структура: понятие (словарное определение), смысл (дополнительные признаки понятия), внутреннюю форму (неосознаваемые ассоциации)¹¹.

Концепт «благоустройство» во многом соответствует представлениям о сущности концепта как формы познания. Во-первых, само наименование концепта играет важную роль в его становлении и развитии; во-вторых, данный концепт имеет, как минимум, двухвековую историю своего присутствия не только в теоретической мысли, но и в реальной практике государственного развития; в-третьих, благоустройство является междисциплинарным феноменом, затрагивающим различные пласты социального знания; в-четвертых, это действительно концепт, поскольку его очертания исторически и теоретически размыты, а присутствующие в нем элементы и понятия отражают чаще всего только частные и исторически преходящие моменты. Как отмечает А. В. Мадьярова «сфера благоустройства самая неопределенная по своему содержанию и границам. Никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автодорожная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т.д.»¹². Автор совершенно верно констатирует, что необходимо найти критерий, по которому можно определить предмет благоустройства. Однако ответ на данный вопрос неутешительный «это действительно сложная задача, и может быть, здесь даже невозможен универсальный подход, а необходимо точно определять полномочия местного

¹¹ См.: Шаповалова-Давыдова Е. В. Концепт как метод познания социокультурной реальности в России // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Сер. Социальные науки. 2012. № 3. С. 156–160.

¹² Мадьярова А. В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления 2015. № 2. <http://отрасли-права.РФ/article/26856>.

самоуправления по правовому регулированию...»¹³. Таким образом, ситуация выглядит необычной: общее представление – концепт существует, а понятия, дефиниции – нет. Поэтому логичный путь исследования здесь выглядит как: «от концепта к понятию».

Слово «благоустройство» сейчас является довольно расхожим и употребляется в различных ситуациях: от бытового сленга до деловой речи. Этому есть некоторые объяснения. Во-первых, это слово с корнем «благо», что в русском языке имеет самые положительные коннотации: благосостояние, благотворительность, благоприятность и т.п. Во-вторых, хотя это отчасти является продолжением, «во-первых», слово благоустройство имеет длинный исторический шлейф своего употребления, что привело к достаточно крепкой связи с русским языком, несмотря на кажущуюся архаичность. И хотя в настоящее время благоустройство тесно связано со сферой градостроительства, однако у него есть также свои проявления в сфере муниципального права, экологического права, а также в иных сферах окружающей среды человека. Вообще изначально корень «благо» придает этому понятию более высокий смысл, чем привычный ныне жилищно-коммунальный.

При этом нужно обратить внимание на то, что в настоящее время отечественный юридический язык все более приобретает глобалистский характер, что в частности выражается в засилье иностранного компонента, в основном в виде англицизмов. С одной стороны, это явление объективное свидетельствующее о более тесном сопряжении, прежде всего экономических и регулятивных правовых систем с другой – о некритическом процессе бездумных заимствований. Здесь речь, не идет о технических терминах, когда, например, понятие проката автомобилей уже почти повсеместно заменено понятием «каршеринга». Есть и более значимые случаи, когда теряются достаточно важные, духовно-нагруженные, ментальные слова и понятия. При этом теряются или преобразуются их смыслы, очень важные для духовного развития общества. Так в настоящее время

¹³ Там же.

в центре теории государственного-правового дискурса стоят концепты правового и социального государства, вызывающие не только теоретические споры, но и социально-экономическую практику правительства, а соответственно и социальные последствия в том числе и виде социально-политического напряжения. Эти концепты являются плодом развития европейской политико-правовой мысли как отражение исторической практики. Для российской истории данные концепты являются искусственными образованиями, появившимися на фоне двух явлений: увлечением западноевропейскими учениями, например, марксизмом в конце XIX – начале XX веков, и вторжением таких же по происхождению учений в конце XX века. Эти сложные процессы сейчас довольно глубоко изучены и оценены. Другое дело, что из этих уроков отечественной истории не сделаны практические выводы. Одним из них могло бы служить стремление ретрo-анализа тех идей и концепций, которые были рождены в лоне отечественной социальной мысли, независимо от того, в какой форме и где именно они были объективированы: в науке, литературе, религиозных источниках или в народном эпосе. Здесь главное то, что в них выражена некоторая часть национальных представлений о социальном мироздании, в частности о месте и роли человека во взаимоотношении с миром, природой, обществом и властью. Среди таких проблем неким российским аналогом конструктов правового и социального государства являются понятия народного благосостояния, благоустройства, благочиния. Наиболее общим здесь понятием будет понятие народного благоденствия.

Термин благоустройство создан соединением двух слов «благо» и «устройство», каждый из которых имеет свое богатое содержание и историю употребления. В соответствии со справочниками по русскому языку – благоустройство: существительное, неодушевленное, средний род. 2 – склонение. Корень: -благ-; интерфикс: -о-; приставка: у-; корень: -строй-; суффикс: -ств; окончание: -о. Выделяются два значения: действие по значению глагола благоустроить: создание где-либо необходимых условий и удобств, оснащение чего-либо оборудованием и результат такого действия; необходимые условия и удобства.

В концепте благоустройство первый корень – благо¹⁴ может рассматриваться как отдельный самостоятельный концепт¹⁵, поскольку его очень широко используют в различных сферах социальных отношений и социальных наук.

Обычно слово благоустройство сейчас интерпретируют как «устройство благ», хотя это не совсем верно, поскольку понятие блага используется только в одном, так сказать коммунальном значении. Слово благо является одним из исконных славянских слов и в древнерусском языке присутствовало еще в XI–XII веках в значении добра, пользы. Викисловарь по поводу этимологии слова дает следующие пояснения: От праслав. *bǫlgъ «хороший», от которого в числе прочего произошли: др.-русс. *бологъ, ст.-слав. благъ, русск. благо, благой (церк.-слав. заимств.), укр. бóлого, болг. благо «еда, запретная во время поста», сербохорв. бла̑г «благой, хороший», бла̑го «имущество; деньги; домашний скот», словенск. blâg «благородный», blagô «имущество; скот», чешск. blahý «блаженный», blaho, blaze «хорошо», польск. błogi «блаженный, приятный», н.-луж. błožki «блаженный»; восходит к праиндоевр. *bhalgh – «хороший». Библейский Словарь к русской канонической Библии дает религиозное значение слова: Благо бл'аго – высшее добро, истинное счастье, святость. Может исходить только от Бога (Мат.19:17).

Как отмечают специалисты-филологи «смысловая и структурная сложность и многообразие церковнославянского языка, не имеет соответствий в современном русском языке. Один из подводных камней в этом смысле для уха обывателя – формальное сходство многих слов с современным русским языком»¹⁶. Это видно и на примере слова благоустройство.

Слово благо в средние века на Руси было очень популярно и имело широкое хождение, не только в церковной, но и в светской среде, пожалуй, даже с элементами языкового «паразитизма». Вот начало письма участника Азовского

¹⁴ БЛАГО, а, мн. блага, благ, благам, ср. (Словарь Ушакова)

¹⁵ Борзенкова М. О. Концепт "благо" в концептосфере русского человека // Проблема национальной идентичности в культуре и образовании России и Запада. Воронеж: ВГУ, 2000. Т. 1. С. 82–90.

¹⁶ Блюмина О. Хранитель языковых основ русской духовности – церковнославянский язык // <https://www.rospisatel.ru/bljumina-jazyk.html>

похода 1695 г.: «Во благоприсноувеселении и во всяких присноденственных благоключимствах с благопрозябшими от тебя чады твоими благодетельми моими во многочисленныи веки здравствуй». Вообще в русском языке есть около 150 слов корнем благо. Это дает основания для проведения широких исследований ментального основания данного концепта. Как пишет Т. И. Вендина, «вопрос о роли старославянского (церковнославянского) языка в формировании концептосферы языка русской культуры является сегодня чрезвычайно важным, особенно в связи с развернувшимися лингвокультурологическими исследованиями, поисками христианских основ отечественной культуры». При этом «вся история русского литературного языка рассматривается с позиций противопоставления двух традиций – народной и церковнославянской, взаимодействие которых имело довольно продолжительный и интенсивный характер. В ходе этого взаимодействия происходили качественные изменения в словарном составе русского языка, переосмысление ценностей, духовных ориентиров под влиянием новых форм культурной активности»¹⁷.

Благо – ведущее понятие европейской античной и иудео-христианской культуры, выражающее не только духовные и материальные ценности, но и одно из традиционно принятых имён божественного начала. Исторически феномен блага складывается одновременно с развитием общества осмысления жизни человека в качестве её бессознательно переживаемой и интуитивно удовлетворяемой функции¹⁸. Понятие благо зародилось в философских системах древнего мира в частности родоначальником его был Платон, который под благом понимал цель деятельности человека. Различные аспекты блага нашли свое отражение в работах Аристотеля. В Средние века и в Новое время благо становилось предметом рассмотрения ведущих европейских философов, которые все дальше уходили от теологических понятий. В середине XIX века благо было вытеснено

¹⁷ Вендина Т. И. Из кирилло-мефодиевского наследия в языке русской культуры. М.: Ин-т славяноведения, 2007. С. 3–4.

¹⁸ В. И. Плотников. В. К. Шохин. В. В. Бибихин. – Благо. / Гуманитарная энциклопедия: Концепты [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2002–2019 (последняя редакция: 23.04.2019). URL: <https://gtmarket.ru/concepts/7358> (дата обращения: 03.07.2019).

понятием ценность или пользы в философии утилитаризма. В русской философии, поскольку она характеризуется сильным влиянием православия благо рассматривалось в основном в теологическом смысле, хотя со временем было вытеснено понятиями добро и польза. При этом все три понятия обычно употребляются как синонимы.

В исследовании А. А. Плаховой¹⁹ приводится одна любопытная мысль о том, что сопоставление объема понятий благо и добро в передаче средствами церковнославянского и современного русского языков показало, что в церковнославянском языке благо перекрывает добро в силу соотнесенности первого с Единым Центром – Богом, тогда как добро осмысливается в прагматическом плане – как качество или результат деятельности человека. Выражаемое средствами лексики современного русского языка понятие добро становится доминирующим в связи с переосмыслением блага как категории прагматической, что отражает значение слов с корнем благ. На протяжении всей истории русского литературного языка, включая XIX в., благо стремилось «вверх», становясь, по мнению исследователей, в сознании говорящего представлением о высшем проявлении добра. В XX в., что вполне подтвердило исследование, благо переместилось в область прагматического. Вообще эта тенденция заметна и на истории употребления концепта благоустройство: от обозначения цели государственности до коммунальных удобств. Второе примечательное наблюдение Плаховой заключается в том, что «Употребление адъективов с корнем благ – в качестве личных характеристик в церковнославянском и современном русском языках различно: в церковнославянском языке слова указывают на признаки, характеризующие человека с внутренней (духовной, нравственной) стороны, в современном русском языке характеризующая лексика с корнем благ – обращена к фиксации признаков внешних (материальных)». И еще одна замеченная тенденция: «В церковнославянском языке бесприставочные образования с корнем благ- (за исключением некоторых сложных слов) не несут отрицательной семантики;

¹⁹ См.: Плахова А. А. Слова с корнем благ – в церковнославянском и современном русском языках. Автреф. дис. канд. филол. наук. М., 2009.

производные слова лексической системы современного русского языка с исследуемым корнем активно развивают отрицательное значение, что связано с переосмыслением многих ценностных понятий в процессе секуляризации русской культуры. В значениях некоторых единиц с корнем благ – в современном русском языке доминируют семы негативной оценки, вследствие того что в наивной картине мира благом может быть поименовано все, в том числе и не благо»²⁰. Скорее всего, автор имеет в виду слова: неблаговидный, неблаговоспитанный, неблагозвучие, неблагозвучность, неблагозвучный, неблагопристойный, неблагоприятный, неблагородный, благоустроенный и т.п.

Как пишет Н. В. Сафонова,²¹ репрезентация концепта благо/добро в максимально возможном для языка объеме отражает специфику менталитета нации. Так, благо/добро цивилизованные народы воспринимают как «все хорошее». Нижние субординатные уровни специфически национальны, каждый народ по своему воспринимает это хорошее: для русского человека добро определяется созиданием, для латинянина – чувственным наслаждением, для китайца – защитой, пощадой.

Для поставленной темы важно понятие не только блага, но и производное от него «общее благо». Данный концепт или «подконцепт» родился в русском общественном сознании во времена реформ Петра I. Как пишет Е. Г. Травникова «бурный XVIII в. с его каскадом социально-политических событий и культурными новациями, подарил истории Отечества государственную концепцию «общего блага». Этот феномен был продекламирован Петром I, смысл которого император видел в благоустройстве государства в различных его слоях и структу-

²⁰ Там же С. 5.

²¹ Сафонова Н. В. Ментальная и языковая репрезентация концепта благо/добро в русском языковом сознании. Дис. ВАК 10.02.01, доктор филологических наук. Тамбов. 2004; Сафонова Н. В. Концепт БЛАГО/ДОБРО как сегмент ментального поля нации (на материале рус. яз.): монография / Тамб. гос. ун-т им. Г. Р. Державина. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2003. 353 с.

рах. ... Как девиз правления монархов «общее благо» не сходило со страниц указов на протяжении всего столетия»²². В настоящее время «общее благо» в основном утратило свой государственно-целевой ресурс, а превратилось в важное, но отнюдь не главное понятие в экономическом, политическом и правовых дискурсах. Не существует даже единого определения общего блага. Наряду с ним употребляются понятия «общественное благо», «публичное благо». Так общее благо может рассматриваться как конечная цель управления, как прагматическая концепция, описывающая один фрагмент политико-правовой и экономической жизни. Так в варианте общественного блага общее благо выглядит как «совокупность товаров и услуг, которые предоставляются населению на безвозмездной основе из финансовых средств любых заинтересованных субъектов экономической жизни»²³. Понятие общего блага тесно соприкасается, а иногда и пересекается с понятием благоустройства, которое можно представить даже как частный случай общего блага.

Вторая часть термина благоустройство – «устройство» имеет также разнообразные значения в русском языке. Наиболее употребляемым является в техническом значении устройство как искусственного объекта с внутренней структурой для реализации разнообразных функций. Применяется для обозначения внутренней структуры объекта, например, устройство электродвигателя. Следующие два значения слова устройство имеют прямую связь с концептом благоустройство. Устройство обозначает действие от глагола *устроить* (только в единственном числе), например, устройство на работу, а также в составе сложных слов и выражений, например, землеустройство, трудоустройство, устройство парка. Устройство может также обозначать установленный порядок, так глава 3 Конституции РФ называется «Федеративное устройство». Надо отметить тот факт, что все значения слова устройство, так или иначе, отражаются в содержании концепта благоустройство. Так, благоустройство – это действительно в

²² Травникова Е. Г. Концепция «общее благо» в русском общественном сознании XVIII – первой трети XIX вв. // Вестник МГОУ. Серия «История политической науки» 2012. № 3. С. 72.

²³ Мухамадиева Д. Общественные блага: от частного к общему // Обозреватель. 2013. № 11. С. 113.

некотором смысле искусственно созданный объект со своей внутренней структурой. В смысле действия устройство в составе благоустройства означает определенный комплекс работ, а как установленный порядок благоустройство регулируется муниципальными правилами благоустройства.

В жизни русского народа благоустройство является довольно важным символом. Широта его использования: если представить себе шкалу смыслов, то она будет выстроена от религиозных основ ментальности до уборки мусора в поселениях. Особо острой проблемой, имеющей также ментальные корни, является сочетание представлений о национальном достоинстве и состоянии бытового благоустройства, превращенного в национальный маркер. Это рассматривается на фоне проблемы русофобии, которая из разряда политико-публицистических переросла в идеологические и политико-управленческие. Суть проблемы в том, что Россию издавна в трудах европейских путешественников и писателей упрекали в «невнимании» к бытовой стороне жизни, неустроенности поселений и жилищ, отсутствии хороших дорог и того, что в настоящее время называют «общественными пространствами». Такого рода упреки в свое время были учтены Петром I при строительстве новой столицы государства – Санкт-Петербурга. Эту линию продолжали и последующие руководители государства. Известно сколько времени уделяла устройству жизни в столице Екатерина II. Причем образцом всегда служили европейские столицы, соответственно шло неявное соревнование с европейскими странами, с европейским обществом. Так, например, систему борьбы с бездомными собаками в Москве и Санкт-Петербурге в середине XIX века создавали, изучив опыт Парижа. Однако если на уровне столиц ситуация была вполне контролируемой, то на российских просторах проблема не поддавалась решению по многим климатическим, экономическим, политическим и культурным причинам. Соответственно, российское общество особенно в его патриотической части довольно болезненно относилось к дискурсу по данной проблеме, которая не была обойдена в публицистике и художественной литературе начиная с XIX века, теми авторами, которые в основном творили в русле

критического реализма. С этой точки зрения стала классической история с каноническим стихотворением, авторство которого приписывают М. Ю. Лермонтову:

*Прощай, немытая Россия,
Страна рабов, страна господ.
И вы, мундиры голубые,
И ты, им преданный народ.*

Здесь наиболее хлесткое и обидное словосочетание – образ «немытая Россия». Как бы интерпретаторы не пытались доказать, что «немытость» в авторском понимании относится целиком к тогдашнему политическому строю страны, однако сила художественного образа неизменно возвращается к «гигиенической» составляющей проблемы, тем более что автор стихотворения не был собственно одиноким в критике этой стороны народного быта. Противодействие этому обидному образу идет по двум направлениям. Так есть довольно убедительные доказательства того, что данные строчки не могли быть написаны М. Ю. Лермонтовым. Среди таковых:

- нет автографа автора (оригинала);
- произведение впервые появилось через 32 года после гибели поэта, а в печати появилось только 1887 году;
- анализ стиля показывает полное несоответствие стилю Лермонтова;
- довольно чётко определён наиболее вероятный истинный автор – поэт-пародист Дмитрий Минаев, ярый антипатриот и антигосударственник, даже русофоб.

Вторая линия противодействия – это собственно проблема «немытости» как исторически несправедливого обвинения. Так один из авторов пишет «словосочетание «немытая Россия» если чем и примечательно, так это своей подлостью и переворачиванием ситуацию с ног на голову. Уж по уровню гигиены с русским мужиком из самой захудалой деревни, сотни лет мывшегося в парной

бане как минимум, раз в неделю, не сравниться не то что европейским крестьянам, мывшихся два раза в жизни, но и самым изысканным французским дворянам, мывшимся, в лучшем случае раз в год и придумавшим духи и одеколон для отбивания невыносимого смрада немывтого тела по нескольку раз в жизни и дворянкам, носящим блохоловки»²⁴.

Надо отметить, что сюжеты бытового неблагоустройства России были присущи многим произведениям критико-сатирического направления. Такие картины имеются в произведениях Н. В. Гоголя, Салтыкова-Щедрина, А. П. Чехова и др. Так, например, поэту-лирику Д. Веневитинову также приписываются следующие строки:

РОДИНА

Природа наша, точно, мерзость:
Смиренно плоские поля –
В России самая земля
Считает высоту за дерзость, –
Дрянные избы, кабаки,
Брюхатых баб босые ноги,
В лаптях дырявых мужики,
Не проходимые дороги
Да шпицы вечные церквей –
С клистирных трубок снимок верный,
С домов господских вид мизерный
Следов помещичьих затей,
Грязь, мерзость, вонь и тараканы
И надо всем хозяйский кнут –
И вот что многие болваны
“Священной родиной” зовут²⁵.

²⁴ "Прощай, немывтая Россия" как идеологическая диверсия // <https://www.warandpeace.ru/ru/analysis/view/79923/>

²⁵ Автор точно не установлен. При первой публикации было приписано Д. В. Веневитинову (1805–1827) и в дальнейшем вошло в Полн. собр. соч. Веневитинова (М., 1934). Однако большинством исследователей авторство Веневитинова отрицается.

Надо отметить, что образ неблагоустроенной России живуч до сих пор и используется в политических баталиях. Например, Президент России В. В. Путин в конце июня 2019 г. дал интервью «Файненшиал Таймс», в котором высказал свое мнение о том, что современный западный либерализм неэффективен и клонится к закату. Ему достаточно резко ответил известный британский политик Борис Джонсон. Среди его аргументов в защиту либерализма были критические выпады и в сторону России, а среди них следующая мысль: «Но есть такие страны, где ... насмеваются над «либеральными ценностями», где, по данным Росстата, треть страны не может купить себе больше двух пар обуви в год, где 12 процентов населения до сих пор пользуются туалетом на улице, а также где реальные доходы уменьшаются уже пять лет подряд»²⁶. Как видим британский политик в ряду серьезных проблем России назвал и «туалетную» тему²⁷.

Надо отметить, что этот спор «почвенников» и «западников» в общем-то, беспредметен, поскольку не существует четких критериев превосходства той или иной национальной системы благоустройства. Данная проблема во многом размыта, и сравнивать, например, особенности личной гигиены людей и обустроенность городов разных стран, да еще вне исторического контекста явно некорректно. Конечно уровень благоустройства стран, городов, жилищ – важный показатель цивилизационного развития, однако не на шкале «хорошо-плохо», а понимания своеобразия и самобытности культур, на которую влияют самые разнообразные факторы. Так, например, одним из показателей отсутствия санитарии в массовом обиходе являются инфекционные заболевания, эпидемии. И действительно, история средних веков полнится такого рода печальными событиями, когда от чумы вымирали целые города. Однако в результате этих событий погибали

²⁶ The Telegraph (Великобритания): мы докажем, что Путин неправ, выйдя из ЕС к 31 октября // <https://inosmi.ru/politic/20190701/245393271.html>

²⁷ На самом деле, ситуация даже хуже: по данным Росстата, доступа к централизованной канализации не имеют около 22,6 % населения России. И большинство пользуются выгребными ямами. При этом 16,8 % россиян решают проблему с помощью системы труб, ведущих в выгребные ямы, а у 5,8 % вообще нет никакой канализации, ни центральной, ни персональной. https://www.znak.com/2019-07-08/chto_dumayut_o_krahe_liberalnoy_idei_i_otsutstvii_tualetov_na_rodine_elcina_reportazh_znak_com

люди, а не материальные объекты, которые могли быть использованы последующими поколениями для дальнейшего развития материальной культуры. Поэтому, как это ни удивительно, в основе благоустройства и красоты европейских городов находятся и такие трагические события, которые привели в свою очередь соответственно и к изменениям в требованиях к личной гигиене. Когда говорят о благоустройстве в России, то пытаются найти какую-то интегральную составляющую, игнорируя разнообразие жизненных укладов огромной страны. Причем явно игнорируя при этом исторические факты, которые говорят о большой разнице и противоречивом положении различных групп населения на разных территориях. Так, например, С. Ф. Номикосов, исследовавший быт казаков и крестьян, проживающих на территории Войска Донского во второй половине XIX века отмечает, что крестьяне отличались чистоплотностью, «большинство хат содержится очень чисто и порядочно..., какова бы ни была хозяйка неряха, все же снаружи она свою хату вымажет, выбелит, дабы перед соседками чисто было. Однако во дворе другая картина «.. редкий содержит оный опрятно и навоз накапливается здесь десятками лет...»²⁸.

Значение проблемы благоустройства, таким образом, касается и темы патриотизма. Среди критериев патриотизма в исследовании 2006 года проведенном Фондом «Общественное мнение» самым бесспорным оказался критерий отношения к родной природе. Опрошенные указывают, что человек равнодушный к природе своей страны не может быть ее патриотом²⁹. Как отмечают авторы другого исследования «в восприятии россиян патриотизм включает не только социальный, но и физический компонент – виде бережного отношения к родной природе. В данной связи возникает вопрос о возможности считать патриотами тех наших многочисленных сограждан, которые выбрасывают мусор, где попало, превра-

²⁸ Номикосов С. Ф. Статистическое описание земли войска Донского. Новочеркасск. Область Войска Донского Типография, 1884. С. 328.

²⁹ Бавин П. Кто такой патриот? // Социальная реальность. 2007. № 6. С. 65.

щают окружающую их природную среду в помойку и вообще ведут себя на родной земле так, как будто она им чужая»³⁰. Для специалистов в сфере социальной психологии бытовое бескультурье является важным показателем состояния духовной сферы общества. В данном случае под бытовым бескультурьем понимается пренебрежительное отношение, как к окружающей среде, так и к памятникам культуры и истории, начиная с истории своей семьи. Бытовое поведенческое бескультурье проявляется в трех направлениях: экологическом (экология подъезда, двора, улицы, города, региона, страны), отношении к памятникам культуры и отношении к истории³¹. Как видно эти ментальные основания тесно связаны: окружающая среда история Родины, история малой родины, семьи. И ярким проявлением недостатков в воспитании являются действия, направленные на совершение актов мелкого и грубого вандализма.

При анализе проблемы «патриотизм-благоустройство» неминуемо возникает тема «Малой родины» как важнейшего духовного феномена почти у каждого жителя такой огромной страны как Россия. По мнению исследователей «Родина как духовный объект первична по отношению к любому природному или социальному объекту и является высшей ценностью, святыней. Родина, следовательно, является духовной основой жизни человека, социальной группы, определяющей их существование и развитие. Родина как дух познается в процессе духовного развития и саморазвития личности»³². При анализе понятия Родина появляется такая черта как связь понятия Родины и определённого пространства, территории. Проводимые социологические исследования образа Родины у молодых людей неизменно показывают эту связь образа с определенной территорией,

³⁰ Журавлев А. Л., Юревич А. В. Патриотизм как объект изучения психологической науки // Психологический журнал 2016. Том 37. № 3. С. 96–97.

³¹ Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э., Волк В. В., Волошинович Т. И., Гаганов А. А., Дёгтев А. С., Кравченко Л. И., Хвьяля-Олинтер Н. А., Шишкина Н. И. Вызов культурной дерусификации (россиефобии) и государственный ответ. М.: Наука и политика, 2017. С. 145.

³² Чикаева Т. А. Дефиниция понятия «Родина» // Образ Родины: содержание, формирование, актуализация М., МХПИ, 2018. С. 29.

родным домом, местом, где родился и вырос человек³³. При этом нужно иметь в виду, что «образ, в отличие от понятия носит субъективно-объективный характер, в его содержании отражаются как объективные черты объекта, с которым ассоциируется образ, так и субъективные представления об этом объекте носителя сознания. Образ Родины может, поэтому быть как положительным, так и отрицательным, мотивировать как на священное преклонение ему, так и на пренебрежение и негативную оценку»³⁴. Исследования социологов, в частности американского урбанолога и архитектора К. Линча убедительно доказывают, что образ местности, где живет человек является важнейшим звеном базовой ментальной картины мира находящейся в сознании и используемой для жизненной ориентации даже неявным образом³⁵. Все эти положения подводят к мысли об особом значении «Малой родины» для социализации и становления идентичности и человека и социальной группы. Конечно, образ «Малой родины» это удел скорее традиционного общества с сельским укладом жизни, где многие аспекты социализации имеют зримый и эмоционально яркий характер. Действительно: мать, отец, родные люди, родной дом, природа: лес, поле, речка; родной язык, песни, сказки – все это «программирует» идентичность человека, обычно на всю его жизнь.

Однако современная эпоха глобализации и урбанизации предъявляет определенные вызовы традиционной картине «Малой родины», что требует особого осмысления. На место типичного сельского дома приходят бетонные многоэтажки и искусственная окружающая среда, имеющая отдаленное отношение к природе. Можно согласиться с тем, что сейчас «сельская местность почти исчезла из поля зрения горожанина, живущего только своими урбанистическими интересами. Вместе с ней притупилось и чувство Родины»³⁶. Вместе с тем, образ

³³ Воркачев С. Г. Идея патриотизма в языковом сознании российской молодежи: социологическое представление // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2015. № 3. С. 190–191.

³⁴ Чикаева И. Там же. С. 31.

³⁵ См. Линч К. Образ города. М., 1982.

³⁶ Артановский С. Н. Понятие Родины: современные модификации // Вестник СПбГУКИ. 2012. № 3. С. 7.

«Малой родины», будучи объективным явлением, никуда не исчез, он просто наполнился новым «городским» содержанием. В исследованиях Н. У. Мусиновой, которая попыталась определить особенности образа Малой Родины у курсантов Военной академии преимущественно городских жителей видно, что данный образ развивается, приобретает новые оттенки. Так, например, молодые люди обратили внимание на особую духовную взаимосвязь жителей одного города, основой которой является «душа города, она общая для всех жителей города, поэтому, уезжая из него, они как бы теряют частичку общей души, и грустят об утрате, а это уже – ностальгия»³⁷. Все это говорит о чрезвычайной важности вопросов развития благоустройства современных городов с точки зрения антропологического подхода, а именно восприятия города (или его части) детьми. Данный ракурс, конечно, не остается без внимания урбанистов – детские площадки – это традиционный объект благоустройства, однако ею не должен исчерпываться весь арсенал формирования образа малой родины.

Здесь довольно много бытовых мелочей, как например значение для развития и понимания окружающего мира ребенка вида из окна квартиры. Советский и российский поэт С. В. Михалков, прекрасно понимавший психологию детей, написал такие потрясающие по реализму социального неравенства строки:

А из нашего окна
Площадь Красная видна!
А из вашего окошка
Только улица немножко.

Впрочем, в детском стихотворении не обойдена и тема ЖКХ:

– А у нас в квартире газ! А у вас? – А у нас водопровод! Вот!

Представим себе источники первых впечатлений маленького человека, юного горожанина об окружающем мире. Светлый и ясный ландшафт за окном,

³⁷ Мусинова Н. Е. Философия города: Влияние «малой Родины» на формирование мировоззрения современного человека // Культура и искусство в современном образовательном пространстве: материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (Кострома, 25 февр. 2019 г.) Кострома, 2019. С. 26–31.

яркая картинка вида с балкона или мрачные и коробки соседних домов, и заводские трубы. Грязная и мрачная лестничная площадка, гроыхающий лифт. Замусоренный и исписанный подъезд. Разоренная детская площадка, разбитые и грязные тротуары с торчащими на них немывтыми автомобилями. Серая темень во дворе в прибавку к неуютной погоде. Деревья, которые не отличаются от ржавых металлоконструкций. Пронизывающий ветер между домами. И так далее... Понятно, что при таком благоустройстве складывающийся образ Малой родины, запечатленный в детском сознании, со временем и неявно будет перенесен и на Родину большую. А если прибавить к этому внутреннее и внешнее благоустройство детских садов и школ где ребенку необходимо находиться годами, готовясь к взрослой жизни, в которой все эти образы должны быть реализованы в ратных и трудовых делах на пользу Родине. При таких обстоятельствах вызывает приятное удивление тот факт, что в массе своей современная российская молодежь показывает довольно устойчивые чувства патриотизма и преданности стране. Это, скорее всего, означает, что родительское воспитание, работа школы иных социальных институтов на уровне рациональных средств дает необходимый эффект. Однако надежда только на рациональные моменты без их духовно-образной основы не может служить надежной гарантией успешности воспитательных и социализационных процессов. Ведь наряду с успешными результатами есть также примеры если не отсутствия патриотизма, то достаточно критического отношения к жизни иногда даже на уровне социопатии, стремление уехать в другие страны, стать эмигрантом и т.п. Трудно сказать, насколько в этом повинна невнимательность взрослых при социализации ребенка, однако такую связь можно презюмировать, если не вводить в эти процессы известную долю мистицизма.

Имея такие глубокие ментального уровня основания, благоустройство имеет также явные политические аспекты. В настоящее время оно зачастую используется скорее на поверхностном уровне как некая технология политического «пиара», будучи при этом эффективным и сравнительно дешёвым приемом. «Проекты благоустройства особо ценятся властями за высокую скорость реализации сравнительно небольшие бюджеты, при этом результат сразу виден всем

горожанам»³⁸. Так партия «Единая Россия» уже несколько лет ведет партийный проект «городская среда анонсируя его следующим образом: «Проект направлен на обеспечение широкого общественного участия в ходе поэтапного благоустройства дворовых территорий и знаковых мест массового отдыха в городах и населенных пунктах с численностью проживания населения более тысячи человек, на создание и благоустройство парковых зон в городах с численностью населения менее 250 тысяч человек, на обеспечение общественного контроля на каждом этапе реализации программ благоустройства»³⁹. В рамках данного партийного проекта особо выделен такой объект как городские парки. Как информирует партийный сайт, в рамках направления сформирован комплексный подход к благоустройству парков, основанный на многочисленных запросах жителей по развитию паркового пространства в городах. В 2017 году 72 региона РФ получили 500 млн. рублей на благоустройство парков из федерального бюджета. Общая сумма софинансирования из региональных и муниципальных бюджетов составила 163 млн. 405 тысяч рублей. 11 регионов благоустроили парки за счет собственных средств. Каждый проект по благоустройству утверждался на общественных слушаниях. Активисты проекта организовали общественный и партийный контроль над ходом работ по благоустройству каждого парка. В 2018 году на благоустройство парков выделено 490 млн. рублей.

Особая любовь к городской красоте вспыхивает в преддверии выборов. В этот период будущие губернаторы, мэры и депутаты изыскивают все возможности, чтобы отметится в этом благородном деле. При этом «партии власти» охотно делают за счет бюджетов, иные за счет своего бизнеса, а самые бедные пытаются организовать акции в виде субботников, волонтерских мероприятий и т.п. В принципе это вполне себе гуманитарные меры, направленные на общее благо, единственно, что смущает – это некоторая «показушность» акций, о чем свидетельствует дружная забывчивость о благоустройстве после выборов. Правда,

³⁸ Щукин А. Маникюр на грязных руках // Эксперт 21–29 января 2019. № 4. С. 58.

³⁹ Официальный сайт партии «Единая Россия» <https://proekty.er.ru/node/6603> (дата обращения: 03.07.2019).

этот прием усиленного внимания к благоустройству, который ранее был во всех методичках для имиджмейкеров по организации выборов, уже автоматически не срабатывает. Так осенью 2018 г. не был переизбран губернатор Владимирской области, хотя все вроде бы делалось «по правилам»: в центре Владимира сделали пешеходную улочку с новым мощением, а перед театром на площади «сухой фонтан». Но «фонтан» не был оценен горожанами, поскольку перед этим в городе закрылось ряд предприятий и сотни человек остались без работы.

Благоустройство имеет резко выраженные социальные черты, что в свою очередь способно приводить и к социальной напряженности. Социологи пишут о городской справедливости и городском неравенстве. Так, например, в современных проектах благоустройство в основном начинают в центрах городов. Поскольку финансовые возможности, как правило, скудны, то в городских центрах благоустройство и заканчивается, не доходя до окраин. Ситуация «центрального» благоустройства вполне понятна, там чаще бывают горожане, приезжие, туристы. Однако ситуация приняла уже хронический характер. Поэтому большая часть горожан принимает мероприятия по благоустройству неприязненно, кто-то в центре с «жиру бесится», перекладывая плитку, а на окраинах дороги нормальной нет. Учитывая, что в центре городов обычно проживает местная элита, то на чувство социального неравенства накладывается и ситуация с благоустройством. Кроме того, в настоящее время в регионах, как правило, нет архитектурных и строительных кампаний, которые могли бы на должном уровне провести работы по разработке, планированию и реализации проектов благоустройства. Чаще всего этим занимаются столичные фирмы, которые, конечно же, работают не в убыток себе, в то время, когда местный рынок труда характеризуется безработицей. Это также не добавляет популярности проектам по благоустройству.

Таким образом, вырванная из контекста жизни городов проблема благоустройства может упереться в тупик множества социально-правовых проблем, не дающим возможности провести работы качественно и в срок, что поставит крест на всех этих таких популярных затеях. Специалисты сейчас четко выстра-

ивают первостепенные проблемы российских городов: коммунальная инфраструктура, транспорт, реновация жилищного фонда, жилищное строительство, социальный жилищный фонд, мусорный вопрос.

Вместе с тем, современное российское городское общество явно формулирует запрос на благоустройство. Как это ни странно это частично связано с наблюдающимся социальным неравенством. Появление в городах или в городских агломерациях новых современных домов, коттеджей, целых кварталов обустроенных на уровне европейских стандартов для элитных слоев очевидно. Поэтому, частично из-за стремления достичь подобия такого уровня, частично от социальной обиды, когда общественные блага государством и обществом не предоставляются всем в одинаковой мере почти все слои населения готовы одобрить реальную работу местных властей по формированию комфортных общественных пространств и осудить их, когда такая работа не проводится или проводится некачественно. При этом население России часто обвиняют в иждивенчестве, ведь благоустройство в богатых «новоделах» оплачено в основном новыми собственниками. Однако такого рода претензии несправедливы. Дело в том, что в настоящее время, в том числе и при наличии плоской шкалы налогообложения доходов, когда в наполнении государственного бюджета участвуют все работающие граждане, стремление почувствовать заботу государства присуще также всем. Однако в этих условиях грандиозные мега-проекты, о которых говорят годами, в основном работают только на те территории, где они проводятся. Далее, разгул коррупции и хищений, а сфера ЖКХ в этом смысле плохо защищена, также не способствуют гражданской солидарности. Поэтому, граждане считают, что поскольку они платят налоги в равных долях, то и блага они должны получать более равномерно. Кстати, технология национальных проектов, в частности «Жилье и городская среда» нацелена на более широкий охват населения. Конечно, в условиях экономического кризиса общий интерес к благоустройству несколько притупляется, однако в своих жизненных траекториях никто не собирается отказываться от комфортной окружающей среды. При этом

урбанистами все более в общественное сознание внедряется мысль о благоустройстве как экономическом и социальном ресурсе городов, их возможности нового позиционирования в современной рыночной экономике, становиться своеобразными брендами новых территорий развития.

ГЛАВА 2

ГЕНЕЗИС КОНЦЕПТА

«БЛАГОУСТРОЙСТВО»

(ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ДО КОММУНАЛЬНЫХ НОРМ)

2.1. Государственное благоустройство (XVIII–XIX вв.)

Как это ни парадоксально слово благоустройство имеющие церковнославянские корни перешло в разряд светских понятий в связи с таким новшеством XVIII века как организация полиции. Понятие полиции пришло в русский деловой язык в ходе реформистской деятельности Петра I как синоним порядка, что соответствовало его значению и в Европе. Первую программу нового государственного института император дал в Регламенте Главному Магистрату 1721 года. Император определяет суть полицейской деятельности следующим образом: полиция «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет и принуждает каждого к трудам и честному промыслу, чинит добрых домостроителей, тщательных и добрых служителей, города и в них улицы регулярно сочиняет, препятствует дороговизне, и приносит довольство во всем потребном к жизни человеческой, предостерегает все приключившиеся болезни, производит чистоту по улицам и в домах, запрещает излишества в домовых расходах и все

явные прегрешения, призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих немощных, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям Божиим, воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках; вкратце же, над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»⁴⁰.

Как видно под понятием полиции понимается не специализированный орган по борьбе с правонарушениями, а широкая сфера государственной деятельности, которая на момент возникновения полиции и учений о полицейской деятельности обнимала довольно пространную часть государственного управления за некоторыми исключениями: юстицией, военными делами, иностранными делами и т.п. Поэтому и органы управления, например, Министерство внутренних дел, имело очень широкие функции, поскольку в его ведении действительно были почти все «внутренние дела». Это давало основания в нестрогом смысле ставить знак равенства между понятием правительства и полиции.

Благоустройство, как юридический, а точнее государственно-правовой термин стал чаще применяться с конца XVIII – начала XIX века. В императорском Указе от 4 марта 1797 года об учреждении в Сенате особой Экспедиции Государственного хозяйства Генерал-Прокурору руководившему Экспедицией вменялось докладывать царю проекты постановлений до «Благоустройства хозяйственного». Манифест Александра I от 8 сентября 1802 г. провозгласил создание восьми министерств, в том числе и министерства внутренних дел. Задачи министра определялись следующим образом: «Должность министра внутренних дел обязывает его печись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи»⁴¹. Манифест от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» определил, что сфера внутренней безопасности государства выделилась в особую категорию государственных дел, в

⁴⁰ Законодательство Петра I / Отв. ред. А. А. Преображенский, Т. Е. Новицкая. М.: Юридическая литература. 1997. С. 446.

⁴¹ Цит. по: Развитие русского права в первой половине XIX века. М., 1994. С. 99.

связи с чем, образовывалось Министерство полиции. Предметы его ведения, как указано в манифесте, ранее относившиеся к компетенции Министерства внутренних дел, подразделялись на две части: первая – дела, относившиеся к общему благоустройству (дела медицинские и карантинные, по продовольствию, безопасность путей сообщения, по цензурным установлениям, приказам общественного призрения и др.), вторая – дела по полиции исполнительной (приведение в исполнение судебных решений, сбор недоимок, устройство внутренней стражи, смирительные дома и т.д.)⁴². Исследователи отмечают что, Министерство полиции унаследовало от Министерства внутренних дел «как раз те части управления, которые вызывали наибольшие затруднения: губернские учреждения, продовольственное дело, городское и земское хозяйство, врачебную часть, общественное призрение и заботы по содействию военному ведомству»⁴³.

В 1834 году по Высочайшему повелению императора Николая I было издано «Обозрение государственного управления по части общественного благоустройства в 1831 году»⁴⁴ – некая энциклопедия состояния Российской Империи. Думается, что повелев издать данный сборник, Николай I хотел показать российскому образованному обществу состояние страны в позитивном свете, как если не процветающего, то, во всяком случае, динамично развивающегося государства. Содержание книги охватывало различные вопросы общественного благоустройства, под которым понималось: устройство местных управлений, народонаселение, состав народонаселения, дворянское общество, города, столицы, строительная часть в губерниях, селения, ссылки, российско-американские колонии⁴⁵. Надо отметить, что во многих материалах сборника довольно часто предметы рассматриваются под «социальным» углом зрения, т.е. учитывая ту

⁴² Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 1. Т. XXXI № 24307 (при цитировании сохранены, по возможности, стиль и орфография исторических документов).

⁴³ Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. Репринтное издание. М., 2002. С. 39.

⁴⁴ Обозрение государственного управления по части общественного благоустройства в 1831 году / Издано по Высочайшему повелению. СПб.: В типографии Медицинского Департамента Мин. внут. дел, 1834. – [1], 254 с.

⁴⁵ Там же. С. 203.

пользу или благо, которые могут извлечь для себя подданные различных сословий, в том числе и простой люд. Примечательно, что в названии уже употреблено не благоустройство хозяйственное, а общественное, что как писал впоследствии И. В. Платонов, является более точным, поскольку речь идет о народном хозяйстве. Впрочем, в принятом в январе 1845 года акте об учреждении Губернских правлений устанавливается что «Губернское правление управляет делами общего благоустройства, охраняет права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствие; управляет делами относительно народного здоровья, продовольствия, хозяйства и промышленности; содействует всем другим управлениям ...»⁴⁶. Скорее авторы этих документов не видели различия в понятиях общего и общественного благоустройства.

По Университетскому уставу 1835 года на юридических факультетах университетов создавались кафедры законов благоустройства и благочиния⁴⁷. Это давало возможность научного освоения концепта благоустройство.

При составлении Свода Законов Российской Империи все полицейские законы были объединены в две группы: законы государственного благоустройства, составившие 6 часть Свода, помещенную в XI и XII томах, и законы государственного благочиния, составившие 7-ю часть Свода, помещенную в XIII и XIV томах.

В 1840 году в Санкт-Петербурге вышла работа ученого-юриста, преподавателя по кафедре Законов Государственного Благоустройства и Благочиния в Императорском С. Петербургском Университете, доктора прав Н. Ф. Рождественского «Основания государственного благоустройства, с применением к Российским законам»⁴⁸. Это был методически хорошо разработанный достаточно емкий труд, что показывает, что с момента издания первого сборника по

⁴⁶ Полное собрание Законов Российской Империи т. 20. С. 16.

⁴⁷ Как писал видный российский ученый-административист И. А. Андреевский: «благочиние – юридический термин, обозначающий со времени русской кодификации законодательство о мерах, обеспечивающих безопасность» – Андреевский И. Е. Благочиние // Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. Т. 2. СПб., 1896. С. 153.

⁴⁸ Рождественский Н. Ф. Основания государственного благоустройства с применением к российским законам. СПб., 1840.

данным вопросам проблема подверглась основательной проработке. Так учебник начинается с определения места науки государственного благоустройства (и благочиния) в сложившейся тогда системе политических (общественных) наук. Как полагает автор: «Наука, излагающая меры Правительства, имеющие целью, *удалить внешние препятствия*, встречаемые подданными, при стремлении их к благосостоянию, и ими самими, без пособия Правительства, непреодолимые, – называются *Государственным Благоустройством*»⁴⁹. При этом деятельность Правительства должно быть законна и разумна. Н. Ф. Рождественский, рассматривая различное сочетание публичных и частных начал отмечает: «Безопасное и свободное пользование правами личными и по имуществу есть главное основание всякого благоустроенного государства. Каждый член государства сам должен достигать своих целей, непротивных разуму и без обиды других людей. Все учреждения в государстве имеют целью обеспечить и охранить сии права»⁵⁰. И еще: «Безусловное сохранение всех прав – справедливость – есть первое начало и основание благоустроенного государства»⁵¹.

Надо отметить, что появлению данного труда предшествовала большая научная работа Н. Ф. Рождественского над данными проблемами. Например, он выделял различные виды полицейской деятельности, в том числе и т.н. медицинскую полицию. Так в своей докторской диссертации в 1836 году он отмечал, что сохранение жизни и здоровья необходимо как для самого назначения человека, так и для безопасности и благосостояния государства. Вот почему правительство употребляет различные меры к сохранению здоровья своих подданных. Совокупность таковых мер составляет предмет медицинской полиции. Под именем медицинской полиции я разумею ту часть государственного благоустройства и бла-

⁴⁹ Там же. С. 8.

⁵⁰ Там же. С. 9.

⁵¹ Там же. С. 12.

гочиния, которая учит, каким образом под надзором и при содействии правительства сохраняется и, в случае потери оно, восстанавливается здоровье человека»⁵².

Н. Ф. Рождественский разработал систему науки государственного благоустройства, разделив ее на три части: попечение о благосостоянии физическом, попечение о благосостоянии умственном и нравственном, и попечение о народном имуществе. В первой части рассматриваются вопросы народонаселения, здравоохранения, борьба с голодом, вопросы призрения. Во-второй, – образование, культура, религия. В третьей, самой обширной части, даются сведения о деятельности правительства в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, финансах и т.д. с целью развития народного хозяйства. Таким образом в книге Н. Ф. Рождественского можно увидеть добротный источник сведений о деятельности властей государства по решению т.н. «общих дел» или по терминологии того времени – полиции. Вместе с тем, такая широкая проблематика размывала предмет науки, что приводило к многочисленным дискуссиям о соотношении благоустройства, благочиния и благосостояния с одной стороны, с юстицией, финансами и экономией с другой стороны, со сложными практическими проблемами, возникающими в ходе государственного управления – с третьей.

В 1856 году была издано уже сугубо теоретическое исследование концепта государственного благоустройства – «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном» профессора Императорского Харьковского Университета по кафедре Законов Благоустройства и Благочиния Государственного И. В. Платонова⁵³. В начале работы автор обращает внимание на разнообразие определений благоустройства. Он выделяет пять направлений среди зарубежных и отечественных ученых по-разному трактующих понятия

⁵² Рождественский Р. Ф. Рассуждения о мерах правительства к сохранению жизни и здоровья народа, сочиненное Николаем Рождественским для получения степени Доктора Законоведения. СПб., 1836. С. 6.

⁵³ Платонов И.В. Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном / Сочинение Профессора Императорского Харьковского Университета по кафедре Законов Благоустройства и Благочиния Государственного Ивана Платонова. Харьков: Печатано в Университетской типографии, 1856. – XVIII, 143 с.

благоустройства и благочиния. Три обстоятельства являются причинами таких дискуссий. Во-первых, как остроумно замечает Платонов, в круг науки «входят меры по истреблению саранчи и – средства к распространению просвещения, наблюдение за правильностью мер и весов и – учреждение домов для умалишенных, облегчение путей сообщения и – учреждение смиренных и тюремных заведений, надзор за правильностью и порядком строений в государстве и – попечение о сбыте сельских произведений, содействие к образованию вкуса в народе и – принятие мер против чумы...»⁵⁴. Конечно, такой обширный круг проблем не поддается качественной систематизации. Второй причиной такого состояния науки, по Платонову является тот факт, что в законодательстве как в древнем, времен XII таблиц и Солона, так и в современном вопросы благоустройства тесно переплетены с иными правовыми вопросами, поэтому, не разрушив устоявшуюся систему сгруппировать их чрезвычайно сложно. Третьей причиной неразвитости науки является тот факт, что в европейской традиции данную науку именуют по разному: *Politia*, *Polizei*, *Police*.

Платонов, проведя анализ состояния российского законодательства и проблемы науки государственного благоустройства и благочиния пришел к выводу, что «законы Благоустройства и Благочиния государственного будут составлять такую часть Законодательства, которая имеет целью определение мер к устройению материального и нравственного благосостояния народа путем, как положительным (Благоустройства), так и отрицательным»⁵⁵. Анализируя практику употребления термина благоустройство в законодательстве автор выделяет три варианта, Во-первых, в общем оно означает «добрый порядок дел и устройство, необходимое для достижения благой цели, всего Государства, или определенного общества и сословия»⁵⁶. Во-вторых, благоустройство понимается в более узком значении как «системы мер к поддержанию и возвышению народного бла-

⁵⁴ Там же. С. 19–20.

⁵⁵ Там же. С. 64.

⁵⁶ Там же. С. 71.

госостояния путем развития промышленности и обеспечения различных потребностей народных»⁵⁷. В третьем смысле благоустройство тождественно понятию полиции.

При этом автор негативно относится к переименованию учебной дисциплины Государственное благоустройство в Государственную полицию. Логика его состоит в том, что охранительная деятельность (благочиние) имеет производный характер от собственно благоустройства, а поскольку к тому моменту деятельность полиции смещалась в сторону сугубо охранительной функции, то переименование значило бы признать за придаточным главенствующую роль. Сама же работа довольно интересна тем, что автор поднимает много философских и правовых вопросов спор, о которых актуален и в настоящее время и может быть обозначен как соотношение правовой и социальной государственности или, как пишет автор, – «права и блага».

В 1861 году в качестве приложения к «Журналу Министерства внутренних дел» публиковался ежемесячный журнал. «Летопись сельского благоустройства» Вышло 12 номеров. Главной задачей «Летописи сельского благоустройства» было освещение крестьянской реформы 1861 года.

Научной работой, для которой рассматриваемый концепт государственного благоустройства стал методологической основой, была изданная 1869 году монография В. С. Власьева «Очерки государственного благоустройства России в XVII веке». Текст книги начинается с определения государственного благоустройства: «Под государственным благоустройством разумеется, как известно, попечение государственной власти об общественном благе, т.е. о развитии общественных интересов, как материальных, так и нравственных. Это попечение может состоять или только из содействия обществу в развитии его интересов, или же может простирается до того, что государство берет под свою опеку и эти интересы и самое общество»⁵⁸. Монография носит исторический характер, автор

⁵⁷ Там же. С. 72.

⁵⁸ Власьев В. С. Очерки государственного благоустройства России в XVII веке: Истор. исследование. М. : Унив. тип. (Катков и К°), 1869.

делает ретроспективный анализ политико-экономической ситуации, сложившейся в XII веке сквозь призму представлений о государственном благоустройстве сложившихся двумя веками позже. При этом отмечается, что в памятниках права исследуемого периода довольно мало сведений о деятельности властей в отношении государственного благоустройства, но, тем не менее, некоторые проводимые властные мероприятия, имея перед собой собственные интересы при этом попутно затрагивали и более общие социальные проблемы.

В 1863 году кафедры благоустройства и благочиния были переименованы в кафедры полицейского права. Это повлекло за собой перестройку учебных курсов. Наблюдается любопытная тенденция: если в названиях курсов еще сохраняется термин благоустройство, то в содержании работ он нигде не раскрывается. Так изданная в Киеве в 1873 году работа профессора Н. Бунге называется «Полицейское право. Введение и государственное благоустройство»⁵⁹, однако, как отмечали критики, название курса не соответствовало содержанию, поскольку в работе освещались вопросы экономической политики. Там же в Киеве в 1890 году вышел «Курс государственного благоустройства (полицейского права)» профессора А. Я. Антоновича⁶⁰. В нем автор опирался на традиционные подходы и писал, что «мероприятия, направленные к организации народного благосостояния, могут быть сведены к двум категориям: к созданию условий безопасности и к созданию условий материального и духовного благосостояния. Соответственно, разделяют полицейское право на два отдела: благочиния и благоустройство. Первый отдел преимущественно обнимает собою право, устанавливающее то, чего не должно желать. Второй обнимает ряд постановлений преимущественно положительного порядка»⁶¹. При этом автор также не стал развивать учение о государственном благоустройстве, а называл полицейское право «юридической экономией».

⁵⁹ Бунге Н. Х. Полицейское право. Введение и Государственное благоустройство. Т. 1: Курс, читанный в Университете Св. Владимира / Профессор Н. Бунге. – Выпусков 1-го и 2-го второе издание, 1873 г. дополненное и измененное, выпуска 3-го первое издание 1869 г. Киев: В Университетской Типографии, 1873. – IV, III, 334 с.

⁶⁰ Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев 1890.

⁶¹ Там же. С. 25.

Таким образом, к концу века полицейское право вытеснило науку государственного благоустройства, чтобы в свою очередь быть вытесненной административным правом. Вместе с тем, содержание дисциплин во многом сохраняло преемственность. Так И. Е. Андреевский делит свой труд «Полицейское право» (1870) на две части: в первой излагается теория полиции безопасности, во второй – полиция благосостояния. При этом отмечается тесная органическая связь этих двух родов полиции, что дает возможность рассматривать их в рамках одной науки полицейского права⁶². К концу XIX века термин благоустройство в основном вышел из официального употребления, что и зафиксировала Большая энциклопедия в 1896 году⁶³. Он был заменен на термин благосостояние.

Как видно термин государственное благоустройство, несмотря на его широкое хождение в «деловой» речи, все же по мере развития общественных отношений становился все более неадекватным. Второй корень «устройство» имел технический оттенок чего-то искусственного, рукотворного, в то время как власть претендовала на фундаментальность и естественность. В то же время настало время «великих реформ», и многие функции которые ранее власть брала на себя и устраивала жизнь общества по своему разумению, теперь были переданы обществу, местному самоуправлению (земствам). Это были довольно широкие сферы: образование, здравоохранение, градостроительные, коммунальные проблемы и т.п. Поэтому если применять термин в широком смысле благого порядка, то в этом были какие-то резоны, но если им обозначать конкретные виды управления, то это не соответствовало действительности. Тем более не соответствовало действительности отождествление его с полицией, которая все более и более брала на себя только функцию благочиния.

Поскольку и благосостояние, и благоустройство, и благочиние, и благополучие, и благоденствие, то есть весь набор применяемых здесь терминов имеет корень «благо» есть смысл обратить внимание на те представления, которыми

⁶² Российское полицейское (административное) право: Конец XX – начало XXI века: Хрестоматия. Воронеж. 1999. С. 46.

⁶³ См.: Большая энциклопедия Т. 3. СПб., 1896. С. 296.

руководствовались государственные деятели при употреблении этого слова. «Теоретическая конструкция полицейского государства предполагала провозглашение материального и духовного благополучия естественными правами личности и настолько высокий уровень социально-экономического развития страны, что неудовлетворенных материальных и духовных потребностей у личности быть не могло. Теория полицейского государства, основанная на философии эвдемонизма, обосновывала стремление к благоденствию граждан, устранению нищеты и невежества»⁶⁴.

В таком же смысле рассматривал проблему благоустройства и Гегель (правда, не употребляя данного термина): «Цель полицейского надзора и опеки – предоставить индивиду всеобщую наличную возможность для достижения индивидуальных целей. Полиция должна заботиться об уличном освещении, строительстве мостов, установлении твердых цен на товары повседневного потребления, а также о здоровье людей». По данному вопросу могут два крайних мнения: с одной стороны всеобщий контроль полиции – полицейское государство, с другой – всеобщая свобода и каждый человек должен сам определять условия своего существования. Гегель придерживается принципа разумного среднего: «Обе стороны должны быть удовлетворены, и свобода промыслов не должна быть таковой, чтобы подвергать опасности *всеобщее благо* – (курсив наш)»⁶⁵.

2.2. Общественное благоустройство (реформы 60-х гг. XIX века – Октябрьская революция 1917 г.)

В российском законодательстве момент перехода от государственного благоустройства к общественному зафиксирован довольно точно – начало 60-х годов XIX века – время Великих реформ. Прежде всего, нужно отметить, что про-

⁶⁴ Нижник Н. С. Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194.

⁶⁵ Гегель Философия права. М., 1990. С. 207–208.

водя Крестьянскую, Судебную, Земскую и позднее Городскую реформы правительство, наряду с другими целями, добивалось снятия с себя обузы по обустройству городов и сел империи. Поэтому вопросы местного хозяйства были детально регламентированы в соответствующих положениях. Как писал А. А. Кизеветтер введение земских учреждений по «Положению о губернских и уездных учреждениях по крестьянским делам» в 1864 г. раздвинуло рамки общественной самодеятельности в сфере местного управления и впервые открыло возможность создания в русской провинции таких сторон благоустройства, о которых и не грезились русскому провинциальному обывателю дореформенной эпохи⁶⁶. Существуют две теории местного самоуправления, по критерию какое начало выходит на первый план: государственное или общественное. По отношению к реформам 60-х годов в современной науке идет спор о том, какое же начало превашировало. Царское правительство довольно жестко пресекало все политические поползновения новых структур, однако с другой стороны земское (городское) самоуправление России должно было сосредоточить свое внимание на управлении местным хозяйством, население самостоятельно обеспечивать свои интересы и нужды, изыскивая ресурсы для благоустройства, в широком смысле, территорий своего проживания.

Городовое положение 1870 года задачами городского самоуправления видело «в основном культурно-хозяйственные дела: внешнее благоустройство города (согласно утвержденному правительственными властями плану), содержание городских коммуникаций, попечение о благосостоянии городского населения (народное продовольствие, здравоохранение, принятие мер против пожаров, содержание больниц, театров, библиотек, музеев и т.д.), забота о народном образовании и прочее⁶⁷.

Одним из документов пакета актов оформляющих Судебную реформу 1864 года был «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», который

⁶⁶ Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. М., 1910. С. 140.

⁶⁷ Макаров Д. В., Зайцева А. И., Андреева О. Р., Целовальникова Н. В., Острякова Ю. Е. Исторические аспекты развития жилищно-коммунального хозяйства в России (XVIII–XIX вв.) Иваново. 2015 С. 16.

во многом почему-то не стал предметом исследовательского интереса. Между тем самим фактом своего существования он обозначает еще не окончательно разрешенную и сейчас проблему российского законодательства: проведение четкой черты между преступлениями и проступками. Поскольку в ходе судебной реформы в стране вводился новый институт мировых судей, то для его полноценного функционирования нужен был соответствующий нормативный материал – нечто вроде кодекса о проступках. Поэтому из всего массива законодательства были выделены нормы о преступлениях небольшой общественной опасности, которые по объекту были сведены в главы, отделения и статьи, а также составлена общая часть.

«Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» содержал главу 4 – «О проступках против общественного благоустройства». В названии главы содержится указание на видовой объект – общественное благоустройство. Ко времени принятия судебных уставов уже сложилось понимание термина общественное благоустройство, под которым как видно понимали изрядно сокращенное, «скукоженное» государственное благоустройство. Прилагательное «общественное» здесь означает то, что проблема касается только общества в его поселенческом видении, а государство оставляет за собой функцию правосудия, т.е. некоего контроля за правомерностью организации общественного хозяйства. Главу составляют статьи 52–57.

Первая статья главы 4 под номером 52 устанавливала ответственность «За засоривание рек, каналов, источников или колодцев бросанием в них камней, песку и т.п. веществ, от которых не может последовать порчи воды, а равно за неисполнение обязанности чистить колодцы и содержать их в исправности»⁶⁸. Наказанием за такого рода действия был штраф на сумму не свыше десяти рублей. Следующая статья предусматривала ответственность за проведение подземных труб от помойных ям, заводов или отхожих мест в городскую канализацию, а также проведение таких труб в реки или каналы. Здесь наказание уже было

⁶⁸ Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями // Российское законодательство X–XX веков в 9 томах. Том 8. Судебная реформа. М., 1991. С. 402.

более значимым – штраф в размере до ста рублей. Как видно эти статьи были направлены на сохранение источников водоснабжения – очень важный элемент обеспечения жизнедеятельности поселений.

Статья 54 предусматривает новый состав: «За неосвещение или неисправное освещение улиц обязанные к тому лица, независимо от уплаты стоимости освещения, подвергаются денежному взысканию не свыше одного рубля с каждого фонаря». Освещение улиц было важной темой для городских, прежде всего, муниципальных властей. Общей чертой местного самоуправления как до революции, так и в настоящее время является дефицит бюджета (за исключением, конечно столиц), поэтому законодатель применяет административные «рычаги» – освещение должно было функционировать независимо от того есть споры об его оплате.

Ключевой, для местного хозяйства является статья 55. Она наказывала «За несоблюдение правил о чистоте и опрятности на улицах, а равно за допущение бродить по ним скоту там, где это воспрещено». А следующая статья, продолжая данную тему: «За своз мусора, нечистот или палого скота не в назначенное для того место». Так тогда была обозначена «мусорная проблема».

По мысли законодателя в тему общественного благоустройства также входило браконьерство. Согласно последней в данной главе экологической статье 57, лица привлекались к ответственности за охоту, а также рыбную или иную ловлю в запрещенное время, в недозволенных местах, запрещенными способами или без соблюдения предписанных правил, равно как за разорение птичьих гнезд или продажу дичи, добытой в недозволенное время. Примечательно то, что здесь объектом посягательства является не частная собственность, например, владельца леса, а именно экологические моменты. Надо отметить, что некоторые правонарушения, которые можно отнести к посягательствам на общественное благоустройство можно обнаружить и в других главах Устава. Например, в статьях 69–73 наказываются виновные в неисправном содержании тротуаров, мостков, мостовых и дорог, также за порчу тротуаров, мостков, мостовых, дорог и шоссе или находящихся на них перил, канав, столбов, деревьев и т.п., за прогон

скота по шоссе там, где это запрещено. Как видно законодатель ко всем этим объектам относится как к общему имуществу и не разделяет их по форме собственности.

Некоторые составы правонарушений имели двух или многообъектный характер, поэтому одно и то же деяние могло быть рассмотрено в различных главах. Например, защита питьевой воды предусматривалась и в главе 9 «О проступках против народного здравия». Статья 111 предусматривала наказание за порчу воды в местах, где ее берут для внутреннего употребления, мочение льна или конопли, сваливание или выливание нечистот, или же бросание вредных веществ, когда при том не было умысла нанести вред общественному здравью. При наличии же такого умысла, как предусматривал Устав, дело поступало к коронным судьям и рассматривалось в соответствии с уголовным законодательством.

Таким образом можно сделать вывод, что сфера общественного благоустройства по представлениям того времени: а это вторая половина XIX века – начало XX века включала в себя обеспечение поселений питьевой водой, наружное освещение, уборку мусора, содержание коммуникаций, при этом речь идет не столько о техническом состоянии, а о «чистоте и опрятности». Особая тема – это содержание скота, опять же не столько с позиций ветеринарии, а для сохранности благоустройства. Сфера благоустройства выделена «Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» в особый объект правового регулирования наряду с главами о нарушении уставов строительства и путей сообщения, пожарного, проступками против народного здравия, о похищении и повреждении чужого леса.

Таким образом, в это время идея и концепт благоустройства не умерли, а переместились в другую социальную нишу. Дело в том, что созданные в результате реформ 60-х годов органы местного самоуправления – земства, начали брать на себя данные функции. Но кроме земских управ начали появляться и органы общественной самодеятельности, которые также ставили своей целью создание неких удобств для жизни населения. Так в Подмосковье с конца XIX века года начали образовываться дачные общества благоустройства. В 1912 году в России

их уже было 601. Одно из самых знаменитых – Общество благоустройства дачной местности Царицыно (ОБДМЦ). Создание подобных обществ имело своей причиной неясный правовой статус подобных образований, что выводило их из-под непосредственного управления земств. Так причиной появления Царицыно стало решение Московского уездного земского собрания демонтировать установленные ранее осветительные фонари, поскольку денег на их обслуживание в кассе земства не хватало. В уставе общества, принятом в 2008 году его целью значилось приведение дачного хозяйства в «возможно лучшее состояние по ... благоустройству и удобствам». Общество содержалось в основном на членские взносы. В Царицыно взносы были добровольные, однако в других обществах, как правило, обязательные. Главные направления деятельности общества заключались в организации освещения, противопожарных мероприятиях и водообеспечении⁶⁹. Подобные процессы проходили и в других местностях Российской Империи. Так в 1912 году было создано общество благоустройства села Благодарного Ставропольской губернии. Активная позиция членов общества позволила в сравнительно короткий срок построить кинотеатр, гостиницу, дома под квартиры, навести порядок на улицах, решать проблему уличной освещенности, завершить строительство общественного сада. Энтузиазм жителей Благодарного зиждился на строительстве в сторону села железнодорожной ветви⁷⁰.

Как показал в своей кандидатской диссертации А. Ю. Морозов изучивший деятельность обществ благоустройства в Московской губернии в данном процессе наблюдались следующие феномены: доверие администрации к самодеятельным объединениям и передача им определенных функций (на примере организации сторожевой охраны в поселках); высокий уровень социальной зрелости и ответственности обществ, которые смогли организовать работу, требовавшую

⁶⁹ Зубков И. В. Историко-краеведческие чтения. Царицыно. Общество благоустройства дачной местности Царицыно // Московский журнал. История государства Российского № 11 (239). 2010.

⁷⁰ Забелин В. М. Общество по благоустройству села Благодарного Ставропольской губернии // Сборник конференций НИЦ «Социосфера» 2015. № 3. С. 70–73.

в то время значительных технических и организационных усилий (например, организация освещения в поселка); существенный вклад обществ в культурную и духовную жизнь, взаимодействие с Русской православной церковью и строительство при содействии обществ в ряде поселков храмов, создание обществами в поселках инфраструктуры комфортного проживания благодаря деятельности по внешнему благоустройству поселков, организации пожарной охраны и медицинской помощи населению, проведению санитарных мероприятий и пр. В годы первой мировой войны общества благоустройства помогали государству и земствам в организации лазаретов, сбор пожертвований, забота о семьях военнослужащих, беженцах⁷¹.

В начале XX века начался бурный рост российских городов, в том числе и в части развития городского благоустройства. Можно выделить пять основных направлений: водоснабжение, освещение, трамвай, электричество, газовое хозяйство. Здесь большой пример давали европейские города, хотя многие управленческие находки земских и городских властей в России были вполне самобытными. Российские города владели трамваями, шоссейными дорогами, водопроводами, скотобойнями, электростанциями, системами канализации, телефонными станциями, ломбардами, аптеками, мельницами, газовыми заводами, типографиями, театрами, прачечными, ночлежными домами, пристанями, банями, пекарнями, кирпичными заводами. Разумеется, не все эти объекты относятся к обеспечению благоустройства. Однако, при удачном управлении всей этой собственностью, муниципалитет получал финансовую устойчивость и мог вкладывать прибыль в объекты благоустройства. Поэтому в российских городах было общее стремление не отдавать городское хозяйство в частные руки, развивать концессии, а наоборот, заботиться о нем как об общем деле. В России наблюдались все те процессы урбанизации, какие проходили и в Европе: рост населения, что вело к его скученности, рост стоимости жизни, антисанитария. Как конста-

⁷¹ Морозов А. Ю. «Общества благоустройства» в Московской губернии: организация и деятельность :1898–1917 гг. Дис. канд. ист. наук. М., 2007.

тировал В. П. Твердохлебов «Развившийся капитализм проявлял все свои отрицательные стороны, не создав, однако тех сил, которые западных странах хоть несколько парализовали эти вредные последствия роста городов. Особенно низко стояло, сравнительно с Западом, городское благоустройство: русские города в этом отношении стояли ниже самых мелких городишек в Германии»⁷².

Между тем, как отмечает А. В. Мамаев: «Несмотря на значительные достигнутые успехи, большинство жителей русских городов к 1917 г. по прежнему не имели самых простых удобств: электричества, канализации, водопровода, нормального уличного освещения, слабо удовлетворялись их культурные и образовательные потребности, на низком уровне оставалась медицина»⁷³. Ту же мысль проводит и Л. А. Велихов в своем знаменитом труде «Основы городского хозяйства», сравнивая развитие благоустройства в России и европейских странах. Виня в недостатках развития российских городов политику царского правительства, автор делает следующий вывод: «Война, возложившая на города ряд новых задач и ухудшившая их финансовое положение, еще усилила конфликт между производительными силами, коллективными потребностями и действительностью, пока не наступил час расплаты самодержавия за все те издевательства, которые из-за него терпели города уже много лет. Гордиев узел был разрублен отчасти Февральской, а затем окончательно Октябрьской революцией»⁷⁴.

2.3. Коммунальное благоустройство (советский период)

Проблема управления городами встала перед Советской властью чуть ли не с первого дня ее существования. Смена формы власти прошла довольно

⁷² Твердохлебов В. П. Местные финансы. М., 1928. С. 15.

⁷³ Мамаев А. В. Городское благоустройство, финансы и вопрос о муниципализации в России накануне революции 1917 года / А. В. Мамаев // Историко-экономические исследования. 2016. Т. 17, № 2. С. 340. DOI : 10.17150/2308-2588.2016.17(2).321-342.

⁷⁴ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л. Гос. изд-во. 1928. XII 467 с. С. 415.

быстро и «триумфальное» шествие новой власти повлекло за собой и то, что старые органы управления: городские и земские организации были упразднены в течении 1918 года. Их функции были переданы местным советам, а в центральном правительстве – Совете народных комиссаров РСФСР за данное направление отвечал Народный комиссариат внутренних дел. Понятно, что в пылу начавшейся гражданской войны проблемы коммунального хозяйства были отнюдь не на первом месте, что в полной мере почувствовали на себе жители городов без различия их социального происхождения. Поэтому после окончания войны, отмены крайностей «военного коммунизма» и с началом новой экономической политики новая власть взялась за преодоление разрухи и в городском хозяйстве. Началось восстановление тех рубежей, которые были достигнуты до революции и переход на плановые государственные начала. С 1922 г., возобновлены съезды по водоснабжению и канализации, созываемые постоянным бюро этих съездов, и вновь были организованы трамвайные съезды и съезды коммунальных электростанций, созываемые НКВД. В 1921 г. НКЗдравом и НКВД был созван обширный съезд по оздоровлению городов, и в 1928 г. – по оздоровлению городов Поволжья. Данная сфера носила официальное название жилищно-коммунального или просто коммунального хозяйства. В 1920 году Совет народных комиссаров за подписью В.И. Ленина принял Декрет «О Коммунальных Отделах Исполнительных Комитетов (Положение)»⁷⁵. Пункт 2 Положения перечислял отрасли местного хозяйства, передаваемые в управление коммунальным отделам. В этом перечне был подпункт «г» следующего содержания: «г) Благоустройство населенных пунктов (планировка, очистка, мостовые и мосты, набережные, сады, скверы, памятники, проведение и ремонт дорог, не находящихся в ведении Губернского Управления <...> дорогами и т.п.)». Для широкомасштабного социалистического строительства слово «благоустройство» выглядело несколько анахронично, но, тем не менее, использовалась в деловой речи. Причем нужно отметить, что в Декрете наряду с благоустройством назывались и иные отрасли

⁷⁵ Декрет СНК РСФСР от 08.04.1920 «О Коммунальных Отделах Исполнительных Комитетов (Положение)» // <http://sssr.regnews.org/doc/hw/ww.htm>

коммунального хозяйства: жилищное дело, земельные участки, топливо, похоронное дело»⁷⁶. Особый интерес вызывает подпункт «в»: «заведывание предприятий общего пользования, имеющими местное значение (водопровод, освещение всех видов, трамвай, местное пароходство, паромы и перевозки, канализация, поля орошения, мусоросжигательные печи, крематории, бани, прачечные, парикмахерские, и т.п.). Как видно в этом пункте перечисляются многие объекты местного хозяйства, которые ранее рассматривались в контексте благоустройства. Впрочем, декрет СНК носил управленческий характер и не ставил своей целью какие-либо теоретические изыски.

О деятельности властей на этом переходном этапе советской урбанизации довольно подробно написал выдающийся отечественный исследователь Лев Александрович Велихов в своем поистине энциклопедическом труде «Основы городского хозяйства» вышедшем в 1928 году, и который, по мысли автора, должен был стать учебным пособием для нового поколения городских деятелей. Однако эту работу вскоре запретили, а автора репрессировали – вполне обычный сюжет для того времени. «Основы» переиздали только в 1996 году, т.е. на новом историческом витке развития местного самоуправления. И даже тогда труд Л. А. Велихова выполнял задумку автора – многие современные деятели местного самоуправления России, как теоретики, так и практики открыли для себя целый мир исторических событий, практических дел и теоретических положений, связанных с организацией городской жизни.

Как ученый, Л. А. Велихов прекрасно знал необходимость определений основных понятий для исследуемой сферы⁷⁷. Таковыми были: местное хозяйство, коммунальное хозяйство и благоустройство. По его наблюдениям для того периода терминология еще не устоялась. Так, например, к местному хозяйству относили и образование, и здравоохранение, что, по его мнению, было неверно и развитие советского законодательства подтвердило его правоту. Особый интерес

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ К одной из глав работы он предпослал эпиграф: Правильное определение предмета науки есть одновременно и фактор, и показатель ее успехов. *Эм. Кант.*

вызывает его отношение к благоустройству. Он комментирует подход проф. З. Х. Френкеля, который писал: «К общему городскому благоустройству относятся все те стороны устройства города, вся та часть материальной культуры, которая назначением своим имеет обратить город в общее жилище – здоровое, безопасное, по возможности долговечное, прочное, красивое и уютное»⁷⁸. Велихов попутно отмечает бедность российской муниципальной терминологии и ее неадекватности современным реалиям. По его мнению, дефиниция Френкеля описывает только цель благоустройства, а не его суть. «Под городским благоустройством – согласно Л. А. Велихову, в узком или тесном смысле надлежит понимать жилищное и уличное благоустройство, как-то: планировку, муниципальное строительство, жилищный и земельный вопрос, замощение, зеленые насаждения, уход за улицами, уличный транспорт, муниципальную связь, городское освещение и отопление»⁷⁹. Понятие же внешнего благоустройства, к которому, например, относят зеленые насаждения, внешнее освещение и т.п., вообще является излишним и только запутывает суть проблемы. Вместе с тем, ученый готов допустить понимание благоустройства в широком смысле, но в другой интерпретации. «Под *городским благоустройством в широком смысле* следует понимать удовлетворение социальных нужд, материальных и духовных, причем в первую категорию входят оздоровление городов и здравоохранение, область продовольствия и питания, социальное обеспечение и призрение, а также и проблема безопасности (пожарное дело, борьба с наводнениями, заносами и ледяной стихией), а во вторую – народное образование и развлечения, муниципальная эстетика и общественная нравственность как результат борьбы с алкоголизмом, нищенством, проституцией, хулиганством»⁸⁰. И далее: «Если мы условимся подразумевать под городским благоустройством в тесном и широком смысле общий результат хозяйственной деятельности городов, то наше определение соответ-

⁷⁸ Френкель З. Х. Основы общего городского благоустройства. М., 1926. С. 10–21.

⁷⁹ Велихов С. 224.

⁸⁰ Там же.

ствующего термина примет такую форму: *городское благоустройство есть совокупность создаваемых городским хозяйством условий, в которые поставлено удовлетворение коллективных потребностей городского населения*»⁸¹.

Последнее определение конечно, чрезмерно широко, однако на тот момент неустоявшихся терминологических споров нужно было внести необходимую в том числе и идеологическую ясность. При этом автор отмечает что самое слово «благоустройство», почерпнутое из старинного обывательского языка (на ряду с благочинием, благолепием, благосостоянием), в научном отношении далеко не безукоризненно, ибо в нем содержится элемент качественной оценки.

Еще одна терминологическая проблема заключалась в разведении понятий коммунальная деятельность (хозяйство) и благоустройство. Взгляды на эту проблему в современной Л. А. Велихову литературе были самые различные. Так один из авторов утверждал, что в СССР нет коммунального хозяйства, а есть коммунальное благоустройство. По мысли Л. А. Велихова: «нельзя ни отождествлять хозяйство с благоустройством, ни считать последнее составной частью первого: коммунальное хозяйство есть *деятельность*, имеющая своей *целью* благоустройство; понятие это чисто динамическое, благоустройство же есть созданная хозяйством обстановка, имеющая в каждый данный момент статический характер»⁸². Надо отметить, что проблема соотношения понятий ЖКХ и благоустройства является дискуссионной до последнего времени.

Изучив зарубежный и отечественный опыт развития городского благоустройства Л. А. Велихов скрупулезно составил реестр муниципальных компетенций.

I. ОСНОВНОЕ ГОРОДСКОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО (БАЗИС)

1) Производство энергии (электрические станции и электрификация; газовые заводы; использование белого угля).

⁸¹ Там же.

⁸² Там же С. 225–226.

2) Заведывание территорией города и земельное хозяйство (установление и расширение городской черты, учет земельного фонда, эксплуатация земель, сельскохозяйственные предприятия).

3) Планировка и перепланировка города (съемка и нивелировка; разработка плана; разбивка улиц и площадей; снос старых домов и кварталов; упорядочение и перепланировка окраин; процесс планировки).

4) Строительство общественных и частных зданий; новое строительство; дешевое строительство; восстановление и ремонт жилищного фонда; участие в рабочем кооперативном строительстве; разработка права застройки; вопрос о рациональном мелком строительстве.

5) Зеленые насаждения (сады и парки, скверы и бульвары, уличные насаждения, оранжереи).

6) Жилищный вопрос (создание и эксплуатация жилищного фонда и муниципальных зданий, городская жилищная инспекция, городское бюро по учету свободных помещений и т.п.).

II. ГОРОДСКОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО В ТЕСНОМ СМЫСЛЕ (ПРЕИМУЩЕСТВЕННО УЛИЧНОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО)

7) Замошение и пути сообщения (мостовые и шоссе, тротуары, площади, искусственные дорожные сооружения – мосты, дамбы, гати; набережные, каналы; уход за улицами).

8) Средства сообщения, транспорт и связь (трамвай, автобусы и таксомоторы; городские железные дороги и метрополитены; водные сообщения и паромство, паромы и переправы; мастерские и гаражи; конно-железные дороги и конные омнибусы; телефонная сеть и абоненты; радиопередачи).

9) Регулирование уличного движения (уличная сигнализация и дирижерство; островки безопасности; подземные и надземные пути; выработка и издание специальных правил).

10) Освещение (уличное освещение; освещение муниципальных зданий).

11) Отопление и вентиляция муниципальных зданий.

III. ГОРОДСКОЕ БЛАГОУСТРОЙСТВО В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ (УДОВЛЕТВОРЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ НУЖД)

А) Материальных:

12) Водоснабжение города (водопроводы; артезианские колодцы; водовозы; обеспечение населения кипяченой водой).

13) Очистка города (канализация, биологическая очистка и поля орошения; мусоросжигание, ассенизационные обозы и свалки; очистка улиц и площадей; сточные канавы и ливнестоки).

14) Санитарные предприятия и мероприятия (санитарный надзор; бани, купальни, душевые, ванны, парикмахерские, прачечные, дезинфекционные камеры, общественные уборные и писуары, утилизационные заводы; борьба с дымом и пылью и т.п.).

15) Врачебная и больничная помощь (планировка, постройка и содержание больниц, барачков, амбулаторий, диспансеров; городские родильные дома; приюты для беременных; врачебная помощь на дому; скорая помощь; аптечное дело; лаборатории для исследований).

16) Борьба с эпидемиями, заразными болезнями и детской смертностью (предохранительные прививки, изоляционные помещения и карантин; борьба с туберкулезом и луэсом; приюты для недоношенных, капли молока, ясли, площадки; летние колонии для больных и хилых детей; выдача пастеризованного молока).

17) Похоронное дело (похоронные бюро; кладбища; кремация; морги).

18) Организация питания (муниципальные мельницы, элеваторы, хлебопечкарни и хлебные лавки; снабжение города молоком и молочные фермы; муниципальные огороды и фруктовые сады; скотопригонные дворы, бойни, заводы при бойнях; мясные лавки; крытые рынки, торговые площадки и надзор за пищевой торговлей; холодильное дело).

19) Охрана труда и социальное обеспечение (биржи труда; бюро труда; борьба с безработицей и общественные работы; повышение производительности

труда в муниципальных предприятиях; нормировка и рационализация труда; социальное страхование и пенсионное дело).

20) Торгово-промышленная политика муниципалитетов (муниципализация промышленных и торговых предприятий; упорядочение частных рынков и базаров; установление порядка устройства и открытия в городах промышленных предприятий; надзор за мерами и весами).

21) Борьба с дороговизной жизни (таксы на продукты; установление карточных систем; устранение посредников; помощь кооперации).

22) Общественное призрение (гостиницы и постоялые дворы; ночлежные дома и дезинсекция; дома старости; дома для душевнобольных; убежища для инвалидов, слепых, глухонемых, идиотов и эпилептиков; дома трудолюбия и работные дома; призрение детей – детские дома, сиротские дома и приюты для подкидышей; патронаж).

23) Правовая деятельность (мировые и третейские суды; организация суда над малолетними; бесплатная юридическая помощь; муниципально-юридические секции и городские юрисконсульства).

24) Пожарное дело (пожарный надзор; пожарная сигнализация; пожарные команды, организация пожарной охраны городских предприятий и общественных учреждений; здания и сооружения пожарных организаций; пожарные курсы и ремесленные мастерские; страхование от огня).

25) Политика безопасности (обеспечение общественной безопасности; ночная охрана домов; меры против наводнений и снежных заносов; борьба с ледяной стихией; надзор за морскими и речными купаниями).

Б) *Духовных:*

26) Народное образование в муниципальном масштабе (дошкольное воспитание; школьное образование начальное и среднее; профтехнические и художественные школы; подготовительные, дополнительные и праздничные школы; специально коммунальное и муниципальное образование; помощь учащимся посредством бесплатных учебных пособий, дешевого обмундирования, дарового

отпуска завтраков, организации практических занятий; школьная гигиена; выработка типов школьных построек; организация физкультуры и стадионы; внешкольное образование – народные университеты и дома, библиотеки и читальни; муниципальные выставки, музеи, зоологические сады и обсерватории; муниципальное издательство).

27) Муниципальная эстетика и развлечения (театры, открытые сцены, кинематографы; певческие хоры и любительские оркестры; музыка в садах; осмотры картинных галерей; памятники, заповедники, фонтаны и каскады; праздничные и траурные украшения; охрана художественных и исторических сокровищ; премирование красивых зданий; утверждение фасадов зданий, типов архитектурных украшений, вывесок, витрин, киосков).

28) Охрана нравственности (борьба с нищенством, проституцией, пьянством, хулиганством)⁸³.

Перед нами целая программа муниципального социализма, намеченная одним из выдающихся лидеров отечественной социальной науки, энтузиастом широкого развития самоуправленческих начал в обществе, который, кажется, искренне верил в возможность такого развития страны. Вполне возможно, что на пике развития новой экономической политики (НЭПа) такие ожидания были оправданными. Вместе с тем, реальность пошла не совсем в этом направлении. В 1928–1931 годах развернулась дискуссия, инициированная ЦК ВКП (б) о новом социалистическом городе. Это было уникальное явление в истории России, которое затем ни разу не повторялось. В целом развернулась борьба своих «почвенников» и «западников» в градостроительстве и архитектуре⁸⁴.

Нельзя сказать, что власти в период индустриализации и коллективизации не уделяли должного внимания развитию советских городов. Совсем нет, росли новые города, расширялись и реконструировались старые, и модифицировалась сфера благоустройства. В основном были преодолены дореволюционные язвы

⁸³ Там же. С. 277–279.

⁸⁴ Яницкий О. Н. Глобализация. Город. Человек. М., 2018. С. 137–140.

городского развития, за что их так яростно критиковал Л. А. Велихов. Однако была одна черта, которая была ведущей в учении Л. А. Велихова и которая, в конечном счете, привела его к гибели автора учения. По его мысли все городское развитие должно было происходить на началах самоуправления, это видно по его книге, в которой едва ли не половина текста посвящена не столько городскому хозяйству, а демократической организации местного самоуправления, что ярко контрастировало с политической практикой в 30-е и последующие годы. Впрочем, нет убедительных доказательств изначальных преимуществ самоуправленческой или государственной организации жизни населения. Думается, что в тех условиях действительно именно авторитарно-государственная система дала лучшие результаты. Сейчас это очевидно, поскольку мы знаем о последующих драматических событиях Великой отечественной войны. А тогда, когда Велихов писал свой труд, после пережитых ужасов Первой Мировой и Гражданских войн была надежда на то, что это уже никогда не повторится и можно организовать жизнь на гуманных самоуправленческих началах.

И все же, несмотря на последующие события концепт благоустройства, необходимость в котором ставилась под сомнение даже Л. А. Велиховым, не был забыт, а использовался даже правовых актах. Безо всяких теоретических работ, люди, отвечавшие за развитие городов и сел, сотрудники советских и партийных органов скорее интуитивно понимали, что есть разница между строительством водопровода и канализации и обустройством парков, стадионов скверов, центров поселений. То есть, разница между коммунальным комфортом в утилитарном смысле и духовным комфортом. Сведение всего к «удобствам» не соответствовало, в общем, представлению населения о «светлом будущем». Кроме того, благоустроенное жилище и поселение несло и важную идеологическую функцию, когда большая часть населения страны ютилась еще в бараках, временках и неблагоустроенных домах перед глазами вставали вполне реальные города будущего, которые должны были быть не только функциональны, но и красивы и комфортны.

Надо отметить, что в настоящее время проводятся исследования жизни и быта населения советского периода истории. Но как заключают специалисты: «анализ историографии по истории ЖКХ показывает, что на сегодняшний день данная проблема недостаточно изучена и требует комплексного исторического исследования»⁸⁵. Соответственно и об истории благоустройства, которое представлялось составной частью ЖКХ примерно такие же исторические сведения. Однако явно, что в послевоенные годы вплоть до начала 60-х никаких особых прорывов в теории благоустройства не происходило. На практике же страна вставала из развалин, проводила мощные градостроительные проекты, и том числе пытаясь не отстать от европейских стран по уровню благоустройства. Все-таки часть населения – бойцы и командиры Красной армии, люди, вернувшиеся из фашистских концлагерей, а также граждане, угнанные на работы в фашистскую Германию, воочию видели этот высокий уровень благоустройства.

После окончательного восстановления страны, на новом этапе ее развития в 1961 году была принята новая Программа Коммунистической партии Советского Союза –главной политической организации страны. В программе давалась оценка пройденному историческому пути, проводился анализ существующего положения, а также намечались директивные направления дальнейшего развития страны. В этой части был раздел: «Разрешение жилищной проблемы и благоустройство быта». В нем в частности говорилось: «В предстоящий период осуществится широкая программа коммунального строительства и благоустройства всех городов и рабочих поселков, что потребует завершения их электрификации, в необходимой степени газификации, телефонизации, обеспечения коммунальным транспортом, водопроводом и канализацией, проведения системы мероприятий по дальнейшему оздоровлению условий жизни в городах и других населенных пунктах, включая их озеленение, обводнение, решительную борьбу с загряз-

⁸⁵ Власенко И. А. Историография истории жилищно-коммунального хозяйства России в XX веке // Вектор науки ТГУ. № 3. 2011. С. 123.

нением воздуха, почвы и воды. Все большее развитие получают небольшие и средние благоустроенные города, что позволит улучшать и оздоравливать условия жизни»⁸⁶.

Термин благоустройство применялся в законодательных актах страны. Например, в 1968 году был принят Закон РСФСР «О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся»⁸⁷ статья 16 которого устанавливала полномочия сельских Советов в области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. В частности местный Совет руководит благоустройством населенных пунктов, привлекает к работе по благоустройству колхозы, совхозы, предприятия, учреждения и другие организации, независимо от их ведомственной подчиненности; объединяет с согласия колхозов, совхозов, предприятий и других организаций средства, выделяемые ими на благоустройство; осуществляет контроль за благоустройством производственных территорий; организует озеленение населенных пунктов; принимает меры к сохранению зеленых насаждений и уходу за ними, охране водоемов и мест отдыха трудящихся; присваивает в соответствии с действующим законодательством наименования улицам, площадям и другим составным частям населенных пунктов; устанавливает нумерацию домов.

В 1971 году был принят Закон РСФСР «О городском, районном в городах Совете депутатов трудящихся в РСФСР»⁸⁸. Статья 16 данного закона предусматривала, что городской совет: руководит коммунальным хозяйством, благоустройством города, а также предприятиями и организациями коммунального хозяйства и благоустройства городского подчинения; утверждает сводные перспективные и текущие планы развития коммунального хозяйства и благоустройства и контролирует их выполнение. Кроме того, привлекает в установленном порядке предприятия, учреждения и организации вышестоящего подчинения к

⁸⁶ Программа Коммунистической партии Советского Союза. Принята XXII съездом КПСС в 1961 году.

⁸⁷ Закон РСФСР «О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся» // «Ведомости Верховного Совета РСФСР». № 30 (512) от 25.07.68.

⁸⁸ Закон РСФСР «О городском, районном в городах Совете депутатов трудящихся в РСФСР» // «Ведомости ВС РСФСР», 1971, N 31, ст. 654.

участию в работе по благоустройству города и строительству дорог; осуществляет контроль за благоустройством территорий всех предприятий и организаций, расположенных на территории города.

Другим директивным документом в советской системе организации власти были т.н. «пятилетние планы» или Основные направления экономического и социального развития СССР на определенный, обычно пятилетний период. Почти в каждом таком плане предусматривалось дальнейшее повышение уровня благоустройства городов, рабочих поселков, жилищ трудящихся. Последним такого рода документом были «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на период до 2000 года». В них в частности предусматривалось, что значительные ресурсы будут направлены на благоустройство городов и сел, развитие коммунального хозяйства и общественного транспорта. Кроме того, была рекомендация: «Шире практиковать участие населения в работах по благоустройству»⁸⁹.

Термин благоустройство был защищен от забвения, а желающих растворить его в ЖКХ было много еще, наверное, и потому, что в это время основным партийным лозунгом был: «Все во имя человека – все для блага человека». Таким образом, понятие «благо» имело идеологическое освящение, поэтому попытки, прежде всего финансовых служб упорядочить все в коммунальном хозяйстве отказавшись от неэкономической категории «благоустройство» потерпели провал. Любопытно, что похожий концепт «комфорт» был идеологически чуждым, поскольку ориентировал граждан на потребительский подход к жизни, что было чуждо активным строителям коммунизма. Правда присутствие термина благоустройство не привело к его концептуальному осмыслению, только лишь в методичках для бухгалтерий разъяснялось, по какой статье проводить те или иные финансовые затраты.

⁸⁹ Ильин А. Ю. Развитие городского хозяйства региональных центров России в условиях урбанизации. Конец XX–XX вв. (на материалах Пензы, Рязани и Тамбова): дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. Тамбов, 2016. С. 511–535.

Грянувшая перестройка, а следом и развал СССР привел к воссозданию такого важного государственного института как местное самоуправление. Для его развития был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹⁰ в статье 6 которого обозначавшей предметы ведения муниципалитетов в пункте 16 значилось: 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования. Таким образом, данный закон ничего принципиально нового к осмыслению проблемы не добавил, а в «лихие 90-е» руководителям муниципалитетов было не до благоустройства, хотя активная теоретическая работа в целом велась. Данный закон прослужил недолго и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ с таким же названием был в основном заменен и признан утратившим силу с 1 января 2009 г. Начался новый период в развитии теории и практики благоустройства.

Развитие экономики налоговой сферы требовало большей ясности в вопросах организации благоустройства. При отсутствии федерального законодательного определения приходилось пользоваться тем пониманием, которое предлагали подзаконные акты. Так, в письме Минфина РФ от 4 декабря 2008 г. под расходами в объекты благоустройства понимаются «затраты, не связанные с коммерческой деятельностью организации и направленные на создание удобного, обустроенного с практической и эстетической точки зрения пространства на территории организации». Между тем в реальной практике вопросы благоустройства были тесно переплетены с вопросами градостроительства коммунальных услуг, дорожного строительства и т.п. Это дало основание исследователям заявлять, что «данная сфера в современных условиях должна существовать обособленно от сфер коммунального и городского хозяйств либо должна являться базовой отраслью, а не входить частично в городское коммунальное хозяйство. В данном случае переплетения функций и объектов не избежать, однако цели у

⁹⁰ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Российская газета" от 1 сентября 1995 г. СЗ РФ от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3506.

данных сфер разные, и главная среди них – это создание благоприятных условий для проживания населения. Данную цель в полном объеме преследует именно благоустройство, а другие отрасли лишь частично»⁹¹.

Подводя итог историческому развитию концепта «благоустройство» можно выделить три периода. Первый период: начало 19 века – 60-е годы – государственный имперский. Он характеризуется широким пониманием благоустройства как цели государственной политики, направленной на благоденствие общества и государства. Основным субъектом здесь были государственные органы, чаще всего органы внутренних дел или полицейские службы. Второй период: выделяется на том основании, что тема благоустройства сужает свои содержательные рамки и переходит в основном в полномочия органов местного самоуправления (земств) и органов общественной самодеятельности (обществ). После Октября 2017 года и упразднения земств основные их функции в организации благоустройства с еще большим сужением были переданы в основном коммунальным органам местных советов. Поэтому можно выделить и советский период. Воссоздание системы местного самоуправления в 90-х годах прошлого века не внесло здесь каких-либо принципиальных новшеств. По инерции деградировало жилищно-коммунальное хозяйство, города становились неухоженными, грязными, разбитыми. Символом времени стал популярнейший детективный сериал о работниках милиции, под ярким и говорящим названием «Улицы разбитых фонарей». Это уже постсоветский, современный период.

⁹¹ Мищенко В. В., Кораблева Е. Н. К вопросу об определениях термина «благоустройство» в современных условиях // Известия Алтайского государственного университета. 2012. № 2–3. С. 308.

ГЛАВА 3

БЛАГОУСТРОЙСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НАЧАЛО РЕФОРМ

3.1. Вопросы благоустройства в политико-правовых актах Президента России (2015–2019 гг.)

В связи с бурным развитием современной цивилизации правительства многих стран и общественность все большее внимание уделяют вопросам комфортности городской среды, его благоустройству и экологической безопасности. Все эти вопросы тесно связаны между собой. Очевидно, что кардинальное решение данных проблем в первую очередь зависит от воли правительств стран, поскольку развитие в этом направлении предполагает не только вложение громадных ресурсов, но и определенную ломку ментальности населения, а также серьезную перестройку экономических механизмов. Указанный тренд наблюдается в последнее время и в России.

Как указывалось ранее, для развития правового концепта предполагаемого к использованию в законодательных текстах, большое значение имеет его сформированность, которая возможна путем принятия различных политико-правовых актов: стратегий, концепций, доктрин, программ. В настоящее время к таким актам можно отнести и документы в сфере разработки и принятия национальных

проектов, поскольку они прямо не представлены в федеральном законодательстве. Это является одной из особенностей правового регулирования в современной правовой системе России – все увеличивающееся значение политико-правовых, доктринальных актов. Нельзя сказать, чтобы это было совершенно новым явлением. Предыдущую правовую систему – советское право, в общем-то, нещадно критиковали именно за засилье партийных (КПСС) актов в различных формах: директивах партийных съездов, совместных партийно-государственных актов, включение идеологических моментов в сугубо правовые акты. Поэтому для анализа развития концепта благоустройства приходилось обращать внимание и на Программу КПСС и на «Основные направления экономического и социального развития СССР». Однако уже в новой России данная практика стала воспроизводиться, конечно, не в виде политической монополии идеологии одной партии. Начало этому было положено собственно Конституцией России, которая ввела некие возможности для данного процесса или, по крайней мере, не ограничила его развития. Например, согласно Конституции, Президент страны утверждает Военную доктрину – документ стратегического планирования, имеющий специфический правовой характер. Однако главное политико-правовое новшество появилось в статье 84 Конституции в виде обязанности Президента ежегодно обращаться к Федеральному Собранию с посланием об основных направлениях внутренней и внешней политики.

В литературе подчеркиваются различные стороны института посланий Президента. Так, например, указывается, что послания акты программно-политического характера вместе с тем, это акт коммуникации высшей власти с народом страны, «фактически представляют собой обращение к народу»⁹². Интересен вопрос о месте и роли посланий в ряду источников российского права. Действительно если указы и распоряжения Президента имеют подзаконный характер, то

⁹² Грищенко Г. А. Институт Посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал 2011 № 6. С. 37.

«в то же время Послания президента, непосредственно воздействуют на закон, изменяя его, в том числе и главный документ страны – конституцию»⁹³.

При всей важности этого инструмента в деле организации государственного управления юридический статус данного документа вызывает теоретические споры, как впрочем и иные подобные акты: стратегии, доктрины, концепции, программы и т.п. За прошедший период развития страны суть Послания как конституционного документа изменилась: от отчета о состоянии дел до директивного плана деятельности ветвей власти и развития страны. Будучи достаточно компактным, Послание определяет важнейшие направления движения Российского государства и общества, имея в то же время некий субъективный характер, т.е. преломляясь через видение проблем высшего должностного лица – Президента страны. Поэтому для анализа важных направлений развития социально-экономических и политических процессов в стране следует не упускать из виду также генезис данных проблем сквозь призму освещения их в Посланиях Президента, особенно в тех случаях, когда проблема имеет долговременный характер, как например проблема организация комфортных условий проживания российских граждан. Анализируя развитие этой темы видно, как от послания к посланию данная идея углубляется и расширяется, вовлекая в свою орбиту различных субъектов и порождая различные, в том числе и правовые процессы.

В Послании Президента Федеральному Собранию 2015 года проблема городов и городского благоустройства была затронута вскользь применительно всего к одному городу – Комсомольску-на-Амуре. Это прозвучало в контексте положения о важности развития дальневосточного региона. Как отметил Президент: «Это город с легендарной историей, с современной высокотехнологической промышленностью, которая выпускает востребованную гражданскую продукцию и успешно работает на оборонную промышленность. Но городская и социальная инфраструктура находятся здесь в запущенном состоянии. Это каса-

⁹³ Санаков Г. З. Послания Президента Российской Федерации как источник конституционного права // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата 2017 № 4. С. 145.

ется и общего облика города, и объектов спорта, культуры, учреждений здравоохранения, образования... Считаю, что в рамках имеющихся программ нужно сконцентрировать ресурсы и, не откладывая, направить на решение городских проблем Комсомольска-на-Амуре. Конечно, это нельзя сделать с сегодня на завтра, но нужно, во всяком случае, понять, что делать, как и каким темпом»⁹⁴.

Далее проблема эта была развита в выступлении на заседании Государственного совета РФ: «Также важно соотносить эти планы с запросами граждан, смотреть, чтобы строительство новых кварталов не приводило к критической перегрузке инфраструктуры, прежде всего, конечно, имею в виду социальную и транспортную инфраструктуры, ведь градостроительство – это создание благоприятных, комфортных условий для жизни и работы людей. Мы должны вместе с вами сделать всё необходимое, чтобы уровень благоустройства городов, посёлков соответствовал ожиданиям наших граждан. Нужно обновлять и создавать новые парки, скверы, зоны отдыха, пешеходные улицы, площадки для занятий спортом. Правительство должно поддержать те регионы, которые готовы включиться в создание таких современных городских пространств, комфортных и необходимых людям»⁹⁵.

«В будущем году мы направим регионам 20 миллиардов рублей на программы благоустройства, в том числе в моногорода, и дело принципа, чтобы в принятии решения по использованию этих ресурсов участвовали сами жители, определяли, какие проекты благоустройства осуществлять в первую очередь. Я прошу активно подключиться к этой работе и Общероссийский народный фронт, при этом обращаю внимание: нужно не только организовать эффективный контроль, а с его помощью добиваться конкретного результата, которого ждут люди, и, конечно, нужно поддержать граждан, которые готовы присоединиться к проектам благоустройства. Важно, чтобы гражданское общество активно участво-

⁹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 декабря 2015 г. //www.kremlin.ru

⁹⁵ Владимир Путин провёл в Кремле заседание Государственного совета Российской Федерации, посвящённое вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности. 17 мая 2016 года//www.kremlin.ru

вало и в решении таких задач, как совершенствование природоохранного законодательства, сохранение редких видов животных и растений, создание гуманной системы обращения с бездомными животными»⁹⁶. Это уже цитата из Послания следующего 2016 года.

В рамках развития проекта комфортный город Минстрой России главный оператор проекта оперативно издал приказ о методике подготовки муниципальных правил благоустройства убирающий главный камень преткновения на пути организации работ по благоустройству в муниципальных образованиях⁹⁷.

При этом неожиданно оказалось, что тема развития благоустройства имеет довольно много и правовых проблем. Например, несмотря на широкое употребление самого термина «благоустройство» российское законодательство не содержало его однозначного определения, поэтому был оперативно разработан федеральный закон, вносящий изменения в ряд действующих законодательных актов и устраняющий выявленные пробелы и коллизии. Так согласно нововведению в Градостроительный кодекс РФ было введено понятие благоустройство территории как деятельности 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 образования⁹⁸.

В Послании 2018 года вопросы благоустройства уже рассматривались развернуто, на программном уровне. Так было заявлено: «Нам нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города и поселки. При этом важно,

⁹⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 1 декабря 2016 г. // <http://www.kremlin.ru>

⁹⁷ Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Приказ от 13 апреля 2017г. № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» // СПС Консультант-Плюс. (Далее – Приказ Минстроя № 711/пр)

⁹⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СПС Консультант-Плюс

чтобы они сохранили свое лицо и историческое наследие. У нас уже есть успешный опыт обновления городской среды и инфраструктуры. От этого хочу сейчас оттолкнуться. Это опыт есть и в Казани, во Владивостоке, в Сочи. Меняются многие региональные столицы и малые города. Мы в принципе научились это делать.

Обновление городской среды должно базироваться на широком внедрении передовых технологий и материалов в строительстве, современных архитектурных решениях, на использовании цифровых технологий в работе социальных объектов, общественного транспорта, коммунального хозяйства ... Очень многое будет зависеть, конечно, от городских, местных властей, от их открытости передовым идеям. От готовности откликаться на запросы жителей разных поколений, семей с детьми, пенсионеров, инвалидов. Мнение людей, каким быть их городу или поселку, должно быть решающим.

Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой для всей страны. Активная, динамичная жизнь России, с ее огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России.

Для этого крайне необходима современная инфраструктура. Об этом скажу еще отдельно. Но очевидно, что именно развитые коммуникации позволят жителям малых городов и сел удобно пользоваться всеми возможностями и современными сервисами, которые есть в крупных центрах, а сами небольшие населенные пункты будут тесно интегрированы в общее социальное и экономическое пространство России. При этом мы поддержим и инициативы, которые позволят нашим малым городам, населенным пунктам сохранить самобытность, по-новому раскрыть свой уникальный потенциал.

Особое внимание будем уделять социальному, инфраструктурному развитию сельских территорий. Российский агропромышленный комплекс уже стал

глобально конкурентной отраслью. Такой же современной должна быть и жизнь людей, которые своим трудом обеспечивают этот успех»⁹⁹.

В развитие Послания 7 мая 2018 г. был подписан Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁰⁰. Согласно указу, Правительству России поручается разработать (скорректировать) совместно с органами государственной власти субъектов РФ национальные программы, в том числе по направлению «жилье и городская среда». При этом при разработке данной программы Правительство должно учитывать, что в 2024 году необходимо обеспечить кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды¹⁰¹ на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза, а также создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличения доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 процентов. Для достижения указанных целей предполагается решение следующих задач: обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства при условии сохранения и развития зеленого фонда и территорий, на которых располагаются природные объекты, имеющие экологическое, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение; создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населенных пунктов с учетом индекса качества городской среды.

Также городские проблемы затрагиваются в национальном проекте «экология». Так необходимо ликвидировать все несанкционированные свалки, выявленные на 1 января 2018 г. в границах городов. Кроме того, данный проект пред-

⁹⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 1 марта 2018 г. // <http://www.kremlin.ru>

¹⁰⁰ Указ от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁰⁰. // СПС Консультант-Плюс

¹⁰¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СПС Консультант-Плюс

полагает внимание к кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения. Соответственно для достижения этих целей необходимо решение следующих задач: формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления; создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок.

«Сегодня, когда строительные компании передают государству или муниципалитетам социальные объекты, они вынуждены ещё и заплатить с них налог на прибыль и НДС. Нужно освободить застройщиков от этого бремени, имею в виду, в том числе и наши новации в строительной сфере, и тем самым стимулировать именно комплексное развитие наших городов и посёлков, когда рядом с жильём есть всё необходимое семье: и поликлиника, и школа, и спортивные площадки. Чтобы родители могли работать, учиться, быть счастливыми, получать удовольствие от отцовства и материнства»¹⁰².

Комментируя так называемую «мусорную проблему» Президент отметил: «Да, так называемыми мусорными проблемами не занимались, может быть, сто лет, то есть никогда, на самом деле, не занимались. Многие полигоны переполнены, десятилетиями скапливались там эти отходы. Полигоны превратились в настоящие горы хлама вблизи жилых кварталов. Кстати говоря, тоже интересно, вы как выдавали разрешительную документацию на строительство жилых кварталов рядом с этими помойками и свалками? Кто об этом подумал? А должны были подумать. Обращаюсь к представителям власти всех уровней: делать вид,

¹⁰² Послание Президента РФ Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. // <http://www.kremlin.ru>

что ничего не происходит, уходить в сторону, отмахиваться от требований граждан – абсолютно недопустимо. Эти вопросы трудны, конечно, но ведь и трудные вопросы обязательно надо решать.

С этого года регионы начали переходить на новую систему обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Но если всё сведётся к росту платы за вывоз мусора – это не работа, а профанация. Люди должны видеть, за что они платят немалые деньги и какие реальные изменения происходят. Нужно навести порядок в этой сфере, избавиться от мутных структур, которые не несут никакой ответственности, а только получают сверхприбыли, сваливая мусор, где и как придётся. Надо сформировать цивилизованную, безопасную систему обращения с отходами, их переработки и утилизации»¹⁰³.

Одним из рычагов воздействия на практику реализации Посланий Президента РФ является «Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» утвержденных Указом Президента от 25 апреля 2019 г. № 193¹⁰⁴. Под номером 12 в перечне находится такой показатель как «доля городов с благоприятной городской средой». А под номерами 11 и 13 соответственно показатели уровня доступности жилья и качество окружающей среды.

Проведенный анализ показал, что в России создается динамичная система регулирования вопросов развития городской среды, благоустройства и экологизации населенных пунктов, базирующаяся, в том числе и на ряде политико-правовых средств из управленческого арсенала Президента: посланий Федеральному Собранию, указов доктринального характера, выступлений и заявлений на политических и управленческих форумах. Дальнейшее исследование должно бы

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант-Плюс

проводиться в отношении того, как политико-правовые импульсы верховной власти претворяются в конкретных действиях всех нижестоящих органов власти. Кроме того, небезынтересен вопрос об отношении граждан к этой деятельности, поскольку как это отмечалось ранее, власти рассчитывают на активную поддержку институтов гражданского общества.

Рассмотрение этих проблем имеет большое значение для понимания логики процесса решения важных общенациональных задач, а также для подготовки идей и предложений для совершенствования указанного политико-правового механизма.

3.2. Концепт благоустройства в правовой системе России в настоящее время (общетеоретический анализ)

Стратегическое направление на повышение уровня комфортности жизни в российских городах потребовало в свою очередь наведения порядка в нормативной базе. Как это ни странно, только в России проблема благоустройства стала общегосударственной. Поскольку до этого тема благоустройства была, прежде всего, заявлена в муниципальном праве то нужно было вносить изменения в закон о местном самоуправлении. И вскоре был принят Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰⁵. В этом законе, прежде всего, было уточнено понятие правил благоустройства – центрального правового акта на территориях муниципальных образований. Правила благоустройства территории муниципального образования – муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства Российской Федерации и

¹⁰⁵ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"

иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения. Кроме того была введена статья 45.1. собственно о содержании правил благоустройства, Данная проблема вызывала постоянные в том числе и судебные споры, поскольку речь шла о полномочиях органов местного самоуправления. Законодатель считает, что органы местного самоуправления могут регулировать следующие вопросы:

1) содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;

2) внешнего вида фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;

3) проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;

4) организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;

5) организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны, расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями;

6) размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок;

7) размещения и содержания детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм;

8) организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;

9) обустройства территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;

10) уборки территории муниципального образования, в том числе в зимний период;

11) организации стоков ливневых вод;

12) порядка проведения земляных работ;

14) определения границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта Российской Федерации;

15) праздничного оформления территории муниципального образования;

16) порядка участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования;

17) осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

Кроме того, закон устанавливает, что законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований. Надо иметь в виду, что в последнее время практика принятия законов субъектов Российской Федерации о благоустройстве территорий субъектов стала нарастать.

Настоящим прорывом в регулировании проблем благоустройства стало появление законодательной дефиниции понятия благоустройство, которое федеральный законодатель ввел в Градостроительный кодекс Российской Федерации. **Благоустройство территории – 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 территорий¹⁰⁶.

Таким образом, благоустройство территории – это, прежде всего:

- *деятельность*, то есть это не достигнутой состояние, а более динамичная категория, представленная в виде неких мероприятий, действий, работ, проводимых обязанными субъектами. Среди этих субъектов Приказ Минстроя № 711/пр в пункте 2.5 называет: население муниципального образования, представители органов местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, представители профессиональных сообществ, исполнители работ, специалисты по благоустройству, иные лица. В другом месте Приказ рекомендует привлекать к реализации проектов благоустройства собственников земельных участков, застройщиков, управляющих организаций, объединений граждан и предпринимателей, собственников и арендаторов коммерческих помещений, поскольку это важно для реализации единых проектов.

И здесь встает вопрос, могут ли быть субъектами благоустройства органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов федерации. Здесь не нужно забывать о конституционном разделении органов государственной власти и местного самоуправления. Думается, что в обычном режиме государственные органы могут принимать участие в организации благоустройства только опосредованно через принятие нормативных правовых актов и их последующее внедрение в правила благоустройства, а также через механизм финансовой помощи. Между прочим, уже первый опыт организации деятельности по благоустройству в больших городах вызвал недовольство горожан. Как отмечают аналитики «С точки зрения простых горожан, которые живут в полуаварийных домах и каждый день часами стоят в пробках, трата денег на плитку и новые

¹⁰⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 27.06.2019). Статья 1 пункт 36 // СПС Консультант-Плюс.

фонари выглядит странно»¹⁰⁷. В случае необычного режима участия государственной власти в проектах благоустройства, а это могут быть национальные мега-проекты: олимпиады, чемпионаты, иные события национального масштаба, то в таких случаях принимаются федеральные правовые акты с специальными нормами вводящие некие исключения из общего режима муниципального права. Однако и при этом не должно нарушаться права граждан на участие в местном самоуправлении. Опыт организации работ по благоустройству с федеральным участием уже есть. Например, 80 малых и исторических городов – победителей специального конкурса получают гранты по 30–100 млн рублей на реализацию местных проектов создания комфортной городской среды.

- (деятельность) ***по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования.***

Статья 45.1 определила данный комплекс мероприятий, который может быть предметом регуляции правил благоустройства. Причем этот перечень не исчерпывающий, поскольку еще часть полномочий может быть предоставлена законами субъектов федерации. Надо отметить, что остается еще проблема могут ли органы местного самоуправления сами взять в инициативном порядке некую проблему в виде части полномочий по благоустройству. Например, во многих сельских муниципалитетах заботятся о благоустройстве территорий возле местных родников, что прямо не предусмотрено перечнем. Поскольку согласно конституции, в ведении местного самоуправления находятся вопросы местного значения, то очевидно, что формула статьи 45.1 «могут регулировать вопросы» говорит о том, что данный перечень не закрытый и органы местного самоуправления в инициативном порядке могут дополнять его местными проблемами, конечно не нарушая при этом законодательство.

- (деятельность) ***направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан.*** Тема комфортности проживания граждан

¹⁰⁷ Щукин С. 61.

стала лейтмотивом современной российской урбанизации. Поэтому содержательную часть комфортности, следует искать в конкретных актах органов исполнительной власти. В общем же виде перечень статьи 45.1 в случае его полноценной реализации как раз и отражает ту часть комфортности, которая касается концепта благоустройства. Однако базовая часть комфортности обеспечивается системой коммунальной инфраструктуры – комплексом технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства. (Градостроительный кодекс РФ ст. 1 п. 24)

- (деятельность) *по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования.* Здесь указаны две цели санитарное и эстетическое состояние территории. Частично они совпадают, поскольку, например, отсутствие бытового мусора благоприятно отражается и на эстетическом облике территории. Однако санитарные состояние имеет довольно точные параметры в отличие от эстетической составляющей. Так во многих городах, где начались широкомасштабные работы по благоустройству, горожане уже проявляют недовольство решением именно эстетических проблем. Так местным жителям не нравится, что чаще всего московские эксперты продвигают свое видение городов без учета местной специфики. Часто по данным вопросам происходят и общественные скандалы и противостояния общественности с властями. И как показывают события в Екатеринбурге, где жители не дали уничтожить сквер ради постройки храма и вступили в жёсткий конфликт с властями, вопросов здесь может возникать довольно много.

- (деятельность) *по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.* Вроде бы очевидность данного положения не вызывает

сомнений, между тем обращает внимание на остающиеся здесь вопросы. Дело в том, что понятия территории муниципального образования и населенного пункта не совпадают. Поэтому если есть некие объекты за пределами населенных пунктов имеющие социальное значение, то формально они не попадают в сферу благоустройства. Так, например, различного рода малые архитектурные формы с местными символами, находящиеся возле дорог, ведущих в населенный пункт и обозначающий его, могут находиться в неприглядном состоянии, поскольку финансировать его обновление, ремонт, содержание нельзя. Вместе с тем, в определении наконец-то появилось понятие прилегающей территории – еще одной многолетней головной боли местных властей и постоянной темой судебных разбирательств. Дело в том, что принятая в 90-х годах политическая линия на построения рыночной экономики в ее довольно либертарианском понимании, привела и к тому, что на территориях населенных пунктов образовались некие пространства, за состояние которых должны были отвечать сугубо органы местного самоуправления с их мягко говоря небогатыми бюджетами. В советское время эта проблема решалась довольно легко, все эти территории были «приписаны» к находящимся неподалеку зданиям и объектам организаций, которые занимались их благоустройством. В рыночной системе такое решение проблем идеологически невозможно, поскольку налагает на собственников зданий дополнительные расходы. Поэтому все попытки местных властей возродить советский опыт рано или поздно оканчивался судебным решением об отмене такого рода установлений. Вопрос мог решиться только на федеральном уровне. И рассматриваемым законом было внесено в Градостроительный кодекс понятие прилегающей территории. Под ней согласно пункту 37 статьи 1 Кодекса следует понимать территорию общего пользования, которая прилегает к зданию, строению, сооружению, земельному участку в случае, если такой земельный участок образован, и границы которого определены правилами благоустройства территории муниципального образования в соответствии с порядком, установленным законом субъ-

екта Российской Федерации. В Волгоградской области принят Закон Волгоградской области от 10.07.2018 № 83-ОД «О порядке определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий».

Кроме того, ФЗ дополнил статью 55.25 Градостроительного кодекса частью 9 следующего содержания: "9. 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". Таким образом, создана юридическая конструкция, позволяющая решить проблему благоустройства части территорий населенных пунктов, непосредственно не занятых строения или иными эксплуатируемыми объектами.

Очень важным вопросом для уяснения проблемы, благоустройства является состав материальных носителей благоустройства: его объектов и элементов. Новелла Градостроительного кодекса РФ также обозначила данную проблему. В ст. 1 внесен п. 38 «**элементы благоустройства** – декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории». Приказ Минстроя более подробно описывает состав элементов благоустройства п. 1.4. к элементам благоустройства относят, в том числе:

- элементы озеленения;
- покрытия;
- ограждения (заборы);
- водные устройства;
- уличное коммунально-бытовое и техническое оборудование;

- игровое и спортивное оборудование;
- элементы освещения;
- средства размещения информации и рекламные конструкции;
- малые архитектурные формы и городская мебель;
- некапитальные нестационарные сооружения;
- элементы объектов капитального строительства.

Здесь следует обратить внимание, скорее всего на техническую небрежность, заключающуюся в том, что Градостроительный Кодекс РФ формулирует состав элементов благоустройства как закрытый перечень, а Приказ Минстроя как открытый. Кроме того, Приказ Минстроя вводит такую категорию как объект благоустройства. К ним он относит территории различного функционального назначения, на которых осуществляется деятельность по благоустройству, в том числе:

- детские площадки, спортивные и другие площадки отдыха и досуга;
- площадки для выгула и дрессировки собак;
- площадки автостоянок;
- улицы (в том числе пешеходные) и дороги;
- парки, скверы, иные зеленые зоны;
- площади, набережные и другие территории;
- технические зоны транспортных, инженерных коммуникаций, водоохранные зоны;
- контейнерные площадки и площадки для складирования отдельных групп коммунальных отходов.

Сотрудники Минстроя, которые готовили Приказ кроме утилитарных положений, необходимых для подготовки правил благоустройства муниципальными органами определили такую важную для регулирования отношений часть, как принципы благоустройства. К ним они относят:

- Принцип функционального разнообразия;
- Принцип комфортной организации пешеходной среды;
- Принцип комфортной мобильности;

Принцип комфортной среды для общения;

Принцип насыщенности общественных и частных пространств разнообразными элементами природной среды.

Таким образом, можно констатировать, что в российском праве создан новый межотраслевой институт благоустройства, поскольку все необходимые параметры, данного образования содержатся в действующем праве. Градостроительное законодательство содержит определение института, а также основные положения, необходимые для его функционирования. Законодательство о местном самоуправлении получило легальную основу для дальнейшего развития данного института, а органы власти, как субъектов федерации, так и муниципальной власти необходимые полномочия. Создана также в основном юридическая конструкция решения проблем в сфере благоустройства. Более того, актуальность проблемы уже на первоначальном этапе породила необходимую инфраструктуру правового регулирования – множество методических материалов, призванных обеспечить эффективность уяснения и разъяснения принятых правовых норм. Это очень важно поскольку, многие проблемы касаются как самих жителей, так муниципальных служащих – низового и не самого подготовленного в юридическом отношении звена в управленческой иерархии¹⁰⁸.

Такого рода объемные нововведения в законодательство дают основания рассматривать благоустройство в виде правового института в рамках юридической урбанологии. Идею юридической урбанологии выдвинул профессор В. В. Таболин, рассматривая значение городов для развития современной цивилизации которую все чаще рассматривают как городскую. Для этого есть все формальные основания, поскольку в России, как и в Европе, примерно 75 процентов населения проживают в городах. Городской образ жизни накладывает определенную специфику на многие стороны, как образа жизни, так и ментальности граждан, что соответственно должно учитываться в системе государствен-

¹⁰⁸ Пешин Н. Л. Местное самоуправление: реформа ЖКХ и задачи благоустройства территории // Вестник МГУ. Сер. 11. Право 2018 № 1. С. 54–73.

ного управления, в том числе и правового регулирования. По мнению В. В. Таболина под юридической урбано­логией следует понимать общественную науку объединяющую «знания различных отраслей юридической науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования городской цивилизации вообще и города в частности, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности городского населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессе урбанизма, способствующих устойчивому развитию государства и общества»¹⁰⁹.

Вместе с тем, если юридическую урбано­логию понимать в отраслевом контексте не столько права, сколько законодательства, то неминуемо встает вопрос о его внутренней структуре. И одним из элементов этой структуры как видится, мог бы быть правовой институт благоустройства, как важная часть городской жизни. Вообще нужно отметить, что, несмотря на «бум» институционального подхода, который отмечается в экономической и социологической науках в юриспруденции не спешат расстаться со старым представлением о правовом институте как совокупности норм, регулирующих часть обособленных общественных отношений в рамках правовой отрасли. Чуть ли не единственным примером исключения из этих правил был гражданский иск в уголовном производстве, когда некий институт гражданского права внедрялся, скорее всего, по соображениям целесообразности в отрасль публичного права. Однако современное развитие правовой системы порождает необычные правовые образования, которые, как правило, имеют комплексный характер. Поэтому вопросы междисциплинарности в правовом регулировании стоят на повестке дня, наряду с вопросами цифровизации, юридикации и т.п. Если федеральный правовой акт Градостроительный кодекс прямо ссылается на правовой акт муниципального образования как основной регулирующий документ, который относится к иной отрасли права

¹⁰⁹ Таболин В. В. Основы юридической урбано­логии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право 2018. № 1. С. 65.

то эта ситуация необычная. Эту «необычность» видят уже и публицисты: «Благоустройство осуществляется на деньги федерального бюджета. И это удивительно: ни в одной стране нет аналогов этому, везде вопросы общественных пространств – уровень муниципалитета»¹¹⁰. Таким образом, и иные отрасли права должны как-то реагировать на необычность ситуации. Речь идет об административном праве, финансовом праве, жилищном праве, экологическом, словом все те отрасли предметы регулирования, которых затрагиваются правоотношения благоустройства. Еще одна особенность заключается в том, что институт благоустройства, который, казалось бы, должен в основном находиться в рамках муниципального права, в подавляющем числе случаев регулируется техническими нормами федерального уровня. В Приказе Минстроя раздел 4 называется «Перечень сводов правил и национальных стандартов, применяемых при осуществлении деятельности по благоустройству». Далее говорится, что при разработке правил благоустройства территорий поселений (городских округов), а также концепций и проектов благоустройства целесообразно обеспечивать соблюдение норм, указанных в сводах правил и национальных стандартах. А далее идет перечень этих сводов и национальных стандартов. Всего СНИПов и ГОСТов перечислено 79, однако перечень не закрыт, последняя фраза «Иные своды правил и стандарты, принятые и вступившие в действие в установленном порядке». Формально говоря все эти технические нормы также должны войти в состав правового института. Здесь вызывает вопросы формула «целесообразно обеспечивать соблюдение норм». Пока, что за несоблюдение данных норм установлена строгая ответственность, которую обеспечивают многочисленные федеральные контролирующие и надзирающие органы.

Как писал Г. В. Мальцев «юридические институты, также как социальные, экономические и другие, создаются с расчетом на определенный предмет, субстратом которого являются общественные отношения, демонстрирующие близость, схожесть, подобие, однородность, т.е. свойства, позволяющие отобрать их

¹¹⁰ Щукин А. С. 59.

и объединить в одну группу»¹¹¹. Поэтому дать определение **правового института благоустройства** не очень сложно. Под ним понимается *совокупность норм принадлежащих различным отраслям российского права регулирующая благоустройство территорий - деятельности по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленной 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.*

Однако надо иметь в виду, что это законодательно установленное, но не единственное понимание феномена благоустройства. Благоустройство может рассматривать не только как деятельность, но и как правовое состояние, установленное в результате реализации правил благоустройства территории характеризующееся упорядоченностью общественных отношений, комфортностью условий проживания граждан в населенных пунктах, соответствующих нормам санитарного и эстетического благополучия. Далее, правовой институт благоустройства может быть выражен в совокупности правоотношений, возникающих по поводу создания комфортных условий проживания граждан. В конце концов, граждан интересует не сама по себе деятельность, какой бы активной она не была, а результаты этой деятельности. Так, например урбанист Аркадий Гершман пишет: «Через пару недель после ЧМ (чемпионат мира по футболу прошедший в России в 2018 году) в новых городских объектах обнаружили дефекты: в Волгограде разрушился насыпной склон, нижегородская набережная провалилась под землю, самарская утонула в грязи»¹¹². А «противоядие» в следующем: «Чиновник должен понимать, что критерий успеха – это не количество уложенных

¹¹¹ Мальцев Г. В. О социальной природе юридических институтов // Институализация в праве. М., 2010. С. 11.

¹¹² Гершман А. Мимолетная красота. Почему дорогостоящее благоустройство российских городов, проведенное перед ЧМ-2018, обречено на быстрое разрушение // Профиль № 23. С. 30.

кубометров асфальта, а удовлетворенность местных жителей, главных заказчиков благоустройства. Нужно по крайней мере прислушиваться к мнению людей... А это, как показывает практика, гораздо сложнее, чем просто положить плитку»¹¹³.

Правовой институт благоустройства представляет собой сложное межотраслевое образование. Мы уже выделяли некоторые его исторические формы: государственное благоустройство, общественное благоустройство, коммунальное благоустройство. В настоящее время ему стремятся придать черты общественного, поскольку большую роль здесь должны играть жители и так называемые институты гражданского общества, которые все чаще показывают свою силу в противостоянии с властями, в том числе и по поводу организации благоустройства. Кроме того, современная формула благоустройства предполагает учет таких неформальных факторов как комфорт, эстетика, общение и т.п., т.е. сущности неподъемные коммунально-бюрократическому началу. С другой стороны основу и комфорта, и благоустройства составляет то, что Градостроительный кодекс называет системой коммунальной инфраструктуры.

Есть еще одна важная проблема затрагивающая суть благоустройства. Дело в том, что благоустройство содержит в себе материальные элементы, которые в данном случае выступают муниципальной собственностью. Муниципальную и государственную собственность обычно относят к публичной или общественной собственности, которая имеет свои особенности. Если говорить о понятиях, то обычно исходят из того, что «Публичная собственность – это отношения господства над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, государственных образований, муниципальных образований). Публичная собственность также представляется как совокупность материальных благ, предназначенных

¹¹³ Там же С. 31.

для удовлетворения публичных интересов»¹¹⁴. Применительно к объектам благоустройства как элементам права публичной собственности можно сказать, что они: во-первых, предназначены для реализации общих интересов жителей данной территории, во-вторых, над объектами осуществляется публичное управление – местной власти; в-третьих, формы активного участия населения в определении судьбы объектов (местные референдумы, опросы, сходы); в-четвертых, общедоступность и бесплатность пользования; в-пятых, юридическая защита преимущественно средствами публичного права.

Но здесь возникает еще одна проблема, на которую довольно давно обратил внимание русский цивилист Д. И. Мейер. «Публичная собственность, в отличие от частной, – всегда как бы собственность без хозяина, вследствие чего возникают условия для злоупотреблений, в том числе и в части своевременного предъявления исков ... государственные органы не только не имеют интереса охранять выгоды казны, но даже из личных, корыстных побуждений могут действовать прямо к ее ущербу – далее ученый продолжает – Такой признак публичной собственности как повышенная уязвимость для злоупотреблений имеет нравственное значение, поскольку касается добросовестности людей. Закрепление одинакового правового режима для всех форм собственности без учета этого фактора установило бы несправедливое равенство. Учет указанного признака способствует утверждению справедливого неравенства различных форм собственности»¹¹⁵. Действительно сфера ЖКХ и благоустройства является лакомой для преступных посягательств, в том числе и со стороны должностных лиц. Это требует пристального внимания к организации защищенности благоустройства с опорой на интересы жителей.

¹¹⁴ Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности М., 2004. С. 22; Мазаев В. Д. Конституционное единство публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004 № 3. С. 41–43; Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы М., 2004.

¹¹⁵ Цит. по Андреев В. К. Право государственной собственности в России. М., 2004. С. 32.

Среди других значимых проблем теоретического рассмотрения современного благоустройства является проблема его классификации. Так можно выделить дворовое благоустройство (придомовая территория), уличное, квартальное, микрорайона, района в городе, города в целом. Обладая своими особенностями, эти виды указывают на пространственные уровни. Как отмечают исследователи: «Понимание собственного «Я» формируется из восприятия себя в качестве обитателя территории и члена её различных социальных групп и влияет на его активность, вовлеченность и личный уровень ответственности относительно места проживания»¹¹⁶. При этом нельзя не согласиться с мнением В. С. Федотова, что «Благоустройство является не только видом архитектурно-строительной деятельности, но, в первую очередь, является отражением уровня социального благополучия города»¹¹⁷.

О благоустройстве жилых помещений как отдельном важном моменте говорится в жилищном законодательстве. Продолжая эту логику можно выделять благоустройство поселений: сел, поселков, городов (малых, средних, мегаполисов) и благоустройство субъектов федерации. Федеральный закон от 29.07.2017 N 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в статье 17 говорит о благоустройстве земельных участков общего назначения.

Часто ведут речь об экологическом благоустройстве. Это отдельная большая проблема, находящаяся на стыке экологического, градостроительного и муниципального права, а в составе терминологии благоустройства обычно обозначается как «озеленение». Вообще, благоустройство можно отнести к сфере экологии, а также к части окружающей среды. Как это ни парадоксально, но «при этом нужно иметь в виду, что город сам по себе не может быть экологичным,

¹¹⁶ Мельник Л. А. Анализ процессов социально-экономического развития города и их влияние на благоустройство дворов жилой застройки // Наука, техника, образование. 2018. № 1. С. 58.

¹¹⁷ Федотов Е. С. Социальная роль благоустройства городской среды мегаполиса // Социальная политика и социология 2013. № 2. Том. 1. С. 282.

поскольку он изобретен человечеством для эффективного отчуждения от природы и обеспечения собственного комфорта и защиты»¹¹⁸. Это отдельная важная проблема, ждущая своего исследования. Вполне можно согласиться с утверждением Е. В. Корендяевой что «хорошо продуманное и спланированное благоустройство территорий позволяет организовать пространство, сочетающее городской комфорт и полноценный загородный отдых, улучшить природные и социальные условия района, повысить его престижность, т.е. создать среду нового качества»¹¹⁹.

Есть и иные виды благоустройства, о которых можно говорить применительно к конкретным проблемам исследовательского поля.

¹¹⁸ Усачева О. А. Российские концепции экологизации городов // Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации М., 2017. С. 726.

¹¹⁹ Корендяева Е. В. Экологическое благоустройство города как основа комфортного проживания москвичей // Вестник МГУУ 2015 № 1. С. 48.

ГЛАВА 4

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

БЛАГОУСТРОЙСТВА

(НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

(автор А. Ю. Чикильдина)

4.1. Правовые аспекты регулирования благоустройства по российскому законодательству

В Конституции Российской Федерации в качестве признанного и гарантированного к реализации на территории нашей страны закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42). Вместе с тем Основной Закон российского государства обязывает граждан сохранять природу и окружающую среду и поощряет деятельность, способствующую укреплению здоровья человека, созданию условий для экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия. Право граждан на благоприятные условия жизни предполагает реальные возможности проживания в здоровой, отвечающей международным и национальным стандартам окружающей природной среде. Одним из эффективных

средств реализации данного конституционного права является благоустройство. Благоустройство территории является комплексной многоаспектной задачей, направленной на создание благоприятных, здоровых и культурных условий жизни, трудовой деятельности и досуга населения в границах муниципального образования и осуществляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, требует особого внимания на современном этапе развития.

Благоустройство, исходя из трактовки содержания норм закона № 131¹²⁰ является одним из вопросов местного значения. При этом следует учесть, что объем данных вопросов в городском и сельском поселении отличается. К вопросам местного значения городского поселения относятся утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами, а также организация использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения (п. 19 в ред. Федерального закона от 29.12.2017 № 463-ФЗ). Наряду с этим к вопросам местного значения сельского поселения относятся те же вопросы, за исключением использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

В Российской Федерации данному вопросу уделяется важное место в системе направлений реализуемой государственной политики. 21 ноября 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден приоритетный проект «Комфортная городская среда». Документом предусматривается ежегодная ре-

¹²⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.11.2018) // Российская газета. № 202. 08.10.2003; Российская газета. № 247. 02.11.2018.

лизация с 2017 по 2022 годы комплекса первоочередных мероприятий по благоустройству с целью создания условий для системного повышения качества и комфорта городской среды на всей территории страны; а также формирование современной нормативной базы в сфере благоустройства на муниципальном уровне. В методических рекомендациях, разработанных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, под благоустройством территорий понимается «комплекс мероприятий по инженерной подготовке и обеспечению безопасности, озеленению, устройству твердых и естественных покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства, проводимых с целью повышения качества жизни населения и привлекательности территории»¹²¹.

В научной литературе под «комплексным благоустройством» понимается разработка и реализация комплекса мероприятий, которые направлены на развитие и создание эстетичности и социально-экологической организованной городской среды. Благоустройство населенных пунктов приобретает особое значение в условиях повышенных антропогенных нагрузок, дискомфорта среды поселков и городов, из-за загрязнения воздушной среды выбросами промышленных предприятий и автотранспорта. При выполнении комплекса мероприятий, которые направлены на озеленение и благоустройство, необходимо значительно улучшить экологическое состояние, внешний облик поселков и городов и создать более комфортные микроклиматические, эстетические и санитарно-гигиенические условия в жилых кварталах, общественных местах (бульварах, парках, на площадях, скверах и т.д.) и на улицах. Оздоровление и сохранение среды, которая окружает человека в городе, формирование условий в городе, влияющих на психофизическое состояние человека благотворно, что особенно важно в период интенсивного роста городов, развития всех видов транспорта, увеличение с

¹²¹ Приказ Минстроя России от 13.04.2017 № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» // <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minstroja-rossii-ot-13042017-n-711pr-ob-utverzhenii/>

каждым годом тонуса городской жизни является весьма важной проблемой современного города¹²².

Организация благоустройства территории муниципального образования регулируется в основном муниципальными правовыми актами, которые принимаются в соответствии с градостроительным и жилищным законодательством, требованиями СНиП и иными федеральными и региональными актами. К числу актов, которые, как правило, должны приниматься органами местного самоуправления, относятся Правила благоустройства и озеленения территории муниципального образования, Правила землепользования и застройки в муниципальном образовании, положения о регулировании градостроительной деятельности на территории муниципального образования.

Задачи благоустройства городов сводятся к созданию здоровых, целесообразных и благоприятных условий жизни городского населения. В решении этих задач все большее значение приобретают внешнее благоустройство, функционально-пространственная структура и предметное оборудование открытых территорий, ландшафтный дизайн.

В рамках государственного проекта «Формирование комфортной городской среды» реализуются задачи по созданию нового качества жизни – повышению благоустройства дворовых и общественных территорий, созданию и возрождению зон отдыха граждан (парков, скверов) на территории Волгоградской области. Объем средств, направленных на реализацию мероприятий по благоустройству в 2018 году составляет порядка 1 млрд. рублей¹²³. В течении четырех лет в регионе ведется системная работа по реализации проектов благоустройства. В каждом населенном пункте, независимо от его удаленности и числа жителей, необходимо обеспечить достойное качество жизни и основу для развития. Например, Александровское, Линевское, Красноярское и Медведицкое поселе-

¹²² Иванова Т. Н. Благоустройство городской среды как значимый фактор повышения качества жизни г.о. Тольятти // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 38. С. 62–69. URL: <http://e-koncept.ru/2016/56807.htm>.

¹²³ <http://gkh.volgograd.ru/current-activity/cooperation/news/189602>.

ния Жирновского района Волгоградской области по результатам областного конкурса в 2018 году получили по три миллиона рублей на реализацию проектов благоустройства общественных пространств. Уже имеются положительные результаты реализации проектов благоустройства в отдельных населенных пунктах Волгоградской области: в селе Александровка создан парк Победы, центральным элементом которого стала скульптурная композиция, изображающая возвращение с фронта главы семьи, в поселке Линёво реконструирован парк «Ностальгия», преобразился и парк «Молодежный» в центре поселка Красный Яр. Новый парк создан и в центре села Медведица. Мероприятия по благоустройству общественных и дворовых территорий в рамках приоритетного проекта на территории Волгоградской области будут продолжены в последующие годы. Планируется внедрение энергосберегающих технологий при освещении улиц, площадей, скверов, парков культуры и отдыха, других объектов внешнего благоустройства.

Вместе с тем ученые прогнозируют возникновение проблемы с последующим содержанием благоустроенных территорий. Рашидов Е. Ф. и Чулков Ю. П. в числе таких проблем называют проблему установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях¹²⁴. Авторы приходят к выводу, что муниципальные образования вправе устанавливать обязанность по уборке прилегающей территории для хозяйствующих субъектов, поскольку такая обязанность является составной частью благоустройства. Отмечается необходимость дальнейшей разработки правовых норм и утверждения единой правовой позиции относительно административно-правовой обязанности содержания территорий общего пользования. В целом правовая судьба объектов

¹²⁴ Рашидов Е. Ф., Чулков Ю. П. Проблема установления обязанности по содержанию прилегающей территории в муниципальных образованиях // Вестник ОмЮА. 2015. № 1 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-ustanovleniya-obyazannosti-po-soderzhaniyu-prilegayuschey-territorii-v-munitsipalnyh-obrazovaniyah> (дата обращения: 27.11.2018).

благоустройства не всегда определена¹²⁵. И. А. Измайлова обосновывает необходимость принятия закона о благоустройстве территорий, направленного на обеспечение комфортного и безопасного проживания граждан, формирование единого подхода и определению единых критерий к отбору объектов благоустройства для проведения работ, утверждения порядка определения закупочных процедур и выбора подрядных организаций для проведения благоустроительных работ в муниципальных образованиях, формирование единого внешнего вида зданий, сооружений муниципалитетов, обеспечение сохранности объектов благоустройства и установления ответственности физических и юридических лиц за нарушенное благоустройство¹²⁶.

Как отмечает В. Ю. Сергиенко: «Анализ мировых практик по содержанию объектов благоустройства показывает, что занимаются этим лишь отчасти городские власти, в остальном – к этой работе активно подключаются сами граждане. Например, Лондон является одним из самых богатых городов мира. За счет города содержится только 20% зеленых насаждений. Остальные 80% содержат различные общественные организации. Поэтому для устойчивого развития городов региона необходимо разработать индикаторы их развития, в частности, экологические, внедрить, в первую очередь, систему контроля за состоянием окружающей среды в функции аппарата городского и территориального управления; развивать экологическое сознание представителей власти»¹²⁷. Совершенно справедливо ученые полагают важным и необходимым решение данной проблемы в пра-

¹²⁵ Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник ГУУ. 2018. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/komfortnaya-gorodskaya-sreda-tendentsii-i-problemy-organizatsii> (дата обращения: 27.11.2018).

¹²⁶ Измайлова И. А. О совершенстве правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и благоустройства территорий муниципального образования // Научный журнал. 2016. № 6 (7). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sovershenstve-pravovogo-regulirovaniya-v-sfere-ohrany-okruzhayuschey-sredy-i-blagoustroystva-territoriy-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 03.05.2019).

¹²⁷ Сергиенко В. Ю. Благоустройство региона как фактор отражения его устойчивого развития // Пространство экономики. 2014. № 2-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/blagoustroystvo-regiona-kak-faktor-otrazheniya-ego-ustoychivogo-razvitiya> (дата обращения: 27.11.2018).

вовом плане: необходимо юридически определить не только правила благоустройства, но и порядок содержания благоустроенной территории в муниципальных образованиях.

4.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства (муниципальное право)

Европейская Хартия местного самоуправления, а также Конституция России в качестве основной цели института местного самоуправления провозглашают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В науке муниципального права обосновывалась необходимость разработки классификации полномочий органов местного самоуправления¹²⁸. Важнейшими для органов местного самоуправления того или иного типа являются положения Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающие их предметы ведения – вопросы местного значения. Предложения теоретиков муниципального права, касающиеся принятия единого муниципального кодекса, модельных законов, которые отражали бы весь перечень полномочий органов местного самоуправления, так или иначе возникают в связи с необходимостью устранения пробелов и противоречий между различными нормативными актами, содержащими конкретные полномочия. Как отмечает В. И. Васильев, в апреле-мае 2013 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провел анализ соответствия полномочий органов местного самоуправления, установленных

¹²⁸ Раскошнова С. В. Классификация полномочий органов местного самоуправления в области земельных отношений // Правовые вопросы строительства. 2007. № 2. С. 16; Соловьев С. Г. К вопросу о необходимости принятия Муниципального кодекса Российской Федерации / С. Г. Соловьев // Современное право. 2012. № 8; Тарханов М. Предложения о повышении эффективности взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и поселений в его составе в решении вопросов местного значения [Электронный ресурс] / М. Тарханов // Журнал «Право и жизнь». 2009. № 137 (11) / URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/137/137-11.doc>.

в 84 федеральных отраслевых законах, вопросам местного значения, закрепленным Федеральным законом № 131-ФЗ. Выяснилось, что только почти 1/5 проанализированных актов включает полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения¹²⁹. Решению этой проблемы способствовало бы издание каталогов полномочий органов местного самоуправления в той или иной сфере общественных отношений¹³⁰. В качестве примера подобного материала можно привести Аналитический комментарий положений законодательства Российской Федерации № 131-ФЗ, затрагивающих полномочия органов местного самоуправления в сфере автомобильных дорог, изданный по инициативе Общероссийского конгресса муниципальных образований¹³¹.

Полномочия в сфере благоустройства в юридической науке понимаются как права и обязанности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, связанных с сохранением или восстановлением благоприятной среды пребывания и проживания населения муниципального образования, а также на предотвращение или уменьшение негативного воздействия на эту среду различных видов деятельности человека, в том числе хозяйственной¹³².

Большое значение классификации экологизированных полномочий органов местного самоуправления придают А. П. Алексеев, А. П. Анисимов, М. И. Васильева и другие юристы. С точки зрения теоретиков земельного, экологического и градостроительного права нашего времени, классификация полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды проводится по различным основаниям¹³³. Во-первых, по видам нормативных

¹²⁹ Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 52.

¹³⁰ Михалычева Ю. С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: дисс ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 163.

¹³¹ См.: Бюллетень правовой информации Общероссийского конгресса муниципальных образований. Январь 2008. Выпуск № 1 (6).

¹³² Лаврентьева О. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 67.

¹³³ Савченко А. А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений : дис. к.ю.н. Волгоград, 2015. С. 167.

правовых актов можно выделить полномочия по охране окружающей среды, определяемые законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, ее субъектов, а также закрепляемые в нормативных правовых актах муниципальных образований. Во-вторых, по видам муниципальных органов власти можно выделить полномочия представительных органов, исполнительных органов и главы муниципального образования, а также полномочия органов местного самоуправления специальной компетенции. В-третьих, по порядку закрепления полномочия органов местного самоуправления в природоохранной сфере можно разделить на собственные полномочия, государственные полномочия, которые переданы путем делегирования или наделения, а также полномочия, возникшие в результате заключения специальных договоров.

В-четвертых, по своему характеру экологические полномочия органов местного самоуправления можно разделить на общие и специальные. Общие полномочия определяются правовыми актами трех видов:

- а) Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) ее субъектов;
- б) законами Российской Федерации и ее субъектов о местном самоуправлении;
- в) уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований.

К ним можно отнести управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета и т.д.).

Специальные полномочия фиксируются как законодательством о местном самоуправлении, так и законодательством об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира, о земле, о недрах, лесным, водным законодательством. И в данной классификации полномочия по благоустройству в муниципальном образовании относятся к специальным.

В-пятых, по предмету природоохранной деятельности органов местного самоуправления их полномочия можно разделить на четыре группы. В первую

включаются полномочия по охране окружающей природной среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую – по охране отдельных видов природных объектов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т.д.).¹³⁴

Е. А. Щецов предлагает разделять полномочия в сфере благоустройства на общие и специальные. К общим следует отнести полномочия, реализуемые применительно к любой сфере деятельности, например, связанные с управлением муниципальной собственностью, правотворческие, бюджетные и иные. Большинство общих полномочий в сфере благоустройства становятся таковыми по мере их реализации, в частности, при принятии правовых актов, направленных на благоустройство территорий, выделение бюджетного финансирования на мероприятия по благоустройству территорий и т. п. Специальные полномочия – это права и обязанности, которые возникают непосредственно при осуществлении органами местного самоуправления деятельности в сфере благоустройства. Тем самым полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства автор сводит к осуществлению деятельности, касающейся:

- содержания и облагораживания муниципальной среды;
- учета, мониторинга и контроля состояния объектов благоустройства;
- сохранности архитектурно-художественного облика муниципального образования;
- постоянной доступности территорий общего пользования;

¹³⁴ См.: Анисимов А. П., Алексеев А. П. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: вопросы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 35–38; Васильева М. И. Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19. С. 24–32.

– безопасности жизни в муниципальной среде, обеспечение сохранности инфраструктуры, коммуникаций и сооружений¹³⁵.

О. В. Лаврентьева отмечает, что основные полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства, как правило, сводятся к осуществлению деятельности, касающейся: содержания и облагораживания муниципальной среды; учета, мониторинга и контроля состояния объектов благоустройства; безопасности жизни в муниципальной среде; сохранности архитектурно-художественного облика муниципального образования; постоянной доступности территорий общего пользования; сохранности инфраструктуры, коммуникаций и сооружений¹³⁶. Автор предлагает полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства толковать как «определяемое уставом муниципального образования и иными правовыми актами единство прав и обязанностей, предоставляемых органам местного самоуправления для решения вопросов, связанных с устойчивым развитием территорий, в целях обеспечения безопасности и благонадежных условий жизнедеятельности населения, охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах населения муниципального образования и государства в целом»¹³⁷.

В данной связи возникает проблема определения предмета и пределов компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства. Следует согласиться с А. В. Мадьяровой, определившей благоустройство как одну «из самых проблемных сфер компетенции местного самоуправления»: «с одной стороны, формально это практически единственная действительно самостоятельная область муниципально-правового регулирования и управления (где отсутствует вышестоящее государственное регулирование) и предмет исключительного ве-

¹³⁵ Швецов Е. А. Полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства // Марийский юридический вестник. 2017. № 1 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-sfere-blagoustroystva> (дата обращения: 03.05.2019).

¹³⁶ Там же. С. 68.

¹³⁷ Там же. С. 69.

дения муниципальных образований, с другой – сфера, где предмет и пределы муниципально-правового регулирования наиболее расплывчаты»¹³⁸. Все дело в том, что контрольно-надзорные органы и суды разграничивают благоустройство и градостроительство, архитектуру, природопользование и экологию, санитарно-эпидемиологическое благополучие, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т.д. На самом же деле благоустройство не имеет своего предмета, отличного от указанных сфер. Правила благоустройства неизбежно будут затрагивать вопросы, которые являются предметом регулирования гражданского, градостроительного, экологического или иных отраслей законодательства. Например, на практике зачастую возникает вопрос, можно ли устанавливать в муниципальных правовых актах обязательные для исполнения собственниками имущества требования к его содержанию? В этом случае органы местного самоуправления сталкивались с протестами прокуратуры, если в правилах благоустройства поселения, городского округа установлены требования по содержанию территорий, не относящихся к территориям общего пользования, и закреплены обязанности по содержанию придомовых территорий или территорий, находящихся в частной собственности. Ведь в этом случае затрагиваются гражданско-правовые обязанности собственников по содержанию их имущества (земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных на таких территориях) и муниципальные акты регулируют гражданско-правовые отношения. Сейчас практически во всех правилах благоустройства муниципальных образований содержится обязанность хозяйствующих субъектов по содержанию (уборке, очистке от отходов и т. п.) прилегающей территории.

Для разрешения данной коллизии необходимо учесть следующее.

Требования в сфере благоустройства устанавливаются в целях обеспечения публичных интересов для повышения комфортности условий проживания граждан и поддержания санитарного благополучия территории муниципального

¹³⁸ Мадьярова А. В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47.

образования. Объектом нормативно-правового регулирования в сфере благоустройства выступает территория соответствующего муниципального образования независимо от формы собственности и целевого назначения земельных участков, иных объектов недвижимого имущества. Согласно п. 3 ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Таким специальным законом является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

А. В. Мадьярова наиболее близка к объяснению необходимости регулирования правилами благоустройства содержания земельных участков в границах муниципального образования, в т. ч. не относящихся к территориям общего пользования. За органами местного самоуправления законом закреплено право принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ). Муниципальные правовые акты могут содержать общеобязательные правила, которые подлежат исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 7, ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ). Правила благоустройства принимаются в форме муниципального правового акта и соответственно могут содержать правовые нормы, обязательные для исполнения всеми лицами на территории муниципального образования. Правовое регулирование в сфере благоустройства направлено на упорядочение публично-правовых отношений по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния

территории, а не гражданско-правовых отношений, включая бремя содержания собственности. Тот факт, что при этом устанавливаются условия, которые собственник имущества должен соблюдать при осуществлении своих гражданских прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом, не означает, что тем самым регламентируются его гражданские права и обязанности¹³⁹.

Согласно подп. 2 п. 1 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации акты органов местного самоуправления могут порождать гражданские права и обязанности, если они приняты на основе закона.

Правила благоустройства территории населенного пункта принимаются в форме нормативного акта муниципального уровня и основываются на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федерального закона «Об отходах производства и потребления», нормативными правовыми актами по разделам санитарной очистки, благоустройства и озеленения населенных пунктов.

Таким образом, требования в сфере благоустройства являются по сути публично-правовыми и органы местного самоуправления при регулировании общественных отношений действуют в рамках предоставленной им законом компетенции, в том числе реализуя полномочия по нормативно-правовому регулированию общественных отношений в сфере благоустройства.

Однако правила благоустройства, как правило, все же не распространяются на отношения по созданию, содержанию и охране зеленых насаждений на

¹³⁹ Мадьярова А. В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 55.

садовых, огородных, дачных и приусадебных земельных участках, а также на земельных участках, занятых ботаническими садами, питомниками для выращивания посадочного материала, индивидуальной жилой застройкой (за исключением случаев осуществления градостроительной деятельности), личными подсобными хозяйствами, а также на отношения по охране лесов, расположенных на территории населенного пункта.

Для реализации указанных полномочий в муниципальных образованиях создаются отделы благоустройства, исполняющие следующие функции: содействие разработке и (или) реализации планов и программ органов государственной власти в сфере благоустройства (взаимодействие с органами государственной власти); разработка технико-экономических обоснований по конкретным объектам благоустройства; координация деятельности подрядчиков, выполняющих работы по благоустройству; контроль за качеством и сроками исполнения благоустроительных работ; внутриквартальное комплексное озеленение и учет зеленых насаждений; инвентаризационный учет объектов благоустройства; организация общественных слушаний проектов благоустройства и градостроительства, касающихся муниципального образования; содействие выявлению нарушений в сфере благоустройства и участие в их оформлении (составлении протоколов об административных правонарушениях).

Примером такого структурного подразделения является Департамент городского хозяйства администрации Волгограда, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции в сфере благоустройства, охраны окружающей среды, обеспечения населения услугами связи и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования городской округ город-герой Волгоград¹⁴⁰.

Согласно п. 2.9 Положения о Департаменте городского хозяйства Администрации Волгограда, утвержденного решением Волгоградской городской Думы

¹⁴⁰ Официальный сайт Департамента городского хозяйства: <http://www.volgadmin.ru/file/nJy8xc>

от 22.03.2017 № 55/1587, департамент координирует деятельность и осуществляет контроль по благоустройству территории Волгограда, в том числе участвует в приеме в муниципальную собственность Волгограда объектов внешнего благоустройства, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, иных муниципальных образований, юридических и физических лиц. Департамент участвует в мероприятиях по выявлению, признанию бесхозными объектов благоустройства и озеленения (парков, скверов, садов, бульваров и т.д.), проводимых уполномоченным структурным подразделением администрации Волгограда, готовит в пределах компетенции Департамента документы по принятию указанных объектов благоустройства и озеленения в муниципальную собственность Волгограда, организует мероприятия по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок, расположенных на территориях, занятых городскими лесами Волгограда, осуществляет муниципальный земельный контроль в пределах предоставленных полномочий.

В своей деятельности департамент городского хозяйства взаимодействует иными структурными подразделениями администрации Волгограда при реализации муниципальной программы «Благоустройство Волгограда». Среди исполнителей данной программы перечислены департамент городского хозяйства администрации Волгограда, комитет по рекламе администрации Волгограда, комитет по строительству администрации Волгограда, администрации районов города, МБУ жилищно-коммунального хозяйства районов Волгограда, ряд муниципальных учреждений. Реализация данной муниципальной программы направлена на организацию наружного освещения, организацию благоустройства кладбищ, организацию озеленения и благоустройства объектов озеленения общего пользования, мероприятия по благоустройству в отношении памятников и памятных досок муниципального значения, размещенных на территориях районов Волгограда, проведение мероприятий по благоустройству пляжей и мест отдыха у воды, размещение объектов праздничного оформления временного и стационарного размещения в городской среде и прочие мероприятия.

Именно ввиду комплексного характера направлений по благоустройству, Д. В. Соломаха делает вывод о том, что, «являясь одним из вопросов местного значения, решение которого в силу закона отнесено к компетенции органов местного самоуправления, благоустройство территорий муниципальных образований не находится в прямой зависимости от данных публичных образований. Правовое регулирование данных общественных отношений осуществляется нормативными правовыми актами всех уровней законодательства»¹⁴¹. Надо отметить, что правила благоустройства разрабатываются на основе методических рекомендаций для органов местного самоуправления по разработке норм и правил благоустройства территорий муниципальных образований. Данные Методические рекомендации, имея шаблонный характер, установили общие требования к формированию разработки правил благоустройства территорий для органов местного самоуправления, независимо от вида муниципальных образований, таким образом, поставив в один ряд городские округа и муниципальные поселения, где численность жителей незначительна, а территория при соотношении на одного жителя в разы превосходит площади городов. Это проблема скорее организационного характера. Особенно остро стоит вопрос о реализации благоустройства береговых полос в крупных городах. Так, например, в целях создания и обеспечения надлежащих условий массового отдыха граждан на водных объектах, расположенных в границах муниципального образования, повышения привлекательности, конкурентоспособности и эффективности туристской инфраструктуры береговой полосы органы местного самоуправления обязаны организовывать доступ граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам. В упоминаемой программе благоустройства Волгограда планировалось ежегодное проведение мероприятий по благоустройству пляжей и мест отдыха у воды, которое позволило бы ежегодно открывать 4 пляжа или места отдыха у воды для жителей в разных районах Волгограда. Однако если в мае 2018 года в Волгограде было официально утверждено четыре зоны отдыха на

¹⁴¹ Соломаха Д. В. Благоустройство территории – обязанность и добрая воля органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 65.

водных объектах общего пользования с купанием и одна без купания¹⁴², в сентябре 2018 года официально закреплены две зоны отдыха на водных объектах общего пользования без купания¹⁴³, в феврале 2019 года официально определены следующие зоны отдыха на водных объектах общего пользования, расположенных на территории Волгограда, с купанием:

- в Кировском районе – левый берег р. Волги, о. Сарпинский (площадь акватории 0,6 га, длина 200 м, ширина 30 м; географические координаты: верхняя граница 48°26'48,10"N; 44°26'53,50"E; 48°36'48,10"N; 44°26'52,40"E; нижняя граница 48°36'41,20"N; 44°26'55,00"E; 48°36'48,20"N; 44°26'53,90"E);

- в Красноармейском районе – песчаная коса полуострова Сарептского Красноармейского района Волгограда, правый берег р. Волги, напротив маяка Волго-Донского судоходного канала им. В.И. Ленина (координаты: 48.530183, 44.550318).

Зоны отдыха на водных объектах общего пользования, расположенных на территории Волгограда, *без купания*:

- в Тракторозаводском районе – правый берег р. Волги напротив отеля «Старт» (ул. им. Грамши, 4);

- в Центральном районе – правый берег р. Волги напротив Центрального парка культуры и отдыха Центрального района;

- в Советском районе – правый берег р. Волги, набережная им. Тулака¹⁴⁴.

Таким образом, мероприятия по благоустройству пляжей и увеличению мест отдыха у воды органами местного самоуправления так и не выполнены в полном объеме. Более того, ввиду того, что официально зоны для купания и без

¹⁴² Постановление администрации Волгограда от 28.05.2018 № 652 «Об определении зон отдыха на водных объектах общего пользования, расположенных на территории Волгограда, и о мерах по обеспечению безопасности» // <http://www.volgadmin.ru/d/documents/finddoc/21896>

¹⁴³ Постановление администрации Волгограда от 19.09.2018 № 1286 О внесении изменений в постановление администрации Волгограда от 28 мая 2018 г. № 652 «Об определении зон отдыха на водных объектах общего пользования, расположенных на территории Волгограда, и о мерах по обеспечению безопасности» // <http://www.volgadmin.ru/d/documents/finddoc/22908>

¹⁴⁴ Постановление администрации Волгограда от 28.02.2019 № 207 О внесении изменений в постановление администрации Волгограда от 28 мая 2018 г. № 652 «Об определении зон отдыха на водных объектах общего пользования, расположенных на территории Волгограда, и о мерах по обеспечению безопасности» // Городские вести. № 23 от 02.03.2019.

купания изменялись, рекомендуется администрациям районов города до начала купального сезона обновить щиты и вывески с запретом на купание в данных зонах во избежание несчастных случаев.

Реализация мероприятий по благоустройству затрагивает косвенно следующие вопросы местного значения городского округа, закрепленные в п. 1 ст. 16 Закона № 131:

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры (пп. 17)

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа (пп. 18 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ);

- обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа (пп. 19);

- создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения (пп. 20);

- содержание мест захоронения (пп. 23);

- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе» (пп. 26.1);

- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и

бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам (пп. 3б).

Благоустройство не является узким полномочием и напрямую влияет на обеспечение безопасности в пределах отдельных зон населенного пункта. Именно правилами благоустройства устанавливается, что при обнаружении признаков повреждения выступающих конструкций фасадов зданий собственники и другие правообладатели должны принять срочные меры по обеспечению безопасности людей и предупреждению дальнейшего развития деформации, в случае аварийного состояния выступающих конструкций фасадов (в том числе балконов, лоджий, эркеров) закрыть и опломбировать входы и доступы к ним, провести охранные работы и принять меры по их восстановлению. Организации, в ведении которых находятся устройства наружного освещения, обеспечивают их технически исправное состояние, при котором количественные и качественные показатели соответствуют заданным параметрам, своевременное включение и отключение и бесперебойную работу устройств наружного освещения в ночное время и т.д.¹⁴⁵

Ввиду того, что вопросы местного значения в сфере благоустройства, проникают почти все сферы деятельности органов местного самоуправления и влияют на уровень безопасности в населенном пункте, можно сделать вывод о комплексном юридической направленности полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства. Как мы видим полномочия в сфере благоустройства не сосредоточены на решении исключительно экологических, земельных или только градостроительных задач, они многоаспектны, являются сложноподчиненными. Но в большей степени реализация данных полномочий лежит в плоскости градостроительного законодательства и зависит от соблюдения нормативов градостроительного проектирования, хотя и осуществляется с

¹⁴⁵ См.: Правила благоустройства территории городского округа Волгоград, утвержденных решением Волгоградской городской думы от 21 октября 2015 г. № 34/1091

учетом особенностей земельного и экологического правового регулирования в границах муниципальных образований.

4.3. Благоустройство как вид градостроительной деятельности (градостроительное право)

Градостроительство является важнейшей сферой деятельности, успешная реализация которой возможна при наличии предпринимательской инициативы и инвестиций, способствующих урбанизации и развитию социальной инфраструктуры¹⁴⁶. В настоящее время развитие градостроительства должно осуществляться в режиме комплексного благоустройства, под которым понимается достижение состояния общественных пространств, позволяющего обеспечить комфортную среду для жизни населения в рамках стратегии социально-экономического развития конкретного субъекта Федерации¹⁴⁷. Министерством строительства Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» был разработан паспорт национального проекта «Жильё и городская среда», который был утвержден 24 декабря 2018 года по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Среди основных целей проекта названы кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза и создание механизма прямого участия

¹⁴⁶ Бутаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства // Бизнес в законе. 2008. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/polnomochiya-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-sfere-gradostroitelstva> (дата обращения: 03.05.2019).

¹⁴⁷ Сергиенко В. Ю. Развитие благоустройства территорий в системе мер государственного и муниципального управления Ростовской области // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2017. № 4 (196). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitiye-blagoustroystva-territoriy-v-sisteme-mer-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-rostovskoy-oblasti> (дата обращения: 03.05.2019).

граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды. В рамках нацпроекта действует федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», который предполагает реализацию комплексных проектов развития городской среды для создания достойных условий жизни граждан и конкурентоспособных городов. Проекты будут отбираться на конкурсной основе. Важнейшими критериями их оценки станет влияние на социально-экономическое развитие конкретного города, региона и страны в целом. Принципиальным условием остается максимальное вовлечение граждан в решение вопросов городского развития, в том числе с широким использованием цифровых технологий. Отдельное внимание будет уделено проектам развития городской среды в малых городах и исторических поселениях – ежегодно на конкурсной основе будут отбирать по 80 лучших проектов, реализация которых поможет сохранить самобытность и культуру нашей страны. Для решения этой задачи из федерального бюджета ежегодно будет выделяться около 270 миллиардов рублей, дополнительные средства также вложат региональные и местные бюджеты, бизнес. Очень важно, чтобы эти средства были потрачены эффективно и на реализацию тех проектов, которые действительно поддерживают жители. В Общественной палате России реализацию национального проекта «Жилье и городская среда» курируют комиссия по территориальному развитию и местному самоуправлению и исполнительный директор НП «ЖКХ Контроль»¹⁴⁸.

Несомненно, данные проекты будут способствовать и более эффективной реализации мероприятий по благоустройству. Однако кроме организационных и финансовых мер необходима тщательная проработка правового механизма разработки и принятия проектов благоустройства и контроля в процессе реализации мероприятий в соответствии с такими проектами.

По мнению О. В. Лаврентьевой существенным фактором торможения развития правовой базы и практики благоустройства в муниципальном образовании

¹⁴⁸ <https://strategy24.ru/rf/projects/project/view?slug=natsiona-nyy-proyekt-zhil-ye-i-gorodskaya-sreda&category=citybuilding-and-jkh>(дата обращения: 03.05.2019).

является несовершенство градостроительного законодательства¹⁴⁹. Отчасти эту проблему можно решить на региональном уровне. Учитывая, что градостроительное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, высшим кодифицированным нормативно-правовым актом градостроительного законодательства субъектов России является градостроительный кодекс (закон о градостроительной деятельности) субъекта Российской Федерации, что не исключает возможности принятия иных законодательных актов, регулирующих градостроительные отношения. Например, 29.05.2018 Волгоградской областной Думой был принят и действует Закон Волгоградской области от 07.06.2018 № 72-ОД «О градостроительной деятельности на территории Волгоградской области». Однако региональное градостроительное законодательство не содержит универсальных правовых норм, регулирующих проведение благоустройства на территории субъекта России. Это связано с тем, что «требования к благоустройству не связаны с градостроительным процессом в поселении, с объемами строительства - современное правовое регулирование благоустройства исключает деятельность по благоустройству территорий из сферы градостроительной деятельности и относит ее только к муниципальным вопросам»¹⁵⁰. Федеральное градостроительное законодательство в этой сфере только начало формироваться. В законодательстве сравнительно недавно было закреплено понятие «благоустройство территории» для целей градостроительной деятельности. В ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержание термина «благоустройство территории» раскрыто как деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержа-

¹⁴⁹ Лаврентьева О. В. Федеральный уровень правового регулирования сферы благоустройства в России // Современное право. 2015. № 3. С. 39. Источник: <https://www.sovremennoepravo.ru>.

¹⁵⁰ Обзор федерального правового регулирования в отношении благоустройства и формирования комфортной городской среды // http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/fz_gorodsreda_iue_pg_022018.pdf (дата обращения: 03.05.2019).

нию 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. При этом в научно-технической литературе комплексное благоустройство рассматривается как деятельность по обеспечению безопасности, доступности, эстетичности и приспособленности к удобному использованию территорий в соответствии с их функциональным зонированием¹⁵¹.

Формирование благоприятной среды жизнедеятельности является основной целью градостроительной политики, осуществляемой в пределах жилых территорий органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Одним из важнейших направлений формирования благоприятной городской среды является благоустройство дворовых территорий. Термин «дворовая территория» имеет легальную «прописку» в Правилах субсидирования программ формирования городской среды и определяется как «совокупность территорий, прилегающих к многоквартирным домам, с расположенными на них объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации таких домов, и элементами благоустройства этих территорий, в том числе парковками (парковочными местами), тротуарами и автомобильными дорогами, включая автомобильные дороги, образующие проезды к территориям, прилегающим к многоквартирным домам»¹⁵².

Несколько иное определение отражено в п. 1.2 Рекомендаций к процессу инвентаризации территорий¹⁵³: под дворовой территорией понимается террито-

¹⁵¹ Николаевская И. А. Благоустройство территорий. М.: Академия, 2013. С. 24.

¹⁵² 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, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 // Консультант Плюс. Дата обращения 20.04.2019.

¹⁵³ Здесь имеются ввиду Общие рекомендации к процессу инвентаризации территории поселений, городских округов в целях формирования муниципальных программ формирования современной городской среды на 2018–2022 гг., утвержденных Минстроем России.

рия, прилегающая к жилому зданию и находящаяся в общем пользовании проживающих в нем лиц, ограниченная по периметру жилыми зданиями, строениями, сооружениями или ограждениями. На дворовой территории в интересах лиц, проживающих в жилом здании, к которому она прилегает, размещаются детские площадки, места для отдыха, сушки белья, парковки автомобилей, зеленые насаждения и иные объекты благоустройства и общественного пользования. В соответствии с пп. "е" п. 9 Правил субсидирования программ формирования городской среды физическое состояние дворовой территории и необходимость ее благоустройства определяются по результатам инвентаризации дворовой территории, проведенной в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта РФ. То есть порядок инвентаризации дворовых территорий в целях субсидирования из федерального бюджета программ формирования современной городской среды утверждается на региональном уровне.

При этом следует учитывать, что согласно п. 1.1 Рекомендаций к процессу инвентаризации территорий инвентаризации подлежат все дворовые, общественные территории индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения (включая объекты блокированной застройки), муниципального образования, объектов недвижимого имущества (включая объекты незавершенного строительства) и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые подлежат благоустройству не позднее 2020 года за счет средств указанных лиц.

Согласно п. п. 2.3, 2.4 Рекомендаций к процессу инвентаризации территорий в ходе проведения инвентаризации необходимо описать все элементы благоустройства, расположенные в пределах дворовой территории. По итогам проведения инвентаризации дворовой территории, в частности, необходимо получить следующие характеристики:

- границы дворовой территории с указанием координат центра двора и координат границы дворовой территории в системах координат (например, в системах координат WGS 1984 и СК-42);

- перечень адресов многоквартирных домов, образующих дворовую территорию в соответствии со справочником Федеральной информационной адресной системы (далее – ФИАС), при отсутствии адреса в ФИАС орган местного самоуправления инициирует процедуру добавления адреса в справочник ФИАС в соответствии с требованиями по ведению справочника ФИАС, установленными Федеральной налоговой службой России;

- перечень нежилых объектов капитального строительства, сооружений, расположенных в границах дворовой территории, и т.д.

Масштаб проблемы благоустройства дворовых территорий обусловлен высоким удельным весом дворов в общей площади города¹⁵⁴, но в юридическом плане отсутствуют нормы и правила проектирования благоустройства дворовых территорий. На практике это приводит к точечному решению этой проблемы, а иногда возникает вопрос об ответственности за ненадлежащие работы по благоустройству дворов¹⁵⁵.

Юридически так и не разграничены термины «дворовая территория» и «придомовая территория». На практике при благоустройстве дворовой территории необходимо учитывать и нормативные акты, регулирующие выполнение работ по содержанию общего имущества, а именно:

- Минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и Правилами оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.04.2013 № 290;

- Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491;

¹⁵⁴ Секу Р. В., Барышева М. А., Чугусов Д. А. Комплексное благоустройство дворовых территорий на примере г. Москвы // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-blagoustroystvo-dvorovyh-territoriy-na-primere-g-moskvy> (дата обращения: 11.05.2019).

¹⁵⁵ <https://rg.ru/2018/09/03/municipalitet-y-nakazhut-za-plohoj-remont-dvorov.html> (дата обращения: 03.05.2019).

- Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утв. Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170;

- СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 10.06.2010 № 64;

- СанПиН 42-128-4690-88 «Санитарные правила содержания территорий населенных мест», утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 05.08.1988 № 4690-88;

- ГОСТ Р 52301-2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Оборудование и покрытия детских игровых площадок. Безопасность при эксплуатации. Общие требования» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 24.06.2013 № 182-ст);

- ГОСТ Р 52169-2012 «Национальный стандарт Российской Федерации. Оборудование и покрытия детских игровых площадок. Безопасность конструкции и методы испытаний. Общие требования» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 23.11.2012).

Все более острыми становятся проблемы создания не просто экологически чистых городов, но и эффективного использования городских общественных пространств в целях обеспечения экологической и продовольственной безопасности. В зарубежных странах проблему экологического благоустройства решают по-разному. В настоящее время все более популярными становятся городское садоводство («urban gardening»), городское фермерство и создание общественных садов («community garden»). Примерами такого благоустройства являются Сады Принцесс в Кройцберге (Берлин), городские сады Вены, Сад Роз в Стокгольме, Городской сад в Будапеште Грундкерт, Коммерческая городская ферма в Нью-Йорке «Square Roots»¹⁵⁶, а развитие городского садоводства дало толчок к развитию городского пчеловодства в Вене. Огородническая традиция Англии давно

¹⁵⁶ Biel, Robert. "Built systems, biomimicry and urban food-growing". Sustainable Food Systems. UCL Press. pp. 90–107; Janovicek, Nancy (2016). "Seeds of Knowledge From Back-to-the-Land to

стала важнейшей частью программы продовольственного обеспечения страны. Помимо функции обеспечения продовольственной безопасности общественный огород выполняет еще и образовательную и культурную функции. В Китае сельскохозяйственная деятельность является неотъемлемой и необходимой частью экономики города. Наиболее яркий и успешный пример развития городских ферм Китая – Шэньчжэнь, когда-то небольшое фермерское сообщество, в настоящее время является быстрорастущим мегаполисом и открытой экономической зоны. Из-за большого и растущего населения в Китае правительство поддерживает городские инициативы в производстве продовольствия¹⁵⁷. Данная традиция становится близкой российским городам и порождает новое направление для профессионального развития. Следует отметить, что в «Атласе новых профессий» от Сколково предсказывалось появление профессии «Сити-фермер» до 2020 года, затем в Москве была создана бизнес-школа сити-фермерства, в которой проводят лекции, мастер-классы, хакатоны на тему сити-фермерства и бизнеса на выращивании продуктов в высокотехнологичных теплицах на гидропонике и аквапонике. Первым примером городского фермерства в России стал огород Аллы Сокол, которая организовала его на крыше собственного дома в Санкт-Петербурге в 1993 году. Городская ферма Энди Полян возникла на пустыре Музея уличного искусства в 2016 году как способ переосмыслить слово «культура» через его первоначальный смысл. В России возникают и общественные инициативы, например, «Дача в городе» в Санкт-Петербурге, «Общество Городских Огородников» в Перми, проект «Городские грядки» в Беслане. Городские огороды могут стать успешными общественными пространствами, собирающими вокруг себя городские сообщества, способом ведения бизнеса в мегаполисе. В Москве более 5 лет в Парке Горького функционирует общественный огород «Зеленая школа», где каждый желающий на основе абонемента может поса-

Urban Gardening". RCC Perspectives, ENVIRONMENTAL KNOWLEDGE, ENVIRONMENTAL POLITICS: Case Studies from Canada and Western Europe. No. 4: 33–40.

¹⁵⁷ Pepall, Jennifer. New Challenges for Chinas Urban Farms IDRC Report (1997) 21. P. 3.

дить и вырастить свой собственный урожай. В столице также функционирует городская ферма¹⁵⁸, которая находится на территории парка ВДНХ, в той его части, что исторически была связана с сельскохозяйственной деятельностью, в окружении многолетних деревьев старинного городского парка. Подобные проекты реализованы в Казани, Липецке. Важность городского фермерства официально признана Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (Food and Agriculture Organization of the United Nations – далее ФАО). ФАО обращает внимание на то, что городское садоводство – значимый вклад в продовольственную безопасность, оно доступно для каждого, в том числе для малообеспеченных людей, и снижает нагрузку на окружающую среду. Именно поэтому ФАО рекомендует официально признавать и учитывать городское фермерство в стратегиях развития и городов, и сельского хозяйства¹⁵⁹.

Однако юридические вопросы создания общественного огорода или городской фермы не урегулированы в отечественном законодательстве, хотя при этом нет легальных препятствий для их развития. В отдельных случаях общественный огород или городская ферма могут создаваться в рамках зон сельскохозяйственного назначения города, в пределах которых допускается выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур, с правом возведения некапитального жилого строения, хозяйственных строений и сооружений. Однако наиболее эффективным будет реализация этих проектов в пределах рекреационных зон. Во-первых, их необходимо рассматривать среди объектов нормирования благоустройства на территориях рекреационного назначения. Например, при проведении благоустройства городских пространств Волгоградской области необходимо руководствоваться расчетными показателями в

¹⁵⁸ <https://gorodskaya-ferma.ru>

¹⁵⁹ Руткин Н. М., Лагуткина Л. Ю., Лагуткин О. Ю. Урбанизированное агропроизводство (сити-фермерство) как перспективное направление развития мирового агропроизводства и способ повышения продовольственной безопасности городов // Вестник АГТУ. Серия: Рыбное хозяйство. 2017. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/urbanizirovannoe-agroproduzvodstvo-siti-fermerstvo-kak-perspektivnoe-napravlenie-razvitiya-mirovogo-agroproduzvodstva-i-sposob> (дата обращения: 11.05.2019).

сфере обеспечения объектами рекреационного назначения, утв. Решением Волгоградской городской думы от 30 января 2013 года № 72/2156 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город-герой Волгоград» (в ред. решения Волгоградской городской Думы от 09.11.2016 № 49/1461). Работы по благоустройству необходимо выполнять с учетом СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий. Правила производства и приемки работ». Примечательно, что нет аналогов нормативному акту по благоустройству города – Нормы и правила проектирования комплексного благоустройства на территории города Москвы МГСН 1.02-02¹⁶⁰. Рекомендуется учесть данный опыт градостроительного нормирования и разработать аналогичные правила для регионального благоустройства.

Во-вторых, на территории муниципального образования, в пределах которой планируется размещение общественного огорода или городской фермы необходимо проводить исследования состава почвы (грунтов) на физико-химическую, санитарно-эпидемиологическую и радиологическую безопасность, предусматривать ее рекультивацию в случае превышения допустимых параметров загрязнения. Следует согласиться в том, что при планировании зон городского сельского хозяйства необходимо учитывать социальные и экономические процессы, перспективы развития территорий¹⁶¹.

Таким образом, благоустройство рекреационных территорий в пределах населенных пунктов, как городских, так и сельских, является одной из актуальных проблем градостроительства как России в целом, так и Волгоградского региона в частности, корни которой «произрастают» и в управленческой и в пра-

¹⁶⁰ Нормы и правила проектирования комплексного благоустройства на территории города Москвы МГСН 1.02-02. Изменения и дополнения по нормированию крышного и вертикального озеленения и цветочного оформления. ГУП «НИАЦ». М., 2006.

¹⁶¹ Ерохова В. В., Васенев В. И. Перспективы использования экосистемных сервисов для оценки сценариев развития городских территорий // Вестник РУДН. Серия: Агрономия и животноводство. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-ispolzovaniya-ekosistemnyh-servisov-dlya-otsenki-stsenariev-razvitiya-gorodskih-territoriy> (дата обращения: 02.03.2019).

вовой области. Благоустройство, направленное на задачи создания благоприятной жизненной среды с обеспечением комфортных условий для всех видов деятельности населения, но не реализованное по ряду причин, в числе которых и отсутствие правовой базы для регламентации общественных отношений, это проблема не только современного города, но и сельских поселений. Мероприятия по благоустройству, проведенные грамотно, эффективно и юридически обоснованно чаще всего не порождают конфликтов, а способствуют увеличению инвестиционной привлекательности территорий, снижению социальной напряженности и развитию культурного потенциала населения.

В этой связи не менее значимой является проблема охраны памятников исторического и культурного наследия народа и их благоустройства. Конституция Российской Федерации предусматривает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. В соответствии с п. 2 ст. 60 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность или имеющих природоохранное, рекреационное или оздоровительное значение, в историческом поселении - градостроительная деятельность подлежит особому регулированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Ст. 1 данного кодекса рассматривает в качестве зон с особыми условиями использования территорий, в частности, зоны охраны объектов культурного наследия (в том числе памятников архитектуры). Эти границы зон с особыми условиями использования территорий отображаются на картах (схемах), содержащихся в схемах территориального планирования РФ. Сведения о наличии зон охраны объекта культурного наследия вносятся в установленном порядке в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и представляются в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного кадастра недвижимости. Ограничения (обременения) прав на земельные участки, возникающие на осно-

вании решения об установлении зон охраны объекта культурного наследия, подлежат государственной регистрации. Информация об утвержденных границах зон охраны объекта культурного наследия, режимах использования земель и градостроительных регламентах в границах данных зон в обязательном порядке размещается в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности. Следует признать, что «кардинальной причиной неудовлетворительного состояния охраны наследия является градостроительная политика, вернее, её отсутствие на всех уровнях документации территориального планирования. В результате развитие культуры не входит в состав обязательных компонентов стратегического развития территорий»¹⁶². В связи с этим предлагается разработать региональную стратегию сохранения и благоустройства зон объектов охраны культурного наследия в субъектах Российской Федерации (например, в Волгоградской области) и координировать мероприятия по консервации, реставрации памятников.

4.4. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при осуществлении мероприятий по благоустройству земель населенных пунктов (земельное право)

В настоящее время особую актуальность приобрел вопрос соблюдения нормативных принципов, закрепленных в экологическом законодательстве. Согласно статье 3 Закона об охране окружающей среды¹⁶³ хозяйственная и иная де-

¹⁶² Кудрявцев А. П. Стратегия сохранения и развития исторического наследия РФ. Перечень проблем и направление решения // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategiya-sohraneniya-i-razvitiya-istoricheskogo-naslediya-rf-perechen-problem-i-napravlenie-resheniya> (дата обращения: 03.12.2018).

¹⁶³ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14 января 2002. № 2. Ст. 133.

тельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и посредством научного обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. А. Я. Рыженков отмечает, что данный принцип закреплен в экологическом законодательстве зарубежных стран и данная в законе формулировка позволяет предположить, что поиск баланса между экономическими, экологическими и социальными интересами личности, общества и государства является частью более глобальной проблемы, связанной с поиском баланса частных и публичных интересов в праве в целом, и в экологическом праве, в частности¹⁶⁴.

Благоустройство населенных пунктов должно осуществляться сообразно ключевым принципам экологического права, направленным на обеспечение экологической безопасности. Это утверждение базируется на печальной статистике. Весьма большой процент населения (в 2013 г. 55 млн. человек) проживает в некомфортных экологических условиях. Ежегодный экономический ущерб от неблагоприятного состояния окружающей среды составляет 4–6 % ВВП. Ежегодно фиксируются большие объемы образования твердых бытовых отходов, но доля их использования – лишь 11 %¹⁶⁵. Современная экологическая политика преследует цель сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Рыженков А. Я. Принципы экологического права. М., 2018. С. 43.

¹⁶⁵ Беляева И. Ю., Данилова О. В. Государство и бизнес: синергия ответственности за благополучие общества // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 30.

¹⁶⁶ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «Консультант плюс», [Электронный ресурс], дата обращения 14.02.2019.

Исторически важная роль в обосновании теоретических положений экологической безопасности принадлежит О. С. Колбасову, разработавшему концепцию экологической безопасности, сформулировавшему определение данного понятия, исследовавшему соотношение экологической безопасности с экологическим развитием. Ученый рассматривал «безопасность» – это «отсутствие опасности», а «экологическая безопасность – это система мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения состояния природной среды на планете, при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать, так как не сможет удовлетворять свои естественно физиологические и социальные потребности жизнедеятельности за счет окружающего материального мира»¹⁶⁷.

М. М. Бринчук под обеспечением экологической безопасности понимает «деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»¹⁶⁸. По мнению автора, «экологическая безопасность – это основной принцип охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая деятельность, связанная с вредным воздействием на окружающую среду, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике правовые и иные природоохранные меры должны оцениваться с позиций экологической безопасности»¹⁶⁹. Согласно данной точке зрения понятие «экологическая безопасность» входит в понятие «охрана окружающей среды», является ее основным принципом и составной частью.

В действующем экологическом законодательстве отражена концепция В. В. Петрова, рассматривающего экологическую безопасность через призму

¹⁶⁷ Бринчук М. М. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 67.

¹⁶⁸ Бринчук М. М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности. Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 54.

¹⁶⁹ Колбасов О. С. Концепция экологической безопасности // Советское государство и право. 1988. № 12. С. 48.

теории правового состояния. Основным документом, закрепляющим экологическую безопасность как нормативную категорию, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, в первой статье которого дается следующее определение: «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий». Совершенно справедливо отмечает Н. Г. Жаворонкова отсутствие нормативного соотношения экологической безопасности с такими понятиями, как «охрана окружающей среды», «природопользование», и отсутствие специальных мер по ее обеспечению¹⁷⁰.

Как отмечают М. В. Бегак и А. В. Кодолова, целями государства, его субъектов и органов местного самоуправления в части обеспечения экологической безопасности должны быть создание гарантий предотвращения неприемлемого риска и вреда окружающей среде и здоровью человека, обусловленному факторами среды обитания¹⁷¹. Какие это могут быть гарантии? Например, что в модельном законе «О стратегической экологической оценке», утв. Постановлением МПА СНГ от 16.05.2011 г. № 36-7, в качестве гарантии экологической безопасности рассматриваются официальные заключения, оформленные в соответствии с требованиями национального законодательства, подтверждающие выполнение нормативов обеспечения экологической безопасности в стратегических планах территориального развития и комплексных территориальных программах социально-экономического развития на муниципальном, региональном и национальном уровнях.

Применительно к теме нашего исследования подобные гарантии имеют закрепление в градостроительном законодательстве и должны практиковаться при осуществлении мероприятий по благоустройству, и гарантии должны касаться

¹⁷⁰ Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность как институт экологического права России. М.: Изд-во МГЮА, 2006. С. 43.

¹⁷¹ Бегак М. В., Кодолова А. В. Национальная стратегия экологической безопасности России: проблемы и перспективы // Евразийский юридический журнал. 2016. № 2. С. 226.

предупреждения экологических рисков при проведении благоустройства. Необходимо учитывать то, что благоустройство населенных пунктов неразрывно связано с градостроительной деятельностью и является одной из важнейших его составных частей¹⁷². Именно поэтому разработку местных норм и правил благоустройства территорий рекомендуется осуществлять с учетом утвержденной градостроительной документации¹⁷³. Местные нормативы градостроительного проектирования представляют совокупность стандартов по разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, включая стандарты обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека. Важной составляющей мероприятий по благоустройству территории, которая направлена на обеспечение экологической безопасности, является обеспечение объектами рекреационного назначения. К расчетным показателям в сфере обеспечения объектами рекреационного назначения относятся следующие:

нормативы обеспеченности объектами рекреационного назначения (в квадратных метрах на одного человека);

нормативы площади территорий для размещения объектов рекреационного назначения (в гектарах);

нормативы площади озеленения территорий объектов рекреационного назначения (в процентах).

Например, документы территориального планирования Волгоградской области разрабатываются с учетом положений концепций и стратегий социально-экономического развития Волгограда и Волгоградской области, положений утвержденных федеральных, региональных и городских целевых программ, а также инвестиционных проектов, осуществляемых за счет собственных финан-

¹⁷² Таболин В. В. Экономика города: правовой аспект / В. В. Таболин, А. С. Емельянов, Н. Н. Черногор. М. : Финансы и статистика, 2004. 245 с.

¹⁷³ См.: Приказ Министерства регионального развития РФ от 27 декабря 2011 г. № 613 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований". Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70018446/#ixzz5dn1N0wE1>

совых ресурсов бюджета Волгограда и иных источников финансирования. Согласно Стратегии развития Волгоградской области до 2025 г., одним из главных направлений развития области определено улучшение экологической обстановки и снижение уровня загрязнения окружающей среды¹⁷⁴. Правилами благоустройства территорий городского округа Волгоград, утвержденными решением Волгоградской городской Думы от 21 октября 2015 г. № 34/1091 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Волгоград», определено, что благоустройство территории – это комплекс мероприятий по содержанию территории и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Среди приоритетных направлений по повышению эффективности в сфере благоустройства названы комплексный подход к содержанию объектов озеленения общего пользования и сохранение и улучшение эксплуатационных характеристик объектов благоустройства: пляжных зон, фонтанов, малых архитектурных форм и т. д. Правилами благоустройства территории городского округа Волгоград, утвержденными решением Волгоградской городской Думы от 21 октября 2015 г. № 34/1091 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Волгоград», установлены три основные категории озелененных территорий, каждая из которых имеет свои особенности по отношению к гражданскому обороту, режимам использования и способам хозяйствования. Программа направлена на улучшение состояния озелененных территорий общего пользования, то есть территорий, используемых для рекреации всего населения Волгограда: парков культуры и отдыха, парков, садов, скверов, бульваров, улиц и набережных.

По данным МБУ ЖКХ районов Волгограда, МБУ «Волгоградзеленхоз» обслуживается 1847,57 га озелененных территорий общего пользования. 80 %

¹⁷⁴ Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области (2008–2025 гг.) / под ред. д-ра экон. наук, проф. О. В. Иншакова. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. 356 с.

насаждений Волгограда представляют собой старо возрастные и инфицированные посадки 1950–1970 годов, требующие срочной реконструкции. Недостаточность уровня озеленения территории Волгограда видна при изучении Генерального плана Волгограда, утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 29 июня 2007 г. № 47/1112 «Об утверждении Генерального плана Волгограда», которым предусмотрено обеспечение уровня озеленения 23,0 кв. м на одного жителя. Обеспеченность жителей Волгограда зелеными насаждениями в 2015 и 2030 годах ожидается 10,8 и 25 кв. м/чел. соответственно. Указанный параметр на текущий период в среднем по Волгограду составляет 10,8 кв. м на одного жителя. При этом в Волгограде существует дисбаланс в распределении озелененных территорий между районами. В пределах нормы обеспечено озеленением общего пользования население только Центрального района. Особенно мало зеленых насаждений общего пользования в Советском, Ворошиловском и Тракторозаводском районах¹⁷⁵.

Планировочная организация и зонирование территории Волгограда должны исходить из: комплексной оценки имеющихся территориальных, водных, трудовых, энергетических и рекреационных ресурсов; оценки состояния окружающей среды и прогнозов ее изменения; анализа тенденций развития экономической базы, изменения социально-демографической ситуации и развития сферы обслуживания; выявления первоочередных и перспективных социальных, экономических и экологических проблем; создания благоприятных условий для жизни путем *комплексного благоустройства городского округа* (выделено – авт.) и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания зоны рекреационного назначения – зоны в границах территорий, занятых парками, озерами, водохранилищами, а также в

¹⁷⁵ Постановление Администрации Волгограда от 28.07.2017 № 1216 «О внесении изменения в постановление администрации Волгограда от 31 декабря 2015 г. № 1882 «Об утверждении муниципальной программы «Благоустройство Волгограда» на 2016–2018 годы» [Электронный ресурс]: СПС «Гарант». Режим доступа: <http://base.garant.ru/24827740>. Дата обращения 07.03.2019.

границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом. Объекты градостроительного нормирования рекреационного назначения Волгограда представлены в виде парков, садов, скверов, бульваров, набережных, территорий зеленых насаждений в составе участков жилой, общественной, производственной застройки, а также объектов отдыха и туризма, рекреационных объектов (домов и баз отдыха, летних лагерей, турбаз и пр.), спортивных комплексов и сооружений.

Нормативный показатель озелененных территорий общего пользования в Волгограде – 25 кв. м/чел. Минимальные размеры площадей для объектов озелененных территорий принимаются: парков – не менее 5 га; садов – от 2 га до 5 га; скверов – от 0,15 га до 2 га. Для объектов озеленения общего пользования Волгограда необходимо установить утвержденные границы, чтобы избежать необоснованной застройки объектов озеленения, суммарная площадь которой значительно превышает установленные предельные проценты застройки от начальной площади парков, садов, скверов, бульваров.

На озелененных территориях нормируются соотношение территорий, занятых зелеными насаждениями, элементами благоустройства, сооружениями и застройкой. Например, в парке территория зеленых насаждений и водоемов должна быть не менее 65–70 %. На территории парка разрешается строительство зданий для обслуживания посетителей и эксплуатации парка. Площадь застройки не должна превышать 7 % территории парка. На территории сада допускается возведение зданий, необходимых для обслуживания посетителей и территории сада (кафе, павильонов, хозяйственных построек), общая площадь застройки которых не должна превышать 5 % территории сада. В перечне разрешенных видов строительства в рекреационных зонах допускаются объекты, связанные непосредственно с рекреационной деятельностью (пансионаты, кемпинги, базы отдыха, пляжи, спортивные и игровые площадки и др.), а также с обслуживанием зоны отдыха (загородные рестораны, кафе, центры развлечения, пункты проката и др.). Также допускается размещать автостоянки, необходимые

инженерные сооружения. Размещение указанных объектов допускается, если не сопровождается сокращением площади зеленых насаждений.

Для воспроизводства всех видов зеленых насаждений на территории Волгограда взамен уничтоженных или поврежденных необходимо проведение компенсационного озеленения. Компенсационное озеленение производится в случаях повреждения, уничтожения зеленых насаждений, а также в случаях разрешенной вырубке деревьев и кустарников при осуществлении строительной деятельности в порядке, устанавливаемом органами местного самоуправления. Компенсационное озеленение производится на территории того же административного района Волгограда, где были уничтожены, повреждены или вырублены зеленые насаждения.

В этой сфере также применяется Закон Волгоградской области от 7 декабря 2001 года № 640-ОД «О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области», который регулирует правоотношения между органами государственной власти Волгоградской области, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и воспроизводства зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области. В законодательстве компенсационное озеленение определено как воспроизводство зеленых насаждений взамен уничтоженных или поврежденных. Компенсационное озеленение производится на той же административной территории населенного пункта Волгоградской области, где были уничтожены, повреждены или вырублены зеленые насаждения.

Необходимо обратить внимание на то, что в данном законе речь идет об осуществлении компенсационного озеленения на всех функциональных зонах населенных пунктов, а не только рекреационных зонах. При этом если на рекреационных зонах компенсационное озеленение проводится в двукратном объеме от количества уничтоженных зеленых насаждений, в отношении других территорий проводится в объеме уничтоженных зеленых насаждений или превышающем (в зависимости от объема вложенных средств).

Источниками финансирования мероприятий по компенсационному озеленению являются средства граждан и юридических лиц, виновных в повреждении, уничтожении зеленых насаждений или производящих вырубку деревьев и кустарников при осуществлении строительной деятельности. В других случаях источники финансирования компенсационного озеленения определяются органами местного самоуправления.

Граждане и юридические лица, виновные в повреждении, уничтожении зеленых насаждений или в нарушении иных установленных действующим законодательством Российской Федерации и Волгоградской области требований по защите зеленых насаждений, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Наложение ответственности в административном или судебном порядке не освобождает виновных от обязанности возместить причиненный ущерб в результате повреждения или уничтожения зеленых насаждений.

В настоящее время нарушение требований по компенсационному озеленению наказывается в соответствии со статьей 8.13. Закона Волгоградской области от 11.06.2008 № 1693-ОД (ред. от 15.01.2019) «Кодекса Волгоградской области об административной ответственности» (принят Волгоградской областной Думой 29.05.2008) путем наложения административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей. По справедливому замечанию Васканьянц Ю. Ю. «административные правонарушения в области нарушения требований правил благоустройства территории являются отдельной категорией правонарушений, объектом которых являются специфические правоотношения в области благоустройства городской территории и неразрывно связанные с иными правоотношения в

сфере недвижимости»¹⁷⁶. При этом сумма штрафа зачисляется в бюджет Волгоградской области, если имеет место нарушение норм Закона Волгоградской области от 7 декабря 2001 года № 640-ОД «О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области», если же при компенсационном озеленении нарушаются Правила благоустройства территории муниципального образования) – в бюджет муниципального образования. Несмотря на все существующие меры ответственности, специалисты отмечают, что «в идеальном состоянии находятся 9,09 % из исследованных объектов городского озеленения, в хорошем состоянии – 50 %, в удовлетворительном состоянии – 40,91 %»¹⁷⁷. За прошедшие пять лет ситуация улучшилась на отдельных рекреационных территориях. Однако становится ясным, что исключительно за счет бюджетных средств или ужесточения мер ответственности проблему озеленения рекреационных территорий не решить, необходимы оригинальные правовые меры.

Для поиска решения данной проблемы полезно учесть зарубежный опыт. В Копенгагене, например, принят закон, согласно которому планомерно все крыши (со скатом менее 30 %) должны озеленяться при реконструкции. В городском муниципалитете принята программа «Copenhagen Carbon Neutral by 2025», которая предполагает развитие велосипедного движения и перевод автотранспорта на водород и электричество; производство централизованного отопления за счет сжигания мусора; производство энергии из возобновляемых источников¹⁷⁸. Огромная роль при реализации этой программы отводится местным гражданским инициативам. В Нидерландах строят город, который будет абсолютно

¹⁷⁶ Вaskanьянц Ю. Ю. К вопросу о правовой характеристике административных правонарушений в области благоустройства городской территории // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 55.

¹⁷⁷ Кириллов С. Н., Половинкина Ю. С. Оценка состояния зеленых насаждений общего пользования г. Волгограда // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 11 «Естественные науки». 2013. № 1 (5). С. 33.

¹⁷⁸ Окольникова Г. Э., Щёголев М. С. Проблемы компенсационного озеленения при точечной застройке в Москве // Системные технологии. 2016. № 18. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-kompensatsionnogo-ozeleneniya-pri-tochechnoy-zastrojke-v-moskve> (дата обращения: 07.04.2019); Громова А.И. Опыт внедрения принципов «Зеленой» экономики в мировой экономике (на примере Дании) // КЭ. 2014. № 8 (92). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-vnedreniya-printsipov-zelenoy-ekonomiki-v-mirovoy-ekonomike-na-primere-danii> (дата обращения: 07.04.2019).

независим от центральных энергосетей и иметь законченный цикл производства пищи и переработки отходов¹⁷⁹. В Китае озеленение государственной территории – это задача, которая активным образом решается от центра к местным сообществам¹⁸⁰. Наверное, самым ярким и многообещающим проектом является Лючжоу Форест Сити. Этот зеленый город планируют построить к 2020 году, он будет самодостаточным, работая на возобновляемых источниках энергии, таких как геотермальная и солнечная энергия. Это лишь часть большого проекта. К этому же моменту планируется достичь тридцатипроцентного коэффициента озеленения в сельских районах Китая за счет создания 20 тысяч деревень государственного уровня с озеленением высокого уровня¹⁸¹.

Возможно, в вопросах нормирования при благоустройстве следует ориентироваться на тот зарубежный опыт, который дает представление не только о процентах, количестве деревьев или метрах озелененных территорий на отдельного человека, но и на доступность зеленых зон для отдыха и направлен на формирование концептуального подхода к озеленению городов в рамках мероприятий по благоустройству. В связи с этим до сих пор актуально утверждение о том, что «управление зеленым фондом необходимо рассматривать как часть концепции устойчивого развития городов... целью управления должно стать системное наращивание природного потенциала территории субъекта федерации»¹⁸². Действительно важнейшую роль в концепции устойчивого развития населенных пунктов играют управленческие решения, которые отвечают критериям экологической безопасности. Не стоит забывать о том, что в качестве одной из программных областей устойчивого развития населенных пунктов в «Повестке дня на XXI век» выступает совершенствование управления населенными пунктами с

¹⁷⁹ <https://building-tech.org/v-niderlandah-stroyat-energonezavisimyj-ekogorod-s-sobstvennym-proizvodstvom-pishhi>

¹⁸⁰ Ялбулганов А. А., Бирюлин Е. В. Охрана лесов в России и Китае: опыт сравнительно-правового исследования // Право: журнал Высшей школы экономики. 2011. № 4. С. 158.

¹⁸¹ <http://m.sinorusfocus.com/p/7046.html>

¹⁸² Ключниченко Н. В. Рекреационные и охранные зоны городских поселений в системе застройки // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2007. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rekreatsionnye-i-ohrannye-zony-gorodskih-poseleniy-v-sisteme-zastroyki> (дата обращения: 07.04.2019).

учетом индикаторов качества городской среды, а органам местного самоуправления рекомендуется осуществлять благоустройство населенных пунктов, направленное на расширение общественных озелененных территорий. Предлагается разработать концепцию озеленения населенных пунктов Волгоградской области, которая отражает динамику современного состояния насаждений, их эколого-биологические, градостроительные, административно-хозяйственные, правовые и социальные аспекты. Это позволит в ближайшие годы реализовать экологическую политику в муниципальных образованиях региона для создания комфортной и экологически безопасной среды. Концепция озеленения должна иметь статус правового документа, в котором определены приоритеты зеленого строительства в населенном пункте с целью оптимизации экологической среды на долгосрочную перспективу.

В целом принятие нормативно-правовых документов, направленных на сохранение зеленого фонда города является важнейшей частью обеспечения экологической безопасности при осуществлении благоустройства земель населенных пунктов, при этом необходим анализ эффективности принятых решений и применение планового метода.

ГЛАВА 5

В ЗАЩИТУ БЛАГОУСТРОЙСТВА

5.1. Основы теории безопасности благоустройства

Благоустройство, если его рассматривать не со стороны нормативной дефиниции, а как некое состояние объектов или даже одного объекта выступает как комплекс элементов различной степени устойчивости и надежности. По критерию долговечности элементы благоустройства можно различать как одноразовые: например, праздничное украшение, новогодняя елка и т.п.; сезонные – например, газон, каток; и сравнительно долговременные: тротуары, парки, скверы, велодорожки и т.п. Соответственно можно выделить нормативный срок «жизни» каждого объекта и элемента, по окончании которого он подлежит консервации, списанию, ремонту или восстановлению. Жизненные циклы элементов благоустройства имеют естественный характер и хорошо понятны как специалистам по благоустройству, так и жителям. Поэтому если поставить себе цель создания некоей общей теории социально-правового института благоустройства, то часть данной теории должна отражать проблему обеспечения безопасности благоустройства. Здесь важными моментами будут категории общей теории безопасности: угроза, вызов, опасность и сравнительно новая категория – уязвимость. Многие категории теории безопасности определяются в доктринальном политико-правовом акте – Стратегии национальной безопасности¹⁸³. Используя

¹⁸³ См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации // Утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

эти категории можно определить *безопасность благоустройства как защищенность его объектов и элементов от угроз, имеющих естественное и социальное происхождение, способных нанести вред или ущерб обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.*

О проблеме безопасности благоустройства уже писали различные авторы¹⁸⁴, обычно в связи трагическими событиями, как-то обрушение части фасадов домов, рекламных конструкций, травматизмом, а иногда и гибелью жителей в связи с недостатками уборки льда с тротуаров, снега с крыш, организации снежных отвалов¹⁸⁵ и т.п.

Под угрозой обычно понимается совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения вреда или ущерба объекту. Существуют разнообразные явления и процессы, которые влияют на состояние благоустройства и имеют различный характер угроз. Пример такого глобального процесса напрашивается сам собой – это время. С течением времени многие объекты, и элементы приходят в негодность в результате внутренних процессов порчи или под воздействием внешних сил, в данном случае климатических процессов, погодных условий, а также воздействий человека во время эксплуатации. Поэтому угрозы благоустройству можно разделить на естественные и социальные. Естественные угрозы не являются предметом изучения социальных наук, за исключением такого момента как деятельность человека по противодействию им. Так создание элементов благоустройства и их эксплуатация должны соответствовать техническим нормам. Социальные угрозы в отличие от

¹⁸⁴ Торговченков В. И. Безопасность как неотъемлемая составляющая благоустройства населённых пунктов // Законность. 2013. № 10. С. 7–9.

¹⁸⁵ Наумова Ю. И., Ибрагимов М. Г. Благоустройство населенных пунктов как объект надзора // Законность. 2010, № 9 С. 35–37.

естественных могут подвергаться социальному, в том числе и правовому воздействию и соответствующие правовые средства есть смысл также отнести в состав элементов безопасности правового института благоустройства. Так на одну из угроз относящуюся к недостаткам воспитания указывают Э. Х. Грипп, Ю. Х. Яхина: «Одной из проблем благоустройства муниципального образования является негативное отношение жителей к элементам благоустройства. Оно проявляется в приведении в негодность детских площадок, в разрушении и разрисовывании фасадов зданий, в создании несанкционированных свалок мусора»¹⁸⁶.

Социальные угрозы можно также разделить на недостатки правового регулирования сферы благоустройства, приводящие к неустойчивости функционирования системы, а иногда и сбоям, а также на прямое воздействие на объекты и элементы благоустройства носящее правонарушающий характер. Категорию «опасность» часто используют как синоним угрозы, определяя ее как потенциальную угрозу, а угрозу как крайнюю степень опасности.

Наряду с категорией угроза в последнее время специалисты в сфере безопасности работают с такой перспективной категорией как уязвимость. Ее отличие от угрозы заключается в том, что она дает характеристику не внешнему воздействию, а является характеристикой самого объекта защиты. Уязвимость – «это качество объекта, характеризующееся наличием аспектов («мест») при воздействии на которые тех или иных внутренних или внешних факторов объект не способен собственными силами обеспечить сохранение собственной идентичности (целостности) органически присущего ему характера процессов функционирования и развития, адаптироваться к новой среде. Уязвимость – это характеристика возможности нанесения объекту ущерба в том или ином аспекте, отношении, фрагменте, «месте» каким-либо внешним или внутренним воздействием»¹⁸⁷. Уязвимость представляет собой соотношение между реальными

¹⁸⁶ Грипп Э. Х., Яхина Ю. Х. Организация благоустройства территории муниципального образования органами местного самоуправления: содержание и особенности // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 88.

¹⁸⁷ Селиванов А. И., Трошин Д. В. Категория «уязвимость» в понятийном ряду теории и практики обеспечения безопасности // Безопасность бизнеса, 2018. № 3. С. 3–11.

угрозами благоустройству и способностью власти и населения справиться с ними. Таким образом, понятие уязвимости благоустройства определяется многими проблемами, связанными с окружающей его средой. Для уменьшения уязвимости требуется определить точки риска в причинно-следственной связи между возникновением вызовов и угроз и их вредными последствиями для объектов и элементов благоустройства.

Прежде чем рассмотреть проблему правонарушений в системе благоустройства, как наиболее опасную угрозу, есть смысл обратить внимание на общие факторы, влияющие на состояние объектов благоустройства и затрагивающие основы организации и правового регулирования проблемы.

Если начать анализ изначально с определения проблемы, отчего зависит состояние благоустройства в поселениях России, то на первый план выйдет проблема финансовых основ этой деятельности, а если точнее – состояние местных бюджетов. Так, например, в статье по поводу благоустройства г. Челябинска, которому предстоит принять важный международный саммит, приводятся слова одного урбаниста «Для Челябинска проекты благоустройства центральных улиц выглядят как маникюр на грязных руках»¹⁸⁸. В городе уничтожен общественный транспорт, ливневая канализация, стоит смог из-за металлургического завода, нерациональная застройка и т.п. В основе этого состояния перекося в бюджетной системе России: на развитие города остается только 15 % собираемых на территории налогов, остальное уходит на вышестоящие уровни. В итоге подавляющее большинство муниципальных бюджетов – бюджеты выживания. Поэтому первая проблема, которую нужно решать на пути к комфортным городам это реформирование бюджетно-налогового законодательства, с целью обеспечения устойчивых местных бюджетов. Понятно, что благоустройство, созданное в механизме «ручного управления» с федерального уровня почти сразу же рухнет, если не будет обеспечена федеральная финансовая подпитка.

¹⁸⁸ Щукин А. С. 59.

Но даже если деньги находятся, то наступают следующие проблемы, которые были хорошо видны в организации благоустройства городов, принимающих у себя чемпионат мира по футболу в 2018 году. Последовательно это видится так. Первое – некорректные сроки, это и политическая традиции сдавать объекты к какому-то символическому сроку, и организация самих работ, которая характеризуется или простом или «авралами». Следующая проблема – это нынешняя организация тендеров. Как пишет урбанист А. Гершман: «Сделать что-либо хорошее в городе очень сложно из-за антикоррупционных законов: как правило, выбор подрядчиков основан лишь на цене»¹⁸⁹. Тут механизм такой: задача властей скудные ресурсы распределить так, чтобы «картинка» была максимально объемной. Соответственно это не предполагает творческих решений, а все дизайнерские проработки часто на совести рабочих из ближнего зарубежья. Поскольку бюрократическая волокита – это вещь известная то вместо сквера, который должен создаваться несколько летних месяцев рабочие укладываются в несколько недель. Укладка асфальта в снег, это тоже не злой умысел строителей – пришедшие в октябре-ноябре деньги, которые необходимо освоить в этом году, поскольку юридического механизма оставления денег на следующий год не существует.

Таким образом, состояние нашего муниципального и налогового законодательства порождает большие проблемы в организации благоустройства территорий и негативно влияет на решение вопросов его безопасности.

Кроме того, в отличие от объектов жилищно-коммунального хозяйства у благоустройства нет единого хозяина – своеобразные операторы и диспетчеры, которые поддерживали бы благоустройство в актуальном положении, заказывали капитальные работы. Как иронично замечает А. Гершман, после постройки «умного дома»: электрик отключит систему безопасности молотком и изолентой, потому что она постоянно пищит и выдает ошибку, завхозы уничтожат красивую дверь серой краской из-за царапины, вахтеры расставят цветы в горшках среди

¹⁸⁹ Гершман А. С. 30.

дизайнерской мебели, дворники разобьют входные группы ломиками зимой¹⁹⁰.

В общем, картина знакомая.

Таким образом, если привести угрозы благоустройству в единую систему, то она может выглядеть так:

- угрозы со стороны внешних воздействий, т.е. иных объектов и факторов градостроительной деятельности, например, на месте сквера строится церковь;

- угрозы со стороны действий различных лиц: недобросовестное исполнение обязанностей, некомпетентность, коррупция, хищение, вандализм и т.п.;

- угрозы со стороны объективных процессов, не зависящих от воли человека: стихийные бедствия, катастрофы.

Этот список является основанием для определения видов и степеней уязвимости как благоустройства в целом, так и отдельных его объектов и элементов. Так, газон может погибнуть как вследствие засухи, что предполагает организацию полива, так и действий жителей: стоянка автомобилей на газоне, вытаптывание, спортивные игры, выгул собак и т.п. Каждая из этих угроз должна быть парирована должной организацией благоустройства предполагающей как контроль над его состоянием, так и мерами противодействия угрозам. Само это противодействие может быть сведено к трем группам средств и мер:

- средства и меры, профилактики вреда и ущерба;

- средства и меры непосредственной борьбы (выявление, пресечение, привлечение к юридической ответственности если речь идет об угрозах со стороны субъектов права) с угрозами;

- средства и меры минимизации негативных последствий реализации угроз.

В свою очередь правонарушения в сфере благоустройства можно разделить на умышленные и неосторожные. Сама фактура здесь достаточно богата. По объекту это могут быть дисциплинарные правонарушения работников госу-

¹⁹⁰ Там же. С. 31.

дарственных и муниципальных организаций и предприятий, которые в нарушении своих трудовых обязанностей совершили действия, наносящие вред объектам благоустройства. Ответственность здесь наступает в соответствии с нормами трудового законодательства и, в общем, не имеет каких-либо особенностей по сравнению с общим порядком. Лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы, несут ответственность в соответствии с нормами законодательства о государственной и муниципальной службе.

Поскольку в основе благоустройства материальные объекты и элементы, имеющие свою цену и являющимися объектами гражданско-правового оборота, то к ним применяется весь спектр гражданско-правовых средств, в том, числе и гражданско-правовой ответственности. Определённые сложности могут возникнуть, когда наряду с характеристиками объектов и элементов благоустройства как материальных благ, рассматриваются вопросы касающихся нематериальных благ и их оценки. Сама по себе процедура такой оценки достаточно отработана, однако в каждом отдельном случае может вызывать споры. Так, например статья 293 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что если собственник жилого помещения использует его не по **назначению**, систематически нарушает права и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения – также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения. А если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения.

Хотя понятия вреда и ущерба обычно рассматриваются как синонимы, однако есть смысл более подробно их рассмотреть, поскольку это важно для дальнейшего развития теории безопасности благоустройства, а также правовых основ

его защиты. Применительно к сфере национальной безопасности в широком смысле А. А. Кравчук предлагает понимать ущерб как «негативное изменение (утрата) позитивных ценностей и приобретение антиценностей. В более конкретном смысле ущерб следует понимать как негативное воздействие на составные элементы национального достояния, приведшее к утрате части материальных или духовных ценностей ... или к невозможности эффективного их использования в целях удовлетворения потребностей»¹⁹¹. Как видно автор не различает понятие ущерба и вреда, хотя логично было бы предположить, что различение этих категорий было бы важным моментом в определении размера юридической ответственности, хотя бы в части материальной.

Попытку выстроить стройную теорию различения вреда и ущерба с соответствующими последствиями для гражданско-правового оборота предпринял недавно А. Н. Бочаров, который верно отметил, что «неопределенность в трактовке терминов вреда и ущерба ... приводит к параллельным деструктивным гносеологическим процессам в области разграничения процедур гражданско-правовой ответственности и различных видов компенсаций»¹⁹². Для проведения анализа автор разделил все гражданско-правовые блага на три группы. В первую группу вошли овеществлённые блага, обладающие устойчивыми предметными свойствами. Очевидно, что к ним можно отнести благоустройство как систему объектов и элементов. Ко второй – те блага, которые проявляют свою полезность в зависимости от характеристик субъекта. Так изменение фасада дома может негативно восприниматься старыми жителями, для которых старый фасад стал по своему «родным». И третья группа благ, это блага, имеющие нематериальный характер и неовеществленную природу. В области благоустройства это может быть чувства гордости за место проживания, определенной репутации жителя определенной территории и т.п. Различение этих благ на группы дает возможность выстроить систему компенсаций за нанесенный им вред. Так к первой

¹⁹¹ Кравчук А. А. Категории «вызов», «опасность», «угроза» в теории национальной безопасности // Вестник ЗабГУ 2016. Т. 22. № 11. С. 72–73.

¹⁹² Бочаров А. Н. Ущерб и вред: от истоков правопонимания к законодательной реальности // Российская юстиция 2019.

группе возможно применение механизма возмещения ущерба, ко второй – компенсации вреда и вознаграждения, то к третьей – исключительно вознаграждения. Различие же вреда и ущерба по А. Н. Бочарову заключается в том, что «категория вреда используется в гражданско-правовом регулировании общественных отношений при ординарном (относящемся к первой или при наличии специальных условий второй группе) объекте и наличии потенциальной возвратимости блага в любой из форм. Ущерб выступает в качестве инструментального термина юридической техники в отношении экстраординарного объекта (второй или третьей группы) или при безвозвратной утере блага»¹⁹³.

Это довольно логичное построение должно бы стать руководством для судебной практики при рассмотрении конкретных дел по нанесению вреда и ущерба в сфере благоустройства. Можно предвидеть, что в результате повышения общественного внимания к теме благоустройства, в том числе и на том фоне, который разыгрывается вследствие деятельности федеральных органов власти, будут происходить всяческие эксцессы и судебные органы должны быть готовы адекватно оценить сложившуюся ситуацию. Впрочем, наличие для судебных решений соответствующей законодательной базы также помогло бы в деле справедливого разрешения социальных коллизий.

Однако самыми важными и нуждающимися в развитии и исследовательском анализе являются вопросы административно-правового и уголовно-правового способов обеспечения безопасности благоустройства. Именно административные правонарушения и преступления могут быть в прямом смысле источниками вреда и ущерба для благоустройства.

Конечно в сфере благоустройства, поскольку это и сфера экономической деятельности большое развитие получили и коррупция, и иные должностные правонарушения. Указанная сфера является одной из важных отраслей экономики страны, которая обеспечивает население необходимыми услугами, а промышленность – важной инфраструктурой, оказывает непосредственное влияние

¹⁹³ Там же.

на качество и уровень жизни и охватывает вопросы технического и санитарного содержания территории городов и других населенных пунктов. К числу таких коррупционных преступлений в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства можно отнести получение/дачу взятки, хищение путем присвоения, растраты, злоупотребления должностными полномочиями, служебный подлог, коммерческий подкуп и др. Как пишет М. А. Новикова: «Коррупцию в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства с криминалистической точки зрения можно определить как самостоятельный вид преступной деятельности либо элемент организованной преступной деятельности более высокого уровня, включающий в себя одно или серию коррупционных преступлений, состоящих в злоупотреблениях любого рода должностными лицами органов государственной и муниципальной власти, коммерческих структур своими полномочиями в целях получения различных имущественных и неимущественных благ, выгод и преимуществ для себя лично или третьих (как юридических, так и физических) лиц»¹⁹⁴.

Таким образом, коррупция в сфере благоустройства отличается от коррупционных проявлений в иных сферах деятельности только способом совершения, то есть криминалистической характеристикой. По иным параметрам она вполне соответствует «национальным стандартам», поэтому сводить все угрозы сфере благоустройства только к коррупции было бы неверно. Наоборот коррупция часто затемняет иные проблемы применения правовых средств в обеспечении безопасности сферы благоустройства.

¹⁹⁴ Новикова М. А. Коррупционные преступления в сфере благоустройства и коммунального хозяйства как объект криминалистического исследования // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2016. № 3–2. С. 372.

5.2. Административно-правовые средства защиты благоустройства

Одной из разновидностей понимания благоустройства является так называемый полицейский подход, о котором было уже сказано при рассмотрении генезиса концепта благоустройства. Он родился в XIX, когда термин полиция был синонимом органов внутренних дел, а сами полицейские органы несли ответственность не только за состояние борьбы с правонарушениями, но и за положительную работу по организации обустройства страны. Со временем в российской истории термином полиция (милиция) стали обозначать только правоохранительные органы, а вся положительная работа стала выполняться иными специализированными органами исполнительной власти. Однако в сфере благоустройства оставался один сегмент, который требовал внимания со стороны правоохранительных органов. Речь идет о правонарушениях в сфере благоустройства, которые наряду с другими проступками имели особые черты, что привлекало к ним повышенное внимание. В отличие от иных правонарушений, которые посягают на физических лиц, или узко регламентированные сферы, благоустройство имеет ярко выраженный социальный контекст, поскольку касается благ совместного проживания людей, так сказать общих дел. Нанесения здесь вреда означает крайнее неуважение к обществу, его солидарному духу. Благоустройство символизирует не крайний индивидуализм, а наоборот ценность публичного пространства и посягнуть на него это означает посягнуть на общее достояние, общее дело. Здесь потерпевшим является все общество, хотя юридически вред наносится только, например, объектам муниципальной собственности.

В начале XX века полицейское право со своими специфическими подходами уступило место административному праву, которое регулировало сферу государственного управления, в том числе борьбу с административными правонарушениями. В советское время в вузах системы МВД была создана специфическая дисциплина «Административная деятельность органов внутренних дел»

призванная готовить профессионально компетентных сотрудников. Центральным понятием этой науки было понятие общественного порядка в смысле порядка в общественных местах. В конце XX века на фоне известных политических событий была попытка возродить полицейское право не только по названию, но и по содержанию с учетом, конечно, исторических изменений. В 2004 году был издан лекционный курс К. С. Бельского, в котором он попытался адаптировать положения дореволюционного полицейского права к современным реалиям, в том числе и учение о благоустройстве. Общественное благоустройство он приближает к понятию общественной безопасности – другому фундаментальному понятию административного права. По К. С. Бельскому под общественным благоустройством понимается «рациональное и регламентированное правом обустройство общественных мест в городах и населенных пунктах, обеспечивающее условия для труда, отдыха и безопасности граждан и предполагающее постоянный надзор за подобным состоянием со стороны соответствующих органов полиции»¹⁹⁵. Продолжая дореволюционную традицию автор рассматривает сферу благоустройства в трех формах: «вещественная часть благоустройства» или то, что мы называем коммунальным благоустройством; организация содержания домашних животных, в том числе и борьба с бездомными животными, и в форме «благоприятной в нравственном отношении социальной окружающей среды» – эвфемизм маскирующий борьбу полиции с бомжами (лицами без определённого места жительства), проститутками, наркоманами, пьяницами, попрошайками и т.п. антисоциальными элементами. Автор лекционного курса излагает подход некоторых дореволюционных ученых, которые полагали, что в основе благоустройства не только вещественный порядок, но и нравственный. «Действительно, – пишет он – цель общественного благоустройства заключается в создании таких условий для людей в общественных местах, которые были бы удобны и безопасны не только с материальной, но и нравственной стороны, создавали

¹⁹⁵ Бельский К. С. Полицейское право. Лекционный курс / Под ред. Куракин А. В. М., 2004. С. 312.

бы благоприятный фон для глаз большинства нормальных граждан»¹⁹⁶. По его мнению, вид бомжа («покрытый вшами, сыпью, незаживающими язвами, дурно пахнущий, бомж гниет изнутри») причиняет нравственные страдания обывателям, поэтому для благоустройства было бы оправдано принятие жёстких мер для очищения общественных мест от этих неприглядных «картинок». Любопытно и авторские суждения о причинах появления этого феномена на улицах российских городов. «Бомж – это плата России за уничтожение в годы Советской власти, особенно в первые тридцать лет, биологически и социально наиболее крепких слоев народа. Осмелюсь сказать, это показатель медленного умирания русского народа, если к нему не придет Мессия»¹⁹⁷. Суждение, мягко говоря, довольно спорное. Если в первые тридцать лет Советской власти, то есть до 1937 г. были уничтожены биологически наиболее крепкие слои народа, то тогда кто же побудил в Великой Отечественной войне. Странные религиозные парафразы. Ведь с точки зрения церкви блаженные (те же бомжи) часто почитались как святые.

За прошедший период, ситуация изменилась и можно констатировать, что общественные нравы стали мягче, поскольку многие проблемы охраны общественного порядка были решены, что несколько сузило представления о благоустройстве, По меньшей мере из него выведены «живые» факторы. Так И. Д. Бредихин пишет: «общественный порядок и общественное благоустройство являются различными социальными явлениями. Если общественный порядок характеризуется межличностными связями, то общественное благоустройство – это отношение людей, прежде всего к объектам окружающего мира. Указанная особенность подчеркивается и нормативной основой общественного благоустройства, которой являются организационно-технические нормы»¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Там же. С. 324.

¹⁹⁷ Там же. С. 327.

¹⁹⁸ Бредихин И. Д. О проблеме соотношения общественного порядка, правопорядка, законности, общественной безопасности и общественного благоустройства: административно-правовой аспект // Вестник Воронежского института МФД России 2010. № 4. С. 186–191.

Таким образом, все наработки полицейского права полезны для изучения исторического опыта, однако не могут быть прямо перенесены в современную действительность, хотя попытки такого рода имеются, например, милицию переименовали полицию.

Если же говорить о советском опыте развития законодательства об административных правонарушениях, то оно в кодифицированной форме КоАП РСФСР появилось только в 1984 году и действовало до 2002 года. Поскольку в это время в стране не было системы органов местного самоуправления, а все органы входили в систему органов государственной власти, в том числе и местных, то нужды в дифференциации административного регулирования не было. Поэтому КоАП РСФСР в ст. 144 предусматривал административную ответственность за нарушение правил благоустройства территорий городов и других населенных пунктов, а также несоблюдение правил по обеспечению чистоты и порядка в городах и других населенных пунктах. После вступления в силу с 1 июля 2002 года ныне действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) традиция регулирования проблем ответственности за нарушение правил благоустройства сохранилась в большинстве субъектов федерации.

Вообще порядок правового регулирования административной ответственности зиждется на конституционных нормах. Пункт «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ говорит о том, что административное, административно-процессуальное законодательство относится к сферам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности определены в п. 39 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁹⁹. К таким полномочиям относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и

¹⁹⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организации производства по делам об административных правонарушениях предусмотренных законами субъектов РФ. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ субъекты федерации уполномочены на установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушения законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Данные положения, несмотря на их конституционную корректность, являются едва ли не самыми скандальными в правовой системе. Здесь есть несколько значимых проблем – ошибки, в решении которых приводят к постоянной судебной практике по отмене норм регионального законодательства²⁰⁰. В первую очередь это нечеткость самих норм федерального законодательства. Критерий значимости той или иной проблемы для всей федерации является довольно расплывчатым, что на практике ведет к федеральной «интервенции» когда к федеральному интересу относится все что имеют в виду федеральные власти. Так, например, разорение муравейников будет федеральным правонарушением, хотя на большой территории страны есть регионы, где муравейников нет по климатическим условиям. Или ситуация с опорными законами в регулировании организации власти в субъектах федерации и муниципальных образованиях. Эти закона обычно называются в соответствии с конституцией «Об общих принципах ...». Но если изучить тексты этих федеральных законов, то оказывается, что в них присутствует масса вполне конкретных императивных норм, а не норм-принципов, как того требует конституция. Кроме того, есть масса подзаконных актов и технических норм федерального уровня исчерпывающе регулирующие те вопросы, которые согласно конституции должны бы относиться к сферам совместного ведения. Вполне очевидно, что в такой ситуации вся инициатива субъекта федерации

²⁰⁰ См. Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М., 2014.

натывается на федеральное регулирование, а те вопросы, которые милостиво предлагаются федеральным законодателем коллегам из регионов, настолько мизерны, что никакой существенной роли не играют.

Другая проблема здесь это своеобразный судебный «фильтр». Некоторое время назад с подачи Конституционного Суда РФ, который в свою очередь воспринял практику Европейского Суда по правам человека в правовую систему России был внедрен концепт правовой определенности. Смысл его заключался в активном использовании требования юридической технике о качественном изложении текста правовой нормы не допускающем его неясности и двусмысленности. Из этого очевидного и справедливого, но скорее технического требования было сделано содержательное заключение о том, что дефекты правовой определенности могут привести к нарушению прав и свобод человека и гражданина, поскольку будет нарушен принцип правового равенства, если правоприменители будут исходить из разных толкований нормы. Все это так, однако, нужно иметь виду, что нарушение правовой определенности это только одна из угроз правам и свободам человека и гражданина, причем достаточно легко преодолимая. В конце концов, есть правовой канон: все неясности закона толковать в пользу человека. Однако данный концепт правовой определенности, исходя, скорее всего из его удобного формального характера был взят на вооружение судебной практикой, и часто суды в тех или иных случаях, иногда явно голословно, или, подыгрывая надзорным органам, предъявляют претензии региональному законодательству не по существу дела, а по формальным мотивам. Все это хорошо видно на примере законодательства об административной ответственности, особенно в части регулирования ответственности за нарушение муниципальных правовых актов.

Можно согласиться с выводами А. В. Руденко, который проанализировав судебные установления Верховного суда РФ в отношении административного законодательства субъектов федерации, в том числе и в части норм, связанных с проблемами благоустройства сформулировал три требования к которым должен

стремится законодатель субъекта федерации. Так, норма, устанавливающая административную ответственность, должна:

1) содержать описание конкретных противоправных действий (бездействий), образующих объективную сторону состава административного правонарушения;

2) не допускать отсылку на нормативный правовой акт, регулирующий определенную деятельность, если в самой норме не содержится конкретное противоправное действие (бездействие), образующее объективную сторону состава административного правонарушения;

3) не допускать сложный способ отсылки: отсылка к неопределенному кругу нормативных правовых актов²⁰¹.

Однако основная проблема заключается в природе правовых норм законодательного уровня, которые по определению должны быть абстрактными. Добиться же такого корректного уровня абстракции для различных сфер общественных отношений очень нелегко даже для специалистов. В социальных отношениях постоянно появляются новые вопросы, не прошедшие стадию научного осмысления, проверки эффективности вообще корректного описания, однако требующие хотя бы общего первоначального регулирования. Поэтому законодатель здесь выступает в роли «экспериментатора» в том числе и с точки зрения технического формулирования проблемы. Рассуждения о том, что законодатель не должен экспериментировать могла бы быть разумной для XIX века, когда социальные, экономические, политические процессы длились годами и десятилетиями давая возможность обществу освоить их, а законодателям ввести их в правовые рамки. Современный мир, а это общее место в современных философских рассуждениях стал до того динамичен, что времени на освоения быстротекущей реальности остается довольно мало. В этих условиях требование качественного и исчерпывающего правового регулирования остается только добрым пожела-

²⁰¹ Руденко А. В. Там же.

нием. Сегодня иногда стоит проблема не идеального регулирования, а хоть какого бы то регулирования. И часто за законодательной реакцией на проблемы или ее отсутствием стоят важные вопросы национальной безопасности. Этим, в том числе и объясняется огромное количество изменений, вносимых в уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях. На этом фоне требование четкого формулирования абстрактной нормы в ситуации, когда это может быть вообще труднореализуемо выглядит, мягко говоря, несколько завершенным. Обиду субъектов федерации вызывает и тот факт, что часто судебные органы им предъявляют претензии, в ситуации, когда нормы регионального законодательства сформулированы по форме кальки федеральных законов. Однако это обстоятельство обычно не является доводом в судебных процессах.

Еще сложнее ситуация, когда субъект федерации пытается обеспечить ответственность за нарушение норм правовых актов муниципальных образований.

Несмотря на то, что под правом органов местного самоуправления на организацию решения местных проблем есть конституционная база, на практике здесь возникают такого же рода проблемы, как и с правом субъектов федерации на принятие законов об административной ответственности. Наиболее рельефно эти проблемы видны на примере организации благоустройства. Так, статья 130 Конституции гласит, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Очевидно, что благоустройство как раз и является таким вопросом в чистом виде. Другая статья конституции говорит о том, что органы местного самоуправления, в том числе и осуществляют охрану общественного порядка. Как мы видели общественное благоустройство и общественный порядок не совпадающие, но вполне комплементарные понятия.

Федеральный закон, опять же «Об общих принципах...» местного самоуправления, дает правовую форму организации деятельности по благоустройству – принятие муниципального правового акта «правил благоустройства» и общие пожелания о содержании таких правил, соответственно подразумевая, что

данные правила будут исполняться, поскольку субъект федерации установит за их неисполнение административную ответственность. Такова юридическая конструкция. Далее эта конструкция столкнулась с жизненными реалиями. О том, что основная масса органов местного самоуправления, кроме конечно столиц, денег на благоустройство не имеет, об этом уже говорилось. Поэтому о реализации, каких-либо масштабных проектов благоустройства речи не было. В основном все сводилось к поддержанию того, что оставалось после строителей построивших дома и сдавших их муниципалитету или заказчику, а также объектов, которые часто случайным образом оказывались на территории (спонсоры, благотворители, инициативные жители, волонтеры и т.п.). Единственное направление, которое по понятным причинам поддерживалось достаточно жестко, это была уборка территории муниципального образования и вывоз мусора. Хотя и эти меры часто вызывали общественные скандалы.

Однако довольно быстро было обнаружено, что почти все аспекты благоустройства были уже достаточно полно отрегулированы на федеральном уровне, в основном техническими нормами многочисленных СНИПов и ГОСТов. Причем здесь есть некий историко-правовой курьез. Как отмечалось, в советское время все органы власти, от сельских до верховных, входили в систему органов государственной власти. Поэтому многочисленным органам отраслевого управления и должностным лицам не было нужды учитывать принцип самоуправления, поскольку было единое правовое пространство. Между тем советская правовая система довольно полноценно регулировала вопросы состояния сел и городов, а также основные жизненные процессы на территориях. Конституция 1993 года ввела местное самоуправление, в основном в его общественной идеологии признав и гарантировав самостоятельность, отделив органы местного самоуправления от системы органов государственной власти. Вообще слово «самостоятельно» есть почти во всех статьях касающихся местного самоуправления. В разделе конституции о заключительных и переходных положениях было установлено правило о том, что законы и другие правовые акты, действовавшие на тер-

ритории Российской Федерации до вступления в силу конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Понятно, что провести полную ревизию правовой системы никто не удосужился, Те или иные правовые акты признавались противоречащими конституции скорее по очевидным фактам. Кроме того, имела место историческая отмена, когда положение советских законов явно противоречили новому законодательству. В отношении же технических норм такая процедура, конечно же, не проводилась, поэтому все они остались в качестве действующих. Со временем отражая насущные потребности, они обновлялись, однако сами по себе правовые подходы остались. Проблема была еще и в том, что эти акты не были обеспечены мерами ответственности, хотя бы административной. Ранее контроль над реализацией этих норм вели местные органы власти, исполкомы местных советов. В новой системе организации власти органы местного самоуправления, конечно, не могли контролировать исполнение федеральных норм, без прямого указания в законе и соответствующей компенсации. То есть при всей декларируемой самостоятельности, в том числе и в сфере благоустройства органы местного самоуправления были опутаны плотной системой правовых норм, причем федерального уровня, а также невозможностью их реализации.

Вторая проблема заключается здесь в том, что как мы уже показали ранее, благоустройство имеет вид скорее концепта, чем строгого понятия. В правовой сфере это качество негативно, поскольку право это материя формально-определенная. Но расплывчатость проблемы привела к тому, что ее стали «растаскивать» по отдельным отраслям права и соответствующим законам: градостроительным, природоохранным, жилищным, санитарно-эпидемиологическим и т.д. Нормы этих отраслей были обеспечены административной защитой на федеральном уровне. Так в КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушения законодательства: в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (статьи 6.3, 6.4); в области охраны окружающей среды (статьи 8.1, 8.8). Однако на практике не все так просто. Так, например, есть такая проблема как бездомные собаки. С точки зрения отраслей права трудно

сказать, чей это объект: ветеринарии, общественной безопасности, имущества или животного мира. Однако органам местного самоуправления при этом нужно решать проблемы с бродячими собаками «здесь и сейчас», поскольку это явная угроза местным жителям.

Данное противоречивое положение стало ключевым при организации правовой технологии обеспечения правил благоустройства, а на самом деле обеспечения самого благоустройства надлежащей правовой защитой. Пользуясь своим конституционным правом, субъекты федерации с начала двухтысячных годов после принятия федерального КоАПа приняли законы (кодексы) об административной ответственности в которых находились статьи об ответственности за нарушения правил благоустройства. И в течение полутора десятков лет судебные инстанции вплоть до самых высших, многократно высказывали свои претензии к ним. Параллельно также шел процесс оспаривания самих норм, содержащихся в муниципальных правилах и также, как правило, эти акты подвергались обструкции. Причина обычная: муниципальный нормотворец вышел за пределы своей компетенции и вторгся в нормы, принятые каким-нибудь «главным санитарным врачом СССР в 1988 году».

Ко времени появления национальных проектов ситуация выглядела довольно неприглядно не только с точки зрения состояния благоустройства, но и с точки зрения правового состояния проблемы. Конечно, во всех муниципальных образованиях были соответствующие правовые акты, а в законах субъектов федерации соответствующие составы административных правонарушений, направленных на защиту благоустройства. Однако в то же время существовал огромный массив судебной практики, которая очень противоречиво относилась к одним и тем же нормам на протяжении некоторого времени или в зависимости от субъекта федерации. Здесь еще нужно иметь в виду практику надзорной деятельности органов прокуратуры. Как только в каком-либо субъекте суд признавал ту или иную норму недействующей, то органы прокуратуры в остальных субъектах тут же начинали оспаривать с подобные нормы, утверждая принцип законности и

единства правового пространства. В итоге правовое регулирование ответственности за правонарушения в свете благоустройства не было единым и устойчивым. Всегда была опасность того, что любая нужная и работающая норма могла стать предметом пристального судебного-прокурорского внимания и отмены. Обычные основания для этого указаны выше: коллизия с федеральной нормой любого уровня или, в крайнем случае, отсутствие определенности.

Субъекты федерации неоднократно обращались с законодательными инициативами предлагая способы решения проблем, однако результатов это не дало поскольку радикальных и очевидных средств не находилось. Так, например, в апреле 2018 года Архангельское областное собрание депутатов выступило с инициативой более четко очертить круг полномочий субъектов федерации в части введения административной ответственности применив прием опережающего правового регулирования. То есть, если на уровне федерации вопрос о введении административной ответственности по вопросам совместной компетенции пока не введен, то субъект федерации вправе применить свое опережающее регулирование, которое будет длиться до принятия федерального закона. Однако эта инициатива не нашла поддержки у депутатов Государственной Думы.

Примечательно, что при подготовке проекта федерального закона, который впоследствии стал законом от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ в пояснительной записке основной упор был сделан не на организационных или экономических вопросах благоустройства, а именно на снятии проблем в части правового обеспечения административной ответственности за правонарушения в данной сфере. Принятие вышеуказанного закона, судя по последним судебным спорам, пошло на пользу делу, по крайней мере, суды уже считают, что органы местного самоуправления могут запрещать проезд и стоянку автомобилей на газонах, а нарушители могут подвергаться ответственности на основании законов субъектов федерации. Особо примечательно то, что после долгих споров, в которых судебные органы твердо стояли на позициях приоритетов федерального законодателя, заняли прямо противоположную позицию. Вот выдержка из апелляционного определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда

РФ по одному из дел по оспариванию правил благоустройства г. Ростова-на-Дону.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не согласилась с выводами суда первой инстанции относительно обоснованности административного искового требования о признании недействующим оспариваемых Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону в части, запрещающей на территории города Ростова-на-Дону движение, остановку и стоянку транспортных средств на газонах.

Отказывая в удовлетворении указанного административного искового требования, суд первой инстанции исходил из того, что и вопросы движения, остановки и стоянки транспортных средств на газонах, запрещенные оспариваемых Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону, не имеют отношения к благоустройству территории муниципального образования.

Между тем данные выводы суда первой инстанции основаны на неверном истолковании норм материального права, поскольку оспариваемым положением Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону, запрещающим на территории города Ростова-на-Дону движение, остановку и стоянку транспортных средств на газонах, регулируется один из вопросов благоустройства территории города Ростова-на-Дону, а именно вопрос организации озеленения территории муниципального образования (пункт 5 части 2 статьи 45.1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), и установленный в данной норме запрет направлен на сохранение озеленения территории города Ростова-на-Дону, при этом правовое регулирование указанного вопроса в соответствии с положениями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относится к полномочиям органов местного самоуправления и не затрагивает отношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, поскольку ни Федеральный закон "О безопасности дорожного движения", ни Правила дорожного движения Российской Федерации не относятся газоны к дороге, на которой осуществляется движение

транспортных средств, и не устанавливают каких-либо запретов в отношении данной территории.

Таким образом, оспариваемое правовое регулирование осуществлено Ростовской-на-Дону городской Думой в пределах ее компетенции с соблюдением установленного порядка и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит²⁰².

Вместе с тем, нужно отметить, что «прозрению» судебных органов послужило не только вновь принятое законодательство, в приведенном случае ничего кардинально не менялось, а позиция Конституционного Суда России, который 8 ноября 2018 года принял определение об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». Гражданка Огиевская обратилась в КС РФ, поскольку была штрафована согласно Кодексу г. Москвы об административных правонарушениях за стоянку на газоне. Скорее всего, зная всю предшествующую судебную практику, она оспорила соответствующую статью Кодекса как принятую с превышением полномочий. Однако Суд не увидел в этом случае нарушений со стороны властей г. Москвы и отказал заявительнице. При этом особо указал на некоторые обстоятельства, которые почему-то очень долго не видели судьи Верховного Суда. «Тот факт, что данное правонарушение совершается с использованием транспортного средства, не может, вопреки мнению заявительницы, автоматически рассматриваться как означающий, что объектом правонарушения являются отношения, складывающиеся в рамках дорожного движения – совокупности общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, под которыми понимаются обустроенные или приспособленные и используемые для движения транспортных средств полосы земли либо поверхности искусственного сооружения и которые включают в себя одну или несколько

²⁰² Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2018 г. N 41-АПГ18-23.

проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии (абзацы второй и восьмой статьи 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»)²⁰³.

Тема «стоянки на газонах» стала притчей во языцех для всей России. Она совпала с обострением неприятия населением так называемых «автохамов», граждан, которые в силу своего воспитания и антиобщественных наклонностей демонстрировали свое пренебрежительное отношение к обществу посредством различными манипуляциям с помощью автотехники. Одной из таких манипуляций стало размещение автомобилей в различных местах, что в ограниченных пределах городского пространства создавало неудобства жителям. Наиболее явно этот демонстрировалось в проезде и стоянке на озелененных территориях, газонах. Попытки органов местного самоуправления противодействовать «автохамам» установив в правилах благоустройства запрет на такого рода действия, подразумевая привлечения нарушителей к административной ответственности, неожиданно получило отпор от судебных органов. В судах принимались явно надуманные решения о том, что органы местного самоуправления превысили свою компетенцию, поскольку запрет уже установлен в законодательстве о безопасности дорожного движения и экологическом праве. Они приходили к выводу о том, что стоянка транспортных средств на озелененных территориях, к которым относятся газоны, запрещена Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", Федеральным законом от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", п. 3.9.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (утв. Постановлением Госстроя России от 27.09.2003 N 170), п. 6.3 Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации (утв. Приказом

²⁰³ Определение КС РФ от 08.11.2018 об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» [2790-О/2018](#)

Госстроя России от 15.12.1999 N 153), Санитарными правилами содержания территорий населенных мест (СанПиН 42-128-4690-88, утв. Главным государственным санитарным врачом СССР от 05.08.1988 N 4690-88)²⁰⁴. Конечно, местные власти не были бы такими «настырными», если бы эти нормы реализовались, а жители не обращались к ним с жалобами. Однако ни дорожная полиция и органы охраны природы на решения судов не реагировали, и реализацию запрета не контролировали. Причем такое странное единство судов в вполне очевидной ситуации должно бы было стать предметом особого анализа, ведь судебная позиция отнюдь не разрешала социальную проблему, а было явно узкоформальной, если не бюрократической. Другими словами, общество нуждалось в защите «зеленых поясов» в том числе от «автохамов» которые своими действиями не давали возможности органам местного самоуправления организовать озеленение территории. Решение же судов были явно «фантомными» – газоны можете возвращать, но защищать их не смейте. Соответственно количество газонов от этого отнюдь не прибавилось. Кроме того, такая ситуация негативно повлияла и тех жителей которые были готовы в добровольном порядке участвовать в озеленении территории. К сожалению и юридическая наука здесь была не на высоте. Кроме надуманных, судебных аргументов солидарные с ними исследователи находили и другие. И здесь виновниками становились сами органы местного самоуправления. «К сожалению, если обратиться к правоприменительной практике различных субъектов Российской Федерации, можно заметить, что массовые нарушения прав граждан по подобным делам становятся нормой и закономерностью. К газонам и озелененным территориям причисляются любые незаасфальтированные и неухоженные участки земли, "куски грязи", "места свалок", "заброшенные котлованы", как именуют их на форумах и в блогах. Даже пополнение казны бла-

²⁰⁴ Указанная правовая позиция неоднократно выражена в Определениях Судебной коллегии по административным делам ВС РФ, в частности от 29.06.2018 N 45-АПГ18-7, от 31.08.2016 N 31-АПГ16-5, от 27.04.2016 N 57-АПГ16-1, от 23.10.2013 N 53-АПГ13-9, от 24.06.2015 N 71-АПГ15-3, от 20.05.2015 N 81-АПГ15-3.

годаря уплате административных штрафов не становится стимулом для действительного благоустройства таких территорий»²⁰⁵. Конечно, форумы и блоги – это очень серьезные аргументы, особенно в глазах тех кто был привлечен к ответственности за «автохамство». Правда никому не пришла в голову простой вопрос, откуда же возьмется газон, если там ставят автомобили? А мысль о том, что административные штрафы органы местного самоуправления как-то утаивают и не хотят заниматься благоустройством вполне обывательская. Здесь нужно различать неправомерное привлечение к ответственности, что действительно является правонарушением и требует мер пресечения и защиту общественных ценностей в виде объектов и элементов благоустройства. Привлечение к ответственности лица осуществившего проезд и стоянку на территории, на которой газоном и «не пахло» требует реакции со стороны надзирающих и судебных органов не только в виде защиты прав этого лица, но и принятия соответствующих мер в отношении юрисдикционных органов допустивших нарушение. Но это совершенно не означает, что итогом должно стать вообще отсутствие правовой реакции на факты правонарушений, в которых состав объективно доказан.

Новый более реалистический подход к деятельности местных властей по защите элементов благоустройства начал уже действовать. Вот сообщение из правительственной «Российской газеты» – «Зелень под защитой. Калининградцев впервые оштрафовали за парковку на газоне». В заметке говорится: «Возможность наказывать парковщиков рублем появилась у городских властей благодаря новому региональному закону. Документ, разработанный в недрах региональной прокуратуры, приняли в феврале этого года. В кодексе Калининградской области об административных правонарушениях уже есть статья о нарушении правил благоустройства. Ее дополнили новым пунктом, запрещающим парковку автомобилей на газонах и иных территориях, занятых зелеными насаждениями. Наказание для физических лиц составляет от одной тысячи до трех тысяч рублей, для юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти

²⁰⁵ Федотова Ю. Г. Благоустройство территории: реальность или фикция // Современное право 2018. № 11.

тысяч рублей. Право выписывать штрафы получили муниципалитеты»²⁰⁶.

Сама по себе техника установления административной ответственности за нарушения правил благоустройства, достаточно разнообразна. Но есть две основные формы. Первая – установление ответственности в общем виде, как за нарушение правил благоустройства муниципального правового акта. Здесь есть некоторые правовые проблемы. Применение бланкетной нормы возражений не вызывает, однако отсылая к разнообразным правилам законодатель не может четко описать объективную сторону правонарушения. Поскольку нарушения могут носить разнообразный характер от малозначимого до серьезного приводящие к ущербу в виде утраты элемента благоустройства, то при таком регулировании теряется контроль над тяжестью и значимостью правонарушения и усиливается степень усмотрения правоприменителя. Другая форма – точное формулирование объективной стороны деяния требует скрупулезного оформления всех возможных посягательств на благоустройство, что также не гарантирует действенность такой правовой защиты. Как пишет А. В. Руденко: «Постатейная защита этих актов невозможна, так как приведет к созданию огромного количества статей об административной ответственности, что, безусловно, затруднит процесс привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении таких правонарушений»²⁰⁷. Скорее всего, можно идти по среднему пути: при наличии общей нормы установление специальных норм ответственности за наиболее значимые деяния, имея в виду, что здесь работает правило «специальная норма отменяет действие общей нормы».

Примерно по такой логике построен Кодекс Волгоградской области об административной ответственности (областной закон № 1693 от 11 июня 2008 г. Глава 8 кодекса прямо обозначает родовой объект защиты «Административные

²⁰⁶ Вылегжанина У. Зелень под защитой. Калининградцев впервые оштрафовали за парковку на газоне // Российская газета. Федеральный выпуск № 144(7902) 03.07.2019.

²⁰⁷ Руденко А. В. Соблюдение правовой определенности в законодательстве субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в решениях Верховного суда Российской Федерации // lex Russuca. 2018. № 6. С. 78.

правонарушения в сфере торговли и благоустройства». Вообще-то в свете современных реалий лучше было бы благоустройство выделить в отдельную главу, однако структура Кодекса формировалась 10 лет назад. Статья 8.7 носит общий характер «Нарушение правил благоустройства территорий поселений». Кроме того, в данной главе есть еще ряд составов, которые можно прямо отнести к сфере благоустройства: 8.8 – «Повреждение или уничтожение указателей улиц (переулков, площадей) номерных знаков домов, подъездов», 8.9 – «Нарушение правил содержания, эксплуатации и устройства наружного освещения», 8.9.1 – «Нарушение установленных требований к содержанию остановочных пунктов транспортных средств общего пользования», 8.10 – «Проезд и стоянка транспортных средств на озелененных территориях», 8.11 – «Самовольная установка ограждений и других преград во внутриквартальных проездах, отсутствие ограждений разрытий и иных опасных мест», 8.12 – «Неадекватное содержание люков смотровых колодцев и камер, решеток дождеприемников», 8.12 – «Невосстановление или ненадлежащее восстановление асфальтового покрытия, малых архитектурных форм, дворового оборудования, нарушение требований по комплексному озеленению». Однако нужно отметить, что это не все правонарушения, которые в той или иной мере связаны с благоустройством как комплексной проблемой. Так в Кодексе есть глава 6 предусматривающая административную ответственность в области охраны окружающей среды, природопользования и ветеринарии. В ней содержатся такие важные составы как: 6.1 – «Повреждение и (или) уничтожение зеленых насаждений на территориях общего пользования в населенных пунктах», 6.4 «Нарушение правил содержания домашних животных», 6.5 – «Нарушение правил содержания сельскохозяйственных животных». Следующая глава предусматривает ответственность в области землепользования и градостроительства. Кроме общих статей об ответственности за нарушения соответствующих правил, присутствуют и более конкретные составы: 7.5 «Выпас (прогон) сельскохозяйственных животных и птицы вне мест, установленных в соответствии с законодательством Волгоградской области», Кроме ука-

занных составов в главе 8 проблем торговли рассматривается в ракурсе благоустройства. Это видно по статьям: 8.4 – «нарушение порядка размещения и содержания вывесок, указателей, объявлений, листовок и иной наружной информации, а равно их порча или уничтожение», 8.5 «Нарушение требований по установке, размещению, содержанию и эксплуатации объектов праздничного и тематического оформления», 8.6 – «Несанкционированное нанесение надписей и рисунков».

В законах (кодексах) субъектов федерации благоустройство как родовой объект указывается в самых разных комбинациях или вообще не упоминается, хотя и есть примеры его самостоятельного определения. И такая практика правильна. Действительно благоустройство в современной ситуации, когда для его правового оформления сделано немало, должно рассматриваться как вполне самостоятельный родовой объект административных правонарушений²⁰⁸.

Следует отметить, что отнесение статьи 8.7 «Нарушение правил благоустройства территорий поселений» к статьям общего характера не совсем верно. Дело в том, что в волгоградском кодексе есть статья 13.21 «Неисполнение муниципальных правовых актов» по отношению к которой статья 8.7 будет специальной. Однако тут прослеживается своя логика законодателя. Статья 13.21 находится в главе 13, предусматривающей ответственность за посягательства на институты государственной власти, местного самоуправления и порядок управления. Формально, будучи неопределенной, тем не менее, она предназначена для обеспечения правовой защиты правовых актов местного самоуправления. Тут действует следующая технология: правовой акт, правовая норма только тогда будет полноценным инструментом регулирования общественных отношений, когда они обеспечены возможностью правового принуждения, то есть за их неисполнение предусмотрена соответствующая санкция. В этом смысле конструкция му-

²⁰⁸ Гордиенко М. С. Благоустройство как родовой объект административных правонарушений // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права СПб., 2011. С. 202–204.

ниципального правотворчества частично ущербна, поскольку многие акты, носящие не внутренний управленческий характер, а затрагивающие интересы населения, не обеспечены правовой защитой, поэтому не обладают всеми признаками права. Волгоградский законодатель по-своему исправил этот пробел в федеральной правовой конструкции.

Можно уверенно прогнозировать, что по мере развития благоустройства в селах и городах России, административное законодательство в части его защиты будет развиваться. Так, например, уже появились первые «ласточки», вернее голуби. Недавно в г. Магадане по распоряжению мэра города появились таблички с запретом прикармливать птиц под угрозой штрафа до 5 тыс. рублей. Осматривая одну из благоустроенных площадок, он заметил, что клумбы разорены. После этого он заявил горожанам, что голуби создают в городе не меньше проблем, чем чайки и собаки, и призвал магаданцев воздержаться от их кормления, под угрозой административного штрафа. В свою очередь прокуратура Магаданской области признала незаконными штрафы за кормление голубей в региональном центре. Действительно ситуация в России непривычная – кормление городских птиц в России не запрещено законом. Однако делать этого нельзя в некоторых странах и городах, к примеру, в Великобритании, Венеции, Вене²⁰⁹. Возможно, что и к нам в недалеком будущем придут европейские стандарты.

Субъекты федерации стали активно поддерживать муниципалитеты, в том числе и помогая им в создании эффективного механизма административно-правовой защиты общественных отношений в сфере благоустройства. Как сообщает «Российская газета» муниципалитетам Башкирии позволят определять облик летних кафе. Депутаты Госсовета республики закрепили за органами местной власти возможность включать в правила благоустройства нормы, касающиеся облика летних кафе, приемки в эксплуатацию оборудования детских и спортивных площадок, а также обеспечения чистоты территории

²⁰⁹ Гарднер Ю. Штрафы за кормление голубей в Магадане признаны незаконными // Российская газета. 11.07.2019.

при проведении ремонтных и строительных работ. Нововведение даст административным комиссиям необходимые рычаги для того, чтобы уличные объекты общепита оставались в надлежащем виде в течение всего сезона. Кроме того, муниципальные образования смогут регламентировать единые процедуры допуска к эксплуатации и содержанию детских и спортивных площадок. Депутаты уверены, что количество аварийных объектов благодаря нововведению снизится²¹⁰.

Не исключено, что к сфере благоустройства будет отнесена проблема тишина и покоя, так называемое «акустическое благоустройство» ответственность, за нарушения которого также предусмотрена почти во всех законах субъектов федерации. Особенно это важно в курортных местностях, где находится большой контингент отдыхающих, не предполагающий излишний шум. Так, недавно в Республике Крым усовершенствовали сами правила, введя в закон "Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории РК и внесении изменений в отдельные законы Республики Крым" новеллы: кричать, громко петь, играть на музыкальных инструментах и иным образом нарушать тишину в частном секторе, многоэтажках и на придомовых территориях, а также в санаториях и некоторых других местах будет запрещено с 22:00 до 8:00 (ранее шуметь было непозволительно с 23:00 до 7:00). Кроме того, парламентарии для крымчан и гостей полуострова ввели "тихий час" с 13:00 до 14:00. Согласно закону "Об административных правонарушениях в Республике Крым" штрафы, предусмотренные за визги и громкую музыку ночью и в "тихий час", остались прежние. Например, в первый раз крикун сможет отделаться суммой до одной тысячи рублей, должностное лицо – до 1,5 тысячи, а юрлицо – до пяти. В случае повторного умышленного нарушения штрафы увеличиваются.

²¹⁰ «В июле начали платить за рак и штрафовать за песни у моря» // Российская газета 08.07.2019 02:00

Проблему негативного воздействия человека на объекты и элементы благоустройства можно рассмотреть и в рамках статей КоАП РФ как мелкое хищение и мелкое хулиганство или ряда других статей, карающих за нарушения правил пользования жилыми помещениями (ст. 7.21), нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений и иных подзаконных актов. Однако нужно сразу же признать, что эти статьи, судя по состоянию благоустройства во многих российских городах или не работают, или работают плохо. Ко всем техническим моментам, связанным с поиском и привлечением к ответственности виновных, есть проблемы нормативно-организационные.

Как уже было сказано, проблемы благоустройства относятся к местным делам, регулируются нормами Правил благоустройства, принимаемыми органами местного самоуправления, а ответственность за нарушения этих правил установлена законами субъектов федерации. И здесь в соответствии с законодательством России наблюдается «разрыв» в обеспечении правопорядка. Согласно административному законодательству органы полиции как основные субъекты обеспечения правопорядка и как составная часть федерального министерства внутренних дел РФ не могут привлекать к ответственности граждан по нормам субъекта федерации. То есть участковый уполномоченный полиции не может составить протокол на нарушителя Правил благоустройства. Чтобы он это сделал субъект федерации должен заключить некий возмездный договор с МВД России возместив затраты на работу его сотрудников²¹¹. Поскольку практика заключения такого рода договоров оставляет желать лучшего, то нарушениям правил благоустройства обычно противостоят административные комиссии и муниципальные служащие имеющие право составления протоколов по законам субъекта федерации.

Многие проблемы в организации административно-правовой защиты благоустройства объясняются тем, что здесь нарушены элементарные положения

²¹¹ Султанов К. А. Проблемные вопросы реализации органами внутренних дел региональных законов об административных правонарушениях // Актуальные проблемы современного российского государства и права. Калининград. 2017. С. 153–160.

юридической техники, т.е. не создана так называемая «юридическая конструкция» как основа эффективного правоприменения. Существует ряд требований, предъявляемых к юридической конструкции, например: норма материального права должна быть обеспечена охранительной нормой, устанавливающей юридическую ответственность за нарушения запретов и неисполнение обязанностей; также должны быть процессуальные нормы регулирующие порядок привлечения к ответственности²¹². И самое главное – должны быть субъекты, в обязанности которых было бы прямо и недвусмысленно вменено применение указанных норм. Если бы таковая юридическая конструкция существовала, то органы местного самоуправления только оказывали бы содействие тем органам, которые в полном соответствии с федеральными нормами защищали «газоны». Но действующая ныне конструкция очевидно ущербная, что и приводит к «самодеятельности» местных органов и субъектов федерации как их административных «кураторов». В различных субъектах это организовано по-разному. Наиболее перспективная модель создана в Волгоградской области, где изначально организация административно-правового сопровождения деятельности органов местного самоуправления стала важным направлением в работе областных властей. Так в области, кроме собственно областного Кодекса об административных правонарушениях были приняты законы об административных комиссиях и областной административной комиссии²¹³.

Закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 года № 1789-ОД «Об административных комиссиях» устанавливает систему административных комиссий Волгоградской области, а также определяет порядок создания и деятельности территориальных административных комиссий. Согласно статье 1 областного закона административная комиссия является коллегиальным постоянно действующим государственным органом, уполномоченным рассматривать дела

²¹² См. напр. Горохова С. С. Юридическая техника. М., 2016. С. 40.

²¹³ Закон Волгоградской области от 31 декабря 2004 г. № 987-ОД О Волгоградской областной административной комиссии; Закон Волгоградской области от 2 декабря 2008 года № 1789-ОД «Об административных комиссиях».

об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции Кодексом Волгоградской области об административной ответственности. Систему административных комиссий Волгоградской области образуют:

Волгоградская областная административная комиссия;

территориальные административные комиссии муниципальных образований.

Волгоградская областная административная комиссия осуществляет руководство всеми территориальными административными комиссиями, в том числе оказывает им методическую, организационную и иную помощь. При этом Волгоградская областная административная комиссия не вправе вмешиваться в процессуальную деятельность территориальных административных комиссий. В настоящее время административные комиссии функционируют во всех муниципальных образованиях независимо от их уровня.

Здесь нужно обратить внимание, что все административные комиссии даже в муниципальных образованиях являются государственными органами, поскольку функции по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности не могут передаваться органам местного самоуправления. Яркая особенность правового положения административных комиссий заключается в следующем. Согласно статье 5 закона в состав территориальной административной комиссии включаются должностные лица органов исполнительной власти Волгоградской области, а также по согласованию должностные лица территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе сотрудники органов внутренних дел, органов местного самоуправления, организаций, депутаты представительного органа муниципального образования, руководители органов территориального общественного самоуправления и представители общественности. То есть по своему составу административная комиссия – это некий государственно-муниципально-общественный орган, что является ярким контрастом того, бюрократического начала которое повсеместно внедряется. Члены административных комиссий могут быть наделены правами составления протоколов об административных правонарушениях в соответствии

с кодексом об административных правонарушениях. Этим на практике решается проблема привлечения к ответственности лиц, совершивших правонарушения в сельской местности и малых городах, где в условиях отказа органов МВД от данных функций, составлять протоколы было бы просто некому.

В настоящее время грядет большая реформа административного законодательства. В России сейчас применяется версия КоАП, которая была принята в конце 2001 года. С тех пор Госдума приняла более 600 законов о внесении поправок в КоАП, 12 раз изменения вносились постановлениями Конституционного суда (КС). Всего КС вынес с 2002 года 812 определений и 24 постановления по жалобам на КоАП. Председатель Правительства России Дмитрий Медведев поручил Министерству юстиции и Минэкономразвития разработать до 1 июня 2019 года концепцию нового Кодекса об административных правонарушениях (КоАП). Депутаты Госдумы прошлого созыва уже предпринимали попытку разработать не только концепцию, но и новую версию КоАП, но она так и не была принята. В нынешнем созыве Госдумы полагают, что «наработки» предшественников могут быть использованы и теперь. Концепция нового Кодекса была разработана в срок. Согласно ей к полномочиям субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях следует отнести установление административной ответственности за нарушение предписаний и запретов, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами в случаях, предусмотренных федеральными законами. Вместе с тем, реализация данного подхода к разграничению полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях должна сопровождаться одновременным совершенствованием Особенной части КоАП, предполагающим включение в нее составов правонарушений, устанавливающих ответственность за нарушения правил и норм, предусмотренных как законами Российской Федерации и ее субъектов, так и муниципальными нормативными правовыми актами. В частности, в новую редакцию КоАП максимально полно должны быть включены составы административных

правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, сферу благоустройства²¹⁴.

Результатом данной работы, проводимой синхронно с реформой контрольно-надзорной деятельности, должно стать введение в действие нового КоАП и вступление в силу иных законодательных актов Российской Федерации в рассматриваемой сфере с 1 января 2021 года.

5.3. Вандализм – угроза благоустройству

2019 год стал первым годом реализации национальных проектов, когда были в основном решены все проблемы с организацией и финансированием проблем благоустройства и заработали национальные проекты. И конечно сразу проявились большие проблемы в области уязвимости благоустройства, среди которых на первое место вышел человеческий фактор.

Журналисты «Российской газеты» сделали некий срез проблем в Дальневосточном федеральном округе. Несмотря на различие в обустройстве городов-столиц субъектов федерации проблемы у них оказались почти идентичные.

Хабаровск несколько раз признавали самым благоустроенным городом России. Городская администрация не жалеет денег на облагораживание скверов, парков, улиц. Однако красоту ценят не все. В Хабаровске в 2018-м недосчитались пятой части цветов уже через 20 дней после того, как их посадили. Это более 90 тысяч цветов различных сортов. Вандалы не дремлют и этим летом. В Центральном районе краевого центра орудуют любители тагетисов и колеусов, которые разрушают десятки цветочных композиций и объемных фигур. По словам специалистов "Горзеленстроя", они не просто вытаскивают стаканчики с цветами из балконниц, но даже разбирают сложные конструкции, выкручивая винты.

²¹⁴ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях https://www.kommersant.ru/doc/3998458?from=doc_vrez

В другой столице федерального округа Южно-Сахалинске несколько лет назад цветоводы-любители разворошили клумбу в сквере Асахикава, дизайн которой разработали японские специалисты. Редкие декоративные растения, привезенные из соседней страны, растащили по дачным участкам. Регулярно появляются проплешины и на недавно оформленных цветниках. В марте этого года неизвестные вскрыли и разбили щит управления освещением на бульваре Анкудинова. Подобное фиксируются здесь едва ли не ежемесячно. Уже при сдаче красивого сквера, прилегающего к бульвару, выяснилось, что разбито несколько стеклянных плафонов уличных фонарей. Подрядчикам пришлось менять их на более безопасные поликарбонатные.

Как удивляются горожане, некоторые действия разрушителей не поддаются никакой логике. Похитили "лежачих полицейских", сломали баскетбольные щиты, вырезали часть резинового покрытия спортплощадки, открутили часть ливневой системы, сорвали и разрезали на куски баннер перед входом в парк... Испорченные объекты ремонтируют, пустоты в цветниках заполняют новыми растениями. А на некоторых объектах муниципалитет установил видеокамеры. Может быть, они помогут найти и наказать негодников. Но все это деньги, деньги, деньги²¹⁵.

Ранее российских граждан потрясла скандальная история с московским парком «Зарядье», который открылся 9 сентября 2017, во время празднования 870-летия Москвы, а свободным доступ в него стал с 11 сентября. Уже к вечеру понедельника вандалы разбили стеклянный купол парка и окно медиацентра. За несколько дней посетители повредили некоторые деревья и вытоптали почву на участке северного ландшафта. Руководство парка жаловалось на то, что посетители выкапывают и уносят с собой на память ценные растения, некоторые из которых занесены в Красную книгу. Всего пострадало не менее десяти тысяч растений²¹⁶.

²¹⁵ Букетик для вандала. Почему муниципалитетам за каждую клумбу приходится платить дважды // Российская газета – Экономика Дальнего Востока № 150(7908) 11.07.2019

²¹⁶ В парке "Зарядье" вандалы уничтожили около десяти тысяч растений // <https://ria.ru/20170914/1504727695.html> (дата обращения: 03.07.2019).

Можно и далее перечислять большие и малые эксцессы разрушения благоустройства, при этом имея в виду, что эти деяния имеют высокую степень латентности, даже не потому, что никто не видит результатов этих действий, а потому, что часто нанесенный материальный вред небольшой, а поскольку речь обычно идет об общественной собственности, то у нее сложно найти конкретного хозяина.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях есть статья 7.27. «Мелкое хищение», предусматривающая ответственность за хищение предметов стоимостью не выше 2,5 тыс. рублей, т. е. примерно столько, сколько стоят выкопанные растения. Все такого рода действия журналисты называют вандализмом, хотя, казалось бы, во многих случаях речь идет о банальных кражах. И надо отметить, что вандализм является таким же довольно загадочным концептом, как и благоустройство.

Специалисты констатируют: вандализм, сегодня, безусловно, острая социальная, экономическая, правовая, политическая проблема, но многочисленные проявления данной проблемы стали привычным фоном существования человека в современных городах. Тем не менее, изучение этой области, как в отечественной, так и в зарубежной науке – единичные случаи, являющиеся скорее исключением, чем правилом. Отсутствие комплексных междисциплинарных представлений о данном феномене, его происхождении и генезисе, предикторах и формах проявлений делает невозможными эффективное предупреждение вандализма и борьбу с его деструктивными последствиями²¹⁷.

Согласно современным представлениям под вандализмом понимается бессмысленное жестокое разрушение исторических памятников и культурных ценностей.

Как пишут Е.В. Воробьева и О.В. Кружкова в современном российском обществе, несмотря на то, что вандализм является достаточно распространенным явлением, в бытовой и научной практике отсутствует единство его определения,

²¹⁷ Воробьева И. В., Кружкова О. В. Психология вандального поведения: Монография / Екатеринбург: УрГПУ, 2015.

понимания его признаков и проявлений. В обыденном сознании людей вандализм чаще всего трактуется следующим образом:

порча чужого имущества, нанесение вреда государственному, муниципальному, частному имуществу, не принадлежащему субъекту (36 % опрошенных);

разрушение памятников, культурных объектов или иных материальных ценностей (20,5 % опрошенных);

вид девиантного противоправного поведения (16 % опрошенных);

аморальный поступок, проявление безнравственности и бескультурья (6 % опрошенных);

проявление неуважительного, пренебрежительного отношения к окружающим (5 % опрошенных);

нечто плохое (5 % опрошенных);

надругательство над памятниками или предметами искусства (2 % опрошенных);

неадекватный способ самовыражения или выражения собственных переживаний (2 % опрошенных)²¹⁸.

Как видно все характеристики негативны, показывая стойкую неприязнь людей к вандализму. Поэтому есть смысл обратить внимание на историю социального феномена.

Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона в свое время определял вандализм как дикий беспощадный грабеж, варварство. Мнение о вандалах, как о самых беспощадных грабителях, сложилось в V веке, под влиянием впечатления, произведенного взятием Рима вандалским королем Гейзарихом в 450 г. Вандалы действительно грабили в «вечном городе» и вывезли оттуда большую добычу, главным образом из католических церквей. Но они не разоряли Рима; во всяком случае, они отличались не большей, а скорее меньшей жестокостью, чем

²¹⁸ Там же. С. 11.

другие варварские народности той эпохи²¹⁹. То есть по мысли авторов словаря вандалы сами по себе не обладали какими-то особенными чудовищными качествами, чтобы о них в веках сложилось такое мнение. Сам же термин, а вернее концепт вандализма создал член конвенции французских Генеральных штатов аббат Анри Грегуар выступивший в 1794 году с «Докладом о разрушениях, творимых вандализмом, и средствах их предотвращения». В широкий обиход слово вандализм вошло в XIX веке. Есть некая историческая дискуссия по поводу источника появления понятия вандализм. Как уже было сказано, использование при этом имени одного из варварских племен было явно несправедливым, на фоне того, что сами римляне не особо церемонились с завоёванными странами, например, сровняв с землей Карфаген. На этом фоне любопытны выкладки российского исследователя П. Л. Карабущенко, который сводит проблему к личности аббата Грегуара и исторического контекста его доклада – жестоком подавлении крестьянского восстания в Вандее. Так он пишет, что аббат призывал самым суровым образом пресекать уничтожение произведений искусства. А поскольку этим активно занималась республиканская армия «подавляя восстание французских крестьян в Вандее»²²⁰, то именно их нужно считать первыми вандалами новой эпохи. При этом надо иметь в виду, что Вандея во время Великой французской революции была не самым развитым департаментом Франции, поэтому тезис о заботе о сохранении предметов искусства у крестьян выглядит довольно натянутым. Скорее всего, готовя доклад, Аббат Грегуар не ставил перед собой научных целей и употребил слово вандализм как синоним варварству. Однако как видно термин что называется «прижился» и хотя существуют большие теоретические разногласия о его смысле, тем не менее, в социологическом и литературном контексте вполне может быть использован. Другие же рассуждения П. Л. Карабущенко, который рассматривает вандализм на философском уровне, требуют уточнения. В основе его взгляда рассмотрение вандализма на уровне

²¹⁹ Вандализм // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1892. Т. Ya 1907. С. 484.

²²⁰ Карабущенко П. Л. Вандализм как культурно-исторический феномен // Гуманитарные исследования. 2011. № 4. С. 13.

высокой культуры и требует исторической оценки. Ее автор дает на примере жестокого подавления восстания в Вандее, считая это событие чуть ли не символом вандализма. Сложно сказать, почему это, безусловно, кровавое событие стало точкой исторического отсчета. Ведь в истории Старого и Нового света известны жестокости ничуть не меньшие чем во время Великой Французской Революции. Во время Английской революции войска лорда-протектора Кромвеля также усмиряли ирландских крестьян. Кроме того, крестьяне Вандеи поступали с республиканскими солдатами примерно также как и они с ними. Это, собственно говоря, некая закономерность присущая обычно гражданским войнам, в которых, как правило, жестокость заразительна. Вместе с тем можно согласиться с П. Л. Карабущенко, когда он пишет: «вандализм – это не только разрушение материальных памятников культуры, но и разрушение человеческого духа, деградация нравственности. Вандализм это комплексное явление, а разрушение памятников культуры это его финальная стадия»²²¹. Однако следующее утверждение опять же вызывает возражения. Автор считает что, «Для того чтобы прийти к разрушению культуры, необходимо пройти длительный психологический и этический путь надлома и разрушения духовных ценностей»²²². На самом деле человек не рождается с этими духовными ценностями а осваивает их в период социализации в детском, подростковом и молодежном возрастах. Подавляющая часть актов вандализма происходит именно в это время, когда никаких духовных ценностей собственно еще нет. И вполне возможно, что по каким-то причинам они и не будут сформированы. Случай же описываемый П. Л. Карабущенко весьма редкий, хотя и не единичный. Для того чтобы человек стал «предателем» своих усвоенных духовных ценностей, надо чтобы они были вытеснены другими более сильными ценностями и тогда человек будет готов к «вандализму» в отношении своих старых духовных убеждений. Массово это происходит во время социальных катаклизмом, революций и контрреволюций, которые сопровожда-

²²¹ Там же. С. 16.

²²² Там же.

ются актами вандализма. Довольно сложен механизм индивидуального духовного надлома, приводящий человека к разрушительным действиям. Это достаточно легко понять у молодых людей с их еще не сформировавшейся системой ценностей, но сложно в отношении взрослых людей. До сих пор никто не может аргументированно объяснить, что заставило советских людей во время «перестройки» крушить историю, экономику, культуру, страну. А ведь это как раз явления из сферы культурно-исторического вандализма. Единственное объяснение содержится в подходе С. И. Сулимова и Д. И. Бураева которые под вандализмом понимают «безвозмездное уничтожение материальной части культурного комплекса и нападки на его духовную составляющую»²²³. Здесь ключевое слово «безвозмездность» как признак вандализма. Дело в том, что в истории различные религии довольно часто наносили материальный и духовный урон своим соперникам в самых различных видах и формах вплоть до самых жестоких. С этой точки зрения они должны бы попадать под квалификацию вандалов. Однако авторы выстраивают определенную логику: по их мнению, в ситуации, когда, уничтожая одно, новая религия предлагает что-то свое новое равнозначное, то такого рода ситуации нельзя понимать, как вандализм здесь есть элемент эквивалента, возмездности. Нечто подобное происходило и в годы «перестройки». Советским людям в порядке возмездности за разрушение политического строя и страны «обещали» развитую рыночную экономику, права и свободы человека, правовое государство, «две «Волги» на один ваучер».

При этом есть некоторые попытки философского очарования вандализмом. Ведь вандализм это некая оппозиция, некий протест, который подготавливает будущее. На самом деле к этому тезису нужно относиться осторожно. Действительно граффити, будучи изначально вандализмом, кое-где сейчас приняло пристойные формы искусства. Обратим внимание, здесь есть элемент возмездности: на вашей стене вам дарят картину. Однако это пример довольно редкий,

²²³ Сулимов С. И., Бураев Д. И. Вандализм и религия: проблема взаимосвязи // Гуманитарное знание и духовная безопасность. Махачкала, 2017. С. 530.

поскольку в основе вандализма лежит деградация, разрушение, некрофилия – неспособные к творчеству. Можно сказать, насколько в обществе развиваются такого рода тенденции, тем сильнее будет проявляться вандализм. В этом смысле вандал – это провокатор будущей деградации. И здесь большой разницы нет, «матерится» ли он со сцены драматического театра или пишет такого же рода слова в темной подворотне. Духовно-нравственный процесс деградации здесь одинаков.

Прежде чем перейти к анализу вандализма как к негативному явлению в современной российской реальности необходимо бросить беглый взгляд на его состояние в других странах. Это полезно, поскольку часто бытует мнение, что это явление присуще только российскому обществу. Это далеко не так. В США за вандализм ежегодно арестовывается около 200 тысяч человек. Наиболее частые виды вандализма: разрушение или порча почтовых ящиков молотком или битой, наезд на газоны и посевы; битье стекол домов, гаражей, сараев, пачканье машин краской; порча заборов, фонарей. До 90 % канадских школьников признаются, что они хотя бы раз производили разрушения, а от одной трети жителей Торонто и половина жителей пригородов считают, что вандализм это значимая проблема²²⁴. Однако статистические данные не отражают настоящую картину. Во-первых, не всегда ведется подобного рода статистика, во-вторых, вандализм относится к числу латентных правонарушений, большая часть пострадавших не заявляет о них властям. В данном случае речь идет только о наиболее развитых странах. Здесь можно ставить вопрос о придании вандализму международно-правового звучания, учитывая те угрозы, которые существуют для памятников мирового значения.

Надо отметить, что в современной России вандализм не является какой-то новинкой. В исследовании Г. А. Хвостовой на примере одного объекта: Летнего

²²⁴ Царев С. А. Вандализм как международная проблема современности и его обусловленность глобальными процессами в обществе // Международный журнал экспериментального образования. 2014. № 6. С. 15–16.

сада Санкт-Петербурга показано как в течение трех веков происходили варварские события вокруг привезенных Петром I из Италии мраморных скульптур²²⁵.

П. Л. Карабущенко пишет, что вандализм многолик и может быть как индивидуальным, так и групповым, как стихийным, так и программным, как духовным, так и материальным. Действительно многоликость вандализма значительно затрудняет понимание его природы. Поэтому в литературе существует проблема его классификации. Одну из первых классификаций создал С. Коэн. Он выделял шесть типов вандализма:

идеологический, связан с достижением какой-то социальной цели (политической, национальной, экономической и т.п.);

корыстный вандализм проявляется в достижении материальной выгоды, как в приведенных выше примерах выкапывания цветов;

тактический, служит для достижения какой-либо промежуточной цели. Так сжегший известную библиотеку Герострат это сделал не по причине не любви к чтению, а из желания прославиться. Кстати часто это желание движет подростками, которые для его удовлетворения крушат элементы благоустройства.

мстительный вандализм, часто вырастает из желания ответить на какую-то обиду при этом сил и средств у «мстителя» мало;

игровой вандализм, присущ подросткам, поскольку из чувства конкуренции или любопытства они способны наносить вред объектам и элементам благоустройства, особо не задумываясь о конкретном вреде своих действий;

злонамеренный вандализм, по мысли Коэна проявляется как комплексное явление из комбинации враждебности и забавы²²⁶.

²²⁵ Хвостова Г. А. Вандализм в Летнем саду в XVIII, XIX, XX веках // Петербургские исследования в XVIII, XIX, XX веках. СПб., 2010. № 2. С. 101–109.

²²⁶ Cohen S. Property destruction: motives and meanings // Vandalism: Editer by Colin Word. Van Nostrand Reinhold company N-Y. 1973. P. 34. 42–51.

Одни из первых исследователей вандализма на постсоветском пространстве А. М. Бандурка и А. Ф. Зелинский выделяли бытовой, идеологический, террористический, эпатажный, криминальный и государственно-чиновничий вандализм²²⁷.

Е. В. Евменова, наряду с видами вандализма выделяемыми Коэном в зависимости от направленности посягательства указывает на такие виды вандализма как 1) экологический вандализм – оставленные на стволах деревьев, камнях и скалах надписи; 2) вандализм музыкальных и спортивных фанатов, проявляющийся в разрисованных стенах концертных залов и стадионов, сломанной мебели, разбитых стеклах и т.п.; 3) вандализм, совершаемый в отношении сооружений малых архитектурных форм, что проявляется в разбитых автобусных остановках и уличных фонарях; 4) компьютерный вандализм²²⁸.

Российский исследователь В. Ф. Пирожков, также перечисляет виды вандализма в соответствии со сферами распространения объектов вандализма. Им упоминается экономический, политический, кладбищенский, сельскохозяйственный, экологический, националистический, культурологический, спортивно-фанатический, промышленный вандализм²²⁹.

Комплексный анализ зарубежной литературы по проблематике мотивации вандального поведения позволил И. В. Воробьевой и О. В. Кружковой выделить следующие виды вандализма на основании его причинно-мотивационной обусловленности²³⁰:

вандализм непреодолимого искушения – объект вандализма привлекателен для его «преобразования» или разрушения;

вандализм «по - другому - сделать - было - нельзя» – из-за ущербности, неудобства и неэргономичности окружающей среды;

²²⁷ Бандурка А. М., Зелинский А. Ф. Вандализм. Харьков, 1996. С. 25.

²²⁸ Евменова Е. М. Вандализм: этиология, направление исследования и профилактики // Проблемы совершенствования расследования и профилактики преступлений на современном этапе. Уфа, 1990. С. 157–158.

²²⁹ Пирожков В. Ф. Криминальная психология / В. Ф. Пирожков. М.: Ось-89, 2007.

²³⁰ Воробьева И. В., Кружкова О. В. Психология вандального поведения: Монография. Екатеринбург: УрГПУ, 2015. С. 145.

вандализм хищений – хищение общественной или частной собственности с целью финансового обогащения;

вредительствующий вандализм – разрушение предметов, когда не могут быть удовлетворены стяжательные намерения;

злонамеренный вандализм – выражение гнева, направленное на общественную собственность;

злоупотребляющий вандализм – «неадекватное» или неосторожное обращение с объектами;

идеологический вандализм – как средство достижения каких-либо целей, имеющих какую-либо идеологическую подоплеку;

конфликтный вандализм – из-за наличия противоречия между потребностями субъекта и условиями окружающей среды;

конформный вандализм – совершается под давлением группы (субкультуры);

любопытствующий вандализм – из-за чрезмерной любознательности и «разрушительного экспериментаторства» субъекта с объектами общественной собственности;

маскирующий вандализм – служащий методом сокрытия хищений и краж;

мстительный вандализм – выражение враждебности или гнева по отношению к собственнику объекта вандализма;

непреднамеренный вандализм в ходе игры – как следствие неосторожных игр детей и подростков;

тактический вандализм – как средство для достижения иных целей (запугивания, саботажа и т. п.);

экстравагантный вандализм – как средство самоутверждения или следствие реализации желания вандала привлечь к себе внимание.

Как отмечают авторы, можно заметить, что предложенные классификации обладают одним значительным недостатком: их основания достаточно аморфны, а виды, перечисленные в них, в большей степени носят описательный, а не объяснительный характер для понимания психологии вандального поведения. Но,

тем не менее, из всего этого спектра можно выделить те виды, которые присущи вандализму в сфере благоустройства.

1. Вандализм непреодолимого искушения – объект вандализма привлекателен для его «преобразования» или разрушения. Думается, что в данном случае речь идет о ситуациях связанных с широко распространённом среди несовершеннолетних явлении – рисовании граффити. Всякий новый объект: стены нового дома, лифта, павильона, забора безотчетно манят «художников» для нанесения своих фантазий, как белый лист бумаги искушает писателей, поэтов и графоманов. Опрошенные социологами и психологами подростки, которых можно отнести к группе райтеров (любителей граффити), сами говорят о том, что основной мотив их деятельности – это творческое самовыражение, выражение полноты своих чувств. Известно, что на каком-то этапе своей жизни подростки начинают «тянуться» к какому-то виду искусства слушают современную музыку, пытаются освоить современные музыкальные инструменты, пишут стихи. Часть из них проявляет интерес к изобразительному искусству, однако в связи со сложностью техники и невозможности легального проявления своего интереса переносят свои таланты на поверхности городских объектов.

2. Вандализм «по - другому - сделать - было - нельзя» – из-за ущербности, неудобства и неэргономичности окружающей среды. Это вид вандализма присущ взрослым людям, которые как-то должны обосновывать свои действия. Прощел по газону потому, что «по - другому - сделать - было - нельзя» - торопился на работу. Поставил машину на газон потому что «по - другому - сделать - было - нельзя», во дворе уже не было места.

3. Вандализм хищений – хищение общественной или частной собственности с целью финансового обогащения. Иногда даже и не обогащения, возможно ли серьезно обогатиться за счет выкопанных роз в новом парке. Кстати у огородников есть даже такое поверье, что лучше всего приживаются краденые растения.

4. Злоупотребляющий вандализм – «неадекватное» или неосторожное обращение с объектами. Очень часто его видно на детских площадках, когда объекты, рассчитанные на малышей, начинают использовать подростки, которые по своей комплекции сравнимы с взрослыми.

5. Конфликтный вандализм – из-за наличия противоречия между потребностями субъекта и условиями окружающей среды. Это наиболее активный вид вандализма, объясняющий многие эксцессы в данной сфере. Данные противоречия могут иметь различную природу, однако на выходе озлобленность, стремление одержать верх над противником или проблемой. Акт вандализма в таком случае может быть и некоторой психологической «отдушиной», если он прямо не направлен на проблему, но если есть возможность, то он будет действием, попыткой изменения среды. Чаще всего эти изменения имеют негативный характер.

Остальные виды вандализма являются, как правило, составными частями указанных выше. Так, например мстительный вандализм – выражение враждебности или гнева по отношению к собственнику объекта вандализма это некая разновидность конфликтного вандализма.

Среди всех видов и форм вандализма, которые, так или иначе, касаются сферы благоустройства, любопытен так называемый вандализм окружающей среды. Известный исследователь вандализма В. Веймаер утверждал, что основа вандализма коренится не в личности субъекта, а в природе и качестве зданий, оборудовании парков, общественном транспорте и других объектах вандализма. Он писал: «Реальные вандалы в нашем обществе – это проектировщики и монтажники, которые обеспечивают возможность совершения, так называемого вандализма. Девяносто процентов того что называется вандализмом может быть предотвращено на этапе проектирования среды, оставшиеся десять процентов злонамеренно и необъяснимо... Вандализм случается, потому, что взрослые предоставляют возможность для неправильного употребления среды, а затем

сваливают вину за это на молодежь, склонную к вандализму»²³¹. Такого рода заявления не очень убедительны, проблема вандализма и глубже и разнообразнее, однако изучение взаимосвязи состояния благоустройства и вандализма является актуальной. И здесь необходимо обратить внимание на так называемую теорию «разбитых окон». Эта теория сформулирована в 1982 г. американскими социологами Джеймсом Уилсоном и Джорджем Келлингом. В качестве иллюстрации авторы теории привели пример с разбитыми окнами: если своевременно не заменить в доме одно разбитое стекло, то вскоре в этом доме не останется ни одного целого окна, а затем начнется мародёрство и резкое ухудшение общей криминогенной обстановки в районе. Этот пример стал неофициальным названием теории²³². Проведенные эксперименты в основном подтверждали идею авторов. Вывод следующий: власти должны внимательно следить за состоянием благоустройства, чистоты и порядка, поскольку появление даже небольших недоработок приведет как снежный ком к большому количеству проблем. Так власти российских городов имеют довольно много проблем с наведением порядка в так называемом «частном секторе», части территорий обычно на окраинах, где еще сохранилось сельское расселение: частные дома, приусадебные участки. Поскольку характер бытового мусора здесь отличается от мусора жителей многоэтажек: выполотая трава, отходы огородов, спиленные деревья и кустарники, то даже единичное складирование его на какой-нибудь части территории (в конце улицы, тупике, переулке) тут же приводит к появлению несанкционированной свалки.

Вообще теория «разбитого окна» имеет более значимые коннотации. Так немецкий социолог Генрих Попитц высказал гипотезу о том, что чем больше людей знает, как часто нарушаются общепринятые предписания, тем больше вероятность того, что они пересмотрят свои представления о надлежащем поведении и, соответственно, будут сами совершать действия, не отвечающие требованиям

²³¹ Weinmayr V. M. Vandalism by design: A critique //Landscape Architecture, 1969.V/ 59

²³² См. Википедия – теория «разбитых окон».

нормы²³³. Речь идет о «заразительности» мелких нарушений. Полевые исследования показали, что такие тривиальные и как будто безобидные нарушения нормы, как парковка в неполюженном месте, граффити, привычка мусорить в парках и на пляжах и т.п. создают хаос и беспорядок в местах массового скопления людей и провоцируют их к повторению подобных поступков²³⁴. В сфере благоустройства эти проблемы наиболее наглядны, поскольку скрыть недостатки от жителей здесь довольно трудно.

Прежде чем перейти к анализу возможностей противостоять вандализму, надо рассмотреть правовой ракурс проблемы. В российском праве значительно интереснее ситуация с уголовной ответственностью за вандализм. В истории советского уголовного права, действия, посягающие на объекты находящиеся в общественных пространствах карались, в основном по двум статьям: хулиганство и умышленное уничтожение или повреждение имущества²³⁵. Однако при принятии действующего Уголовного кодекса РФ 1996 г. в нем появилась совершенно новая статья 214 «Вандализм» Авторы новации в ее обосновании в основном апеллировали к иностранному опыту, хотя ярких примеров наличия подобного рода статей в европейских странах нет. Напротив как утверждает А.С. Сорокин: «В действительности зарубежное законодательство не знает не только подобную норму о вандализме, но и норму о хулиганстве в понимании Уголовного кодекса»²³⁶.

Статья «Вандализм» сконструирована следующим образом. В части 1 дается понятие вандализма: «Вандализм, то есть осквернение зданий или иных со-

²³³ Popitz H. *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, Dunkelziffer, Norm und Straft.* – Tübingen: Mohr, 1968.

²³⁴ См. Якимова Е. В. Реферат статьи: Дикманн А., Пшепюрка В., Раухут Х. Срывая покровы неведения: экспериментальное исследование заразительности нарушения социальных норм // Социальные гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 11.: Социология. Реферативный журнал. 2016.04.007. С. 54–61.

²³⁵ Пашутина О. С. Борьба с вандализмом: историко-правовой анализ (1922–1996 годы) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2018. Том 8. №4. С. 109–115.

²³⁶ Сорокин А. И. Регламентация вандализма в зарубежных странах // Вестник Московского университета МВД России 2016. №1. С. 102.

оружений, порча имущества на общественном транспорте или в иных общественных местах». Часть 2 предусматривает повышенную ответственность за вандализм, совершенный «группой лиц, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы». Надо отметить, что в данную статью неоднократно вносились изменения.

Итак, статья 214 УК РФ определяет два вида посягательств:

1. Осквернение зданий или иных сооружений.
2. Порча имущества на общественном транспорте или иных общественных местах.

Объектом вандализма является общественный порядок и причиняется вред имуществу. Причем этот вред является скорее демонстративным, малозначительным. В иных случаях данное преступление квалифицируют по совокупности со статьей 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение имущества».

Объектами преступных посягательств в первом случае предстают здания и иные сооружения. В системе благоустройства – это опорные объекты, вокруг которых и строится вся деятельность по обустройству территорий. Сооружениями называются такие недвижимые объекты как стадионы, мосты, ограды, путепроводы. При этом форма собственности значения не имеет. Казалось бы, все это говорит о том, что статью 214 можно с успехом применять к коммунальным вандалам. Однако, как ни странно, препятствием к этому является слово «осквернение». Это понятие богатое по смыслу имеющее в основе религиозную основу. Объективно нанести урон зданиям и сооружениям возможно различными способами: нанесением непристойных надписей и изображений, наклеивании политических плакатов и коммерческой рекламы, пачкание красками, нечистотами, обезобразивание другими способами. Осквернение выражается в глумлении и пачкании того, что для большинства людей является ценностью. Поэтому большинство из тех действий, которые были указаны выше, собственно не являются

осквернением. Здесь должны совместиться характер надписи и характер, общественное значение здания, сооружения. Специальные же виды посягательств как-то: фашистская символика, националистические призывы и лозунги, оскорбляющие людей по каким-то признакам, образуют самостоятельные составы уголовных преступлений. Не образует состава осквернения движимое имущество и природные объекты.

Вторая часть конструкции определения вандализма призвана оградить от порчи имущества на общественном транспорте и иных общественных местах. Статья выглядит несколько странно: законодатель заурядный объект городской среды поставил на первое место. На самом деле речь идет о любом имуществе, если оно находится в общественном месте. При этом как показывают материалы уголовных дел, 85,7 % вандалистских действий совершается в форме порчи имущества, 4,3 % – в форме осквернения зданий или иных сооружений, в остальных же случаях совмещались и порча и осквернение²³⁷. В отличие от уничтожения, повреждения наиболее общим понятием является «порча», то есть в результате порчи временно или навсегда, полностью или частично пользоваться вещью невозможно.

Поскольку как видно, статья об уголовном преследовании за вандализм является во многом некорректной, то в литературе проходит дискуссия по ее совершенствованию. При этом как считают Н. А. Колоколов и О. С. Пашутина, «коль норма создана, она должна работать».

Так очень спорен объект вандализма. Законодатель отнес его в главу о посягательстве на общественный порядок. Однако исследователи говорят о том, что чаще в действиях вандалов наблюдается посягательство на нормы общественной нравственности и эстетики, но нет нарушения общественного порядка²³⁸. Вот мнение: Ю. И. Бытко, который считает что, в большинстве своем

²³⁷ Бохан А. П. Уголовно-правовая характеристика вандализма и отграничение его от смежных составов преступлений и административных правонарушений // Теория и практика общественного развития. 2015. №9. С. 117.

²³⁸ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А. В. Наумов. М., 1997. С. 513.

«подобные акты посягают на нравственность, на врожденное человеческое чувство красоты»²³⁹. Трудно судить насколько чувство красоты является врожденным или приобретенным, однако французский энциклопедический словарь «Лярусс» в понятии вандализма выделяет такой момент, как «состояние духа, заставляющее разрушать красивые вещи, в частности произведения искусства»²⁴⁰. Очень перспективно определение вандализма данное Д. А. Жмуровым: «Вандализм – разрушительные действия, имеющие целью уничтожение, дискредитацию, осквернение ценностей той или иной культуры, которую индивид в силу разных причин воспринимает как враждебную себе (социальной группе к которой принадлежит)»²⁴¹. Интересно, что в дореволюционных сочинениях полицейстов благоустройство относилось к сфере общественной нравственности, поскольку кроме материальных объектов полицейская наука выделяет и живых нарушителей благоустройства: бездомных, пьяниц, наркоманов, проституток, попрошайек и т.п. Сегодня понятие общественная нравственность возрождается. Так в своей докторской диссертации О. А. Дизер под общественной нравственностью понимает «исторически обусловленное состояние общественных отношений, сформировавшихся в результате сознательной деятельности людей под влиянием обычаев, традиций, морали и нравственности, урегулированных нормами права, складывающихся в местах, открытых для свободного посещения граждан (в том числе в киберпространстве с помощью технических средств) и обеспечивающих физическое, психическое, социальное, духовное благополучие отдельных граждан и общества в целом. Общественная нравственность соотносится с общественным порядком и общественной безопасностью как часть и целое, где

²³⁹ Бытко Ю. И. Понятие «вандализм» по УК РФ // Общественная безопасность и ее законодательное обеспечение: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Астрахань. 2001. С. 31.

²⁴⁰ Grand Larousse encyclopedique T. 10 Paris: Librairie Larousse, 1964. С. 644. Цит. по Скороходова А. С. Вандализм // Социологическое обозрение 1999. № 3/4. С. 68.

²⁴¹ Жмуров Д. В. Словарь терминов агрессии и насилия С. 43 [Электронный ресурс] <http://www.twirpx.com/file/1488308/>

общественная нравственность является составной частью»²⁴². Тема общественной нравственности представляется вполне плодотворной и для теории благоустройства. Несомненно, похабные надписи на зданиях и сооружениях, хамское поведение жителей, нарушающих нормы и правила благоустройства, прежде всего, покушаются на общественную нравственность.

Как считают Н. А. Колоколов и О. С. Пашутина «термин «вандализм» как название уголовной статьи не совсем точно отражает то, что мы читаем в ее диспозиции. В лингвистическом смысле этого слова еще менее удачно раскрытие его содержание через осквернение зданий, сооружений, а также через заурядную порчу сидений в общественном транспорте»²⁴³. Поэтому исследователи предлагают провести грань между осквернением просто здания и сооружения и святыни, а также между материальным и формальным в его составе. Причем также нужно установить грань между объектами, имеющими особую социальную ценность и святынями. Также необходимо в число предметов включить элементы природного ландшафта. Порчу имущества на транспорте вывести в отдельный состав²⁴⁴.

Как видится проблема вандализма с точки зрения безопасности благоустройства территорий? Если иметь в виду социологическое и литературное понимание вандализма, то конечно оно в целом как раз и описывает данное негативное явление, поскольку отражает его основные признаки:

правонарушение – т. е. нарушение принятых в обществе норм поведения, за которым будет следовать наказание;

уничтожение (разрушение, осквернение, порча) – приведение в полную или частичную негодность для дальнейшей эксплуатации объекта, подвергшегося вандализму;

²⁴² Дизер О. А. Административно-правовая защита общественной нравственности. Дис. докт. юрид. наук. Омск. 2019. С. 14.

²⁴³ Колоколов Н., Пашутина О.С. Вандализм в XX веке: проблемы правового регулирования. // История государства и права. 2005. № 8.

²⁴⁴ Там же.

проявление высокоэнергетичных эмоциональных реакций (агрессии, радости и др.) во время совершения вандального акта;

совершение действия с предметами чужой собственности, которые представляют ценность для других, но не для вандала;

преднамеренность совершаемых действий²⁴⁵.

Примерно также вандализм понимают и граждане. Однако законодатель, введя данную новеллу в уголовный кодекс действовал, скорее всего, наобум, без научной проработки концепта. В итоге пришлось, вводя новые изменения приспособлять его под различные задачи охраны общественного порядка. При этом логика противодействия опасным для общества деяниям запутывалась. Есть достаточно много работ юристов на тему отграничения вандализма от смежных составов: хулиганства, умышленного уничтожения или повреждения чужого имущества, уничтожения памятников истории и культуры, надругательство над могилами и нескольких административных правонарушений. Например, частый «кладбищенский» вандализм никак не соотносится со ст. 214 УК РФ. Примечательно, что сама правоприменительная практика потребовала такого рода исследований, однако нельзя признать, чтобы теория достаточно четко решила все проблемы. Кроме того, часть вторая статьи ввела в состав дополнительный концепт экстремизма, что также довольно «уплотнило» содержательную основу вандализма. Поэтому в реальной жизни население и журналисты понимают под вандализмом одно, а юристы – другое. Поэтому, к сожалению, статья уголовного закона под таким многообещающим названием как «вандализм» на практике никак не может защитить объекты и элементы благоустройства от грозящей им опасности со стороны вандалов.

Вместе с тем, само по себе изучение вандализма как негативного социального явления позволило сделать некий научный задел по проблеме противодействия ему, как на этапе профилактики, так и реальной защиты от действий вандалов. Правда нужно иметь в виду, что поскольку современные вандалы это в

²⁴⁵ Воробьева И. В., Кружкова О. В. Там же С. 17.

основном несовершеннолетние и молодежь, то основные силы исследователей направлены на возможности повышения эффективности социальной педагогики в деле воспитания. Эта задача бесспорно важная, однако при таком подходе размывается специфика проблемы. Данная работа должна быть практико-ориентированной, только в таком случае можно как-то отследить ее результат и понять уровень эффективности. В этом смысле достаточно практичны технологии, рекомендуемые А. С. Зотовой и И. А. Симоновой, которые можно применять среди молодежи в учебных заведениях, а также в условиях досуговых учреждений, молодежных организаций²⁴⁶.

1. Научные дискуссии, круглые столы, конкурсы работ, на которых молодым людям предлагается сформулировать научный подход к проблемам. Поскольку литература по проблеме достаточно противоречива, то возможность сформулировать свой ответ на вопрос «Граффити – вандализм или искусство?» будет достаточно привлекательной для молодых интеллектуалов.

2. Работа с кейсами. Разбор практических случаев: примеры вандализма в учебном учреждении, административного, уголовного дела. В данном случае проще акцентировать внимание на негативности проблемы

3. Социальная реклама должна также быть обращена к молодежи, но быть достаточно талантливой, а не агрессивной. Вполне возможны конкурсы среди молодежи, на визуальную рекламу, лучший слоган и т.п.

4. Грамотные беседы с молодыми людьми, когда при помощи «сократовского метода» – правильной последовательности вопросов молодой человек приходит к нужному выводу.

5. Метод «чучело босса» создание мест где возможно выплеснуть некую накопившуюся агрессию (стены для рисунков, места со спортивным оборудова-

²⁴⁶ Зотова А. С., Симонова И. А. Поговорим о вандализме: мягкие технологии антивандального воспитания в молодежной среде // Воспитание в современном культурно-образовательном пространстве. 2018. С. 114–118.

нием, громкой современной музыкой и.п.). Этот метод отвлечения может достаточно удачно применен при наличии материальных возможностей для локализации мест отдыха молодежи.

б. Постоянно проводить мониторинг молодежных настроений и предпочтений, стараясь находить способы локализации молодежного активизма и негативизма перевода их в менее разрушительные формы. К сожалению, современные государственные структуры по молодежной политике с этим не справляются.

Авторы данной разработки по аналогии с популярным международным концептом назвали свой подход «мягкой силой». Думается что в его основе больше логики и перспектив чем привычных жестких технологий. Данный подход уже восприняли в Правительстве России. В приказе Минстроя, утверждающем методические рекомендации для подготовки правил благоустройства пункт 11.3. «Рекомендации по организации уличного искусства (стрит-арт, граффити, муралы) устанавливает следующее: «Рекомендуется определить и регламентировать зоны муниципального образования, типы объектов, где разрешено, запрещено или нормировано использование уличного искусства для стен, заборов и других городских поверхностей. Рекомендуется использовать оформление подобными рисунками глухих заборов и брандмауэров. В центральной части муниципального образования и других значимых территориях подобное оформление рекомендуется согласовывать с органами местного самоуправления».

Как пишут психологи с одной стороны, можно рассматривать стремление к преобразованию окружающей среды как склонность к творчеству, инновациям, изменениям ради определенного материального, социального или духовного блага, своего или других людей. С другой стороны, причина этого может крыться гораздо глубже. Ведь человек не только преобразует среду в позитивную сторону, но и часто ее разрушает. Так, например, то, что мы называем хулиганством и вандализмом – граффити на стенах, оскорбительные, скабрзные или просто информирующие, но нецелесообразные надписи на заборах, скалах, вырезанные на коре деревьев и парковых скамейках инициалы. И это не только проблемы

отдельного человека с его собственным самовыражением или дефекты его воспитания. Кто из нас когда-то в школьном прошлом не писал на партах? Но зачем мы это делали? От скуки, из-за протеста, или из-за особой внутренней потребности, которую мы мало осознаем²⁴⁷.

Конечно, применение «мягкой силы» совершенно не исключает задержания вандалов, привлечение их к административной и уголовной ответственности, возмещению вреда. Правда известно, что усиление жестких санкций имеет в свою очередь ответ в ужесточении агрессии, более высокую изобретательность и изощрённость со стороны вандалов. Появляется некая нездоровая конкурентность: «кто-кого». Вместе с тем, психологи обращают внимание и на следующее: «Нужно сформировать у подрастающего поколения не просто ценность окружающего пространства, но сделать этот ориентир личностно значимым для человека, насытить город эмоциональным контекстом, соответствующим возрастным задачам различных групп горожан»²⁴⁸. Это очень важно, поскольку внимательный взгляд на ситуацию показывает, что у молодежи часто присутствует так называемая «детабуизация вандализма» – осуждение его на уровне оценочных суждений и толерантность к его конкретным проявлениям²⁴⁹.

Между тем, ученые²⁵⁰ выделяют две стратегии противодействия вандализму как социальному злу. О первой стратегии профилактике вандализма, путем воздействия на мотивы и установки потенциальных вандалов, о чем мы говорили выше. Вторая – связана с материально-техническими мероприятиями, направленными на недопущение актов вандализма, а также минимизацию разрушительных последствий. Эта стратегия должна быть известна как урбанистам,

²⁴⁷ Воробьева И. В., Кружкова О. В. Там же. С. 71–72.

²⁴⁸ Воробьева И. В., Кружкова О. В. Ценность пространства и проблема вандализма в городской среде // Современный город: социальность, культура, жизнь людей в 2 т. Екатеринбург, 2014. Т. 1. С. 272.

²⁴⁹ Руденкин Д. В. Detaбуизированный вандализм как элемент повседневной реальности молодежи Екатеринбурга // Культура открытого города: новые смыслы и практики. Екатеринбург, 2017. С. 238–243.

²⁵⁰ См.: Скороходова А. С. Цит. раб. С. 82–84.

так и практическим работникам муниципальных органов, должным лицам и специалистам юридических лиц, работающих в сфере ЖКХ. Среди тактических приемов, составляющих стратегию можно выделить следующие.

«Укрепление мишени». Под этим названием числятся все разнообразные технические методы позволяющие защитить объекты наиболее подверженные вандальному воздействию²⁵¹. Так, например, поверхности, которые могут быть использованы для граффити нужно делать стальными и ребристыми. В городах некоторое время назад деревья и столбы, на которых обычно наклеивали объявления стали оборачивать металлическими сетками-рабица, на которые клеить объявления стало невозможно. Другой пример. Для защиты фасадов специалисты разработали специальные антивандалные покрытия, предварительное использование которых позволяет легко удалять граффити. Статистика показывает, что за 8 лет этой жидкостью было обработано в Барселоне 110 тыс. зданий и конструкций, благодаря чему объем граффити снизился на 88 % , а штат персонала по очистке сократился с 74 человек до двух²⁵².

Недопущение «разбитых окон». Нужно быстро проводить оперативный ремонт и уборку, поскольку как указывалось выше, любое разрушение даже мелкое, провоцирует его дальнейшее прогрессирование. Разрушенные предметы кажутся «ничейными», в отношении которых можно себе позволить непотребные действия.

Ограничение доступа. Это важное мероприятие, которое должно быть в арсенале лиц, ответственных за состояние благоустройства. Для ограничения подойдут различные элементы, которые конечно, не должны нарушать права граждан, на те участки территории общественных пространств на которые они имеют право. Однако если вход в сквер, городской пляж, игровые площадки будет

²⁵¹ См. напр.: Элемент сиденья, устойчивого к вандализму и распространению огня Борова И. В., Журавлева Л. В., Лавров А. П., Махан В. В., Шеянова Т. А., Штерн В. Д. патент на изобретение RUS 2149784 18.08.1998

²⁵² Чекулаев Д. Стена против вандалов // Кровельные и изоляционные материалы. 2014. № 4. С. 37.

оформлен надежными конструкциями предполагающими доступ только в определенное время и в соответствующем виде, например без автомобилей то это благоприятно скажется на состоянии объектов.

Охрана и наблюдение. Это направление также часто используется для защиты объектов благоустройства. Большинство разрушений происходят в тех местах, которые воспринимаются как недоступные для постороннего наблюдения. Кроме штатной охраны создаются общественные формирования: народные дружины, казачьи формирования, волонтеры, берущие под свой контроль порядок на общественных пространствах. Очень большую услугу здесь оказывают различные программы типа «Безопасный город» при помощи, которых можно брать под визуальную охрану большие территории.

Архитекторы и дизайнеры предлагают свои способы противодействия вандализму. Это могут быть использование устойчивых к порче материалов и конструкций, покрытие малых архитектурных форм специальными красками для быстрого удаления оставленных «автографов», разработка дополнительных элементов в оформлении малых архитектурных форм: шипы на местах где нельзя садиться, дополнительные элементы, защищающие растения и т.п.²⁵³ Дизайн может как провоцировать вандализм, так и препятствовать бессмысленному вандализму²⁵⁴.

В профилактике вандализма очень важную роль играют своевременная уборка территорий и ремонт пришедших в негодность элементов. Английские исследователи Т. Холл и Р. Дж. Смит в статье «Забота, ремонт и политика городской доброты»²⁵⁵ даже сблизили понятия городского ремонта и повседневную помощь бездомным. Жители городов не всегда понимают важность для поддержания благоустройства ежедневной уличной уборки. Между тем этот довольно трудоемкий процесс является вкладом в сохранение инфраструктуры городов. В

²⁵³ Ильин А. М., Бирюкова Е. Е. Вандализм и архитектура: приемы борьбы на примере благоустройства общественных пространств // Мир современной науки. 2018. № 6. С. 34.

²⁵⁴ Соколов А. П. Дизайн как средство противодействия вандализму // Академический вестник Уралниипроект РААСН 2016. 4 С. 86–90.

²⁵⁵ Hall T., Smith R. J. Care and repair and the politics of urban kindness // Sociology. L., 2015. Vol. 49. № 1. P. 3–18.

своих исследованиях авторы опираются на работы социального географа Найджела Трифта, который показал, что ремонт и обслуживание городской инфраструктуры обеспечивают нормальное функционирование общества. По мнению Трифта, ремонт сохраняет город, отвечая на непредвиденные вызовы; он придает городу гибкую устойчивость²⁵⁶. С другой стороны рассматривает эту проблему отечественный исследователь А. Г. Оболенская. Она пишет, что, несмотря на незначительный урон зданиям несанкционированными надписями «рассчитать расходы на устранение последствий вандализма в виде граффити на частной и муниципальной собственности, сломанных урн, скамеек, фонарей освещения, других элементов благоустройства сложно, поскольку нет единой методики»²⁵⁷. Соответственно трудно определить, какой из путей противодействия вандализму более эффективный.

Тему связи между уборкой и ремонтом города и заботой о бездомных своеобразно интерпретирует отечественный социолог О. Н. Яницкий. Уже много лет он исследует такую проблему как отходы, причем в широком плане, не только как отходы производства и потребления, но и как отходы социальной сферы. Он пишет, что «человеческие отходы не только производились как некоторая аморфная масса (безработных, бездомных, наркоманов, воров), но в этой массе стали выкристаллизовываться асоциальные сообщества как тех, кто выпал из социальной жизни навсегда, так и тех, кто сорганизовавшись, стал оказывать обратное влияние на породившее их сообщество». И далее ученый утверждает; «Социальные, производственные и бытовые отходы никуда не исчезают, все они так или иначе, включаются в метаболические процессы местного, регионального или глобального уровня, то есть круговорот веществ не только в природе, но и в обществе в самом широком смысле слова»²⁵⁸. Как это связано с проблемой благоустройства и вандализма? Нужно видеть, что современный город отражает не

²⁵⁶ Thrift N. But matice aforethought: Cities and the natural history of hatred // Transactions of the Institute of British geographers. L., 2005. Vol. 30. № 2. P. 133–150.

²⁵⁷ Оболенская А. Г. Вандализм как институциональная ловушка // Труды VIII Всероссийского симпозиума по экономической теории Доклады секционных заседаний. 2018. С. 111–112.

²⁵⁸ Яницкий О. Н. Отходы как предмет междисциплинарного анализа [Электронный ресурс] // Официальный портал ФНИСЦ РАН. 2018. 9 стр. URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=5867>

столько развитость архитектуры, сколько состояние общества. Городское общество порождает не только достижения, но и действительно – отходы. Междисциплинарный подход к анализу – как пишет автор – это есть взаимодействие всего со всем. Поэтому как неожиданно британские ученые связали уборку города с заботой о безработных, то подняв уровень анализа можно говорить о проблеме городских отходов. В этом смысле все непроизводительное, бесполезное, разрушительное как-то вандализм попадает в ранг отходов, с которыми нужно что-то делать. Невнимание к этой проблеме, как в свое время проблеме мусора, может привести к серьёзным сложностям. Не нужно забывать социологическую тривиальность о том, что революции эпохи модерн начинаются в городах.

Право на благоустройство как субъективное право

Еще один важный правовой аспект благоустройства заключается в том, что его можно рассматривать как субъективное право граждан. Если принять за точку отсчета Конституцию России, статья 2 которой однозначно определяет права и свободы человека в качестве высшей ценности, то важной характеристикой любого правового концепта является его соотнесенность с этими правами. В юридической теории выделяются так называемые субъективные права граждан. «Субъективные права – это гарантированная государством мера возможного (дозволенного, допустимого, разрешенного) поведения личности, важнейший элемент ее конституционного статуса»²⁵⁹. Вообще благоустройство может представляться с точки зрения личности как сфера его естественно-дозволенного поведения, для которого гарантированность государством не должна играть никакой роли. Другими словами, это сфера его свободы и личного усмотрения. Однако если рассмотреть проблему глубже, вникнув в теорию субъективного права то ситуация представляется несколько другой.

В реальной жизни субъективное право может выступать в нескольких ипостасях: право поведения, право требования, право притязания и право пользования. Если раскрыть эти полномочия то окажется, что гражданин имеет право на:

- возможность положительного поведения по своему усмотрению;
- возможность требовать определенного поведения со стороны правообязанного лица;

²⁵⁹ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов 2003. С. 263.

возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае отказа от обязанных лиц от исполнения своей обязанности (притязание);

возможность пользоваться определенным социальным благом.

К этой традиционной конструкции можно было бы добавить также право контроля над реальностью и качеством исполнения обязанностей со стороны как физических и юридических лиц, участвующих в благоустройстве территорий.

Обычно когда говорят об основных правах и свободах человека и гражданина имеют в виду главу 2 Конституции России, в которой содержится список тех прав и свобод которые на настоящий момент стали общепризнанными со стороны мирового сообщества. Это совсем не значит что, не могут появиться новые права. Статья 55 прямо предусматривает что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, повышение актуальности тех или иных сфер жизни граждан, порождает юридические последствия, в том числе и появление неких новых правовых феноменов которые будут рассматриваться как субъективные права, разумеется, только в том случае если они будут наполнены соответствующим правовым содержанием и соответствовать указанной юридической конструкции. Так, например, в современном информационном мире много говорят о праве на свободный доступ к сети «Интернет», что действительно стало признаваться как разновидность субъективного права на свободу информации.

Поскольку права на благоустройство текстуально в конституции не содержится, то можно рассмотреть возможность использования процедуры выведения его из других, уже общепризнанных прав. Прежде всего, нужно обратить внимание на положения статьи 7 Конституции России о том, что Россия социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Категория «достойной жизни» является довольно абстрактной, хотя чаще всего ее аналогом является конструкция «качества жизни» в виде списка тех благ, которые являются естественными в современном обществе. И среди таковых всегда называются блага

характеризующиеся качеством окружающей среды человека, в том числе качеством жилья, экологичность инфраструктуры, доступность транспорта и т.д.

Если непосредственно обратиться к главе 2 Конституции то, как видится, ключевой статьей здесь к проблеме благоустройства будет статья 42 «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду». Здесь ключевое значение имеет понятие окружающей среды, поскольку в истории нашего законодательства данная категория занимает особое место именно в связи с некоторыми проблемами юридической техники. Идея окружающей среды как правового объекта впервые в российском законодательстве была закреплена в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 "Об охране окружающей природной среды"²⁶⁰. Как видно по названию под окружающей средой понималась исключительно природная среда. Через год была принята Конституция РФ 1993 года в статье 42, которой, тема была поднята на конституционный уровень регулирования. Так право каждого на благоприятную окружающую среду, было дополнено правом на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Таким образом, статья 42 продолжала ту же логику рассмотрения окружающей среды как природной среды. Однако статья 58 Конституции внесла некий новый момент, утвердив «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду...». И здесь свою роль сыграл соединительно-разъединительный союз «и», толкование которого в этом контексте приводит к мнению, что конституция различает природу и окружающую среду. Поскольку конституция не может ошибаться, то законодателю пришлось как-то выходить из этой ситуации. Поэтому был принят новый федеральный закон под названием «Об охране окружающей среды», а понятийный ряд приобрел следующий вид:

окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

²⁶⁰ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 "Об охране окружающей природной среды" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 10, ст. 457),

природный объект - естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

природно-антропогенный объект - природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;

антропогенный объект - объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов²⁶¹.

Таким образом, благоустройство можно отнести к окружающей среде в части как антропогенный, и частично как природно-антропогенный объект. Это и было зафиксировано в тексте закона до того как согласно закону N 463-ФЗ из его четырех статей слова «благоустройству территории» были исключены²⁶². Поскольку концепт благоустройства до сих пор почти не разрабатывался, то сложившиеся традиции в отрасли экологического права в основном рассматривают окружающую среду как природную естественную среду. Возвращаясь к тексту Конституции вполне можно утверждать, что согласно статье 42 каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и в смысле благоустройства своих территорий. Таким образом, можно признать утверждение М. М. Бринчука который предлагает считать благоприятной окружающую среду с позиции ее соответствия требованиям и нормативам чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства, установленным в экологическом законодательстве не совсем точным²⁶³. При этом стремление законодателя сузить понимание благоустройства только градостроительством не может быть поддержано. При обустройстве сел и городов все равно придется иметь дело как с сугубо природными

²⁶¹ Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002. N 7-ФЗ.

²⁶² Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. N 463-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

²⁶³ Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда – важнейшая категория права // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 45–47.

объектами, так и с рукотворными городскими лесами, парками и скверами, озерами, прудами и т. п. объектами. Даже само по себе формальное разделение правового регулирования со временем может привести к массе коллизий и конфликтов между экологами и урбанистами, защитниками природы, строителями, властями и населением.

Для того чтобы признать право на благоустройство действительно субъективным правом, нужно определить обязанных лиц. Среди таковых в первую очередь можно назвать органы местного самоуправления, поскольку на них конституция возложила обязанность решения вопросов местного значения. В статье 14 ФЗ-131²⁶⁴ «Вопросы местного значения городского, сельского поселения» в п. 19 закрепляется: «19) утверждение правил благоустройства территории поселения, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории поселения в соответствии с указанными правилами...». Таким образом, граждане вправе индивидуально или коллективно обращаться в органы местного самоуправления с требованиями о реализации их полномочий в решении вопросов местного значения в частности обустройства территорий. При этом, как уже говорилось ранее, обычно самая важная здесь проблема, это перекосы бюджетного законодательства, серьезно ограничивающие возможности органов местного самоуправления. Некой компенсацией являются те многочисленные федеральные и мероприятия, и действия субъектов федерации, направленные на реализацию национальных проектов. Таким образом, субъективное право граждан на благоустройство территорий основывается на юридических обязанностях муниципальных и государственных органов.

Важную роль в механизме реализации права на благоустройство законодательство отводит активным действиям самих граждан и общественности в целом, юридически закрепляя следующие возможности, или другими словами юридические гарантии такого права:

²⁶⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

- доступ граждан к информации о планах действий администраций в сфере благоустройства территорий.

По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий могут проводиться публичные слушания, общественные обсуждения. Это положение закреплено в статье 28 Федерального закона 131-ФЗ «Публичные слушания, общественные обсуждения».

Президент России В. Путин 16 мая 2019 г. в ходе медиафорума ОНФ выразил уверенность, что жители должны принимать прямое участие в контроле финансирования благоустройства их дворов. «Люди, для которых это делается, должны принимать прямое участие в выработке этого решения, а потом – контролировать не только ход этих работ, но и вопросы финансирования. Здесь нет ничего секретного», – передает его слова ТАСС. Путин отметил, что на каждом этапе нужно привлекать людей, в таком случае удастся добиться «настоящего, нужного нам эффекта». Он поддержал идею, прозвучавшую на форуме, что нужно обязать публиковать в Сети фотоотчеты о благоустроительных работах и проектную документацию²⁶⁵. Вскоре был подписан список поручений в котором Правительству России поручается: рассмотреть вопрос о повышении открытости информации при реализации программ по благоустройству дворовых и общественных территорий, включая опубликование планов благоустройства территорий (с приложением спецификаций, чертежей и иных графических материалов) с указанием конкретных объектов, объемов и источников финансирования, сроков выполнения работ по благоустройству территорий, а также фотофиксацию выполненных работ и обязательное размещение материалов фотофиксации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет²⁶⁶.

²⁶⁵ Гурьянов С. Путин призвал дать возможность жителям контролировать финансирование благоустройства 16 мая 2019, <https://tass.ru/obschestvo/6438175>

²⁶⁶ Президент утвердил перечень поручений по итогам пленарного заседания VI медиафорума независимых региональных и местных средств массовой информации «Правда и справедливость», проведенного Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию» 16 мая 2019 года. Пр-1418, п. 1 д) <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61081>

- участие граждан в процессе принятия решений по значимым проблемам организации благоустройства, включая участие в нормотворческой деятельности;

Статья 26 Федерального закона 131-ФЗ предусматривает процедуру прямого участия граждан в нормотворческой деятельности местного самоуправления под названием «Правотворческая инициатива граждан». Предметом такой инициативы могут стать разнообразные проблемы организации благоустройства. Кроме того статья 31. Предусматривает возможность проведения опроса граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

- контроль граждан (общественности) выполнения принятых решений и расходования средств муниципального бюджета по статьям о благоустройстве.

Контроль граждан может осуществляться как индивидуально, так и через структуры гражданского общества, общественные организации. Одной из популярных и эффективных таких структур в последнее время является Общероссийский народный фронт (ОНФ) своеобразная организация, находящаяся под личным патронажем Президента России. В структуре организации есть Центр мониторинга благоустройства городской среды. Цель Центра – вовлекать граждан в принятие решений по благоустройству своих дворов и общедоступных зон отдыха, показывать, как они могут влиять на формирование инфраструктуры своего местожительства. Что касается благоустройства городской среды, в частности, парковых зон, скверов, площадей, то в рамках этого направления планируется усовершенствовать процедуру общественных слушаний, разъяснять гражданам их права и возможности при взаимодействии с муниципалитетами, создать базу примеров успешного и эффективного взаимодействия горожан с город-

скими властями. Запросы и пожелания граждан будут выявляться через анкетирование, мониторинги, встречи, обучающие мероприятия²⁶⁷. На сайте организации в режиме так сказать реального времени дается много примеров довольно успешной работы ее членов в сфере контроля благоустройства. Так сообщается, что координатор Центра мониторинга благоустройства городской среды ОНФ Светлана Калинина по итогам поездки в Северодвинск направит предложения в Минстрой РФ по поводу обеспечения большей прозрачности муниципального финансирования содержания объектов благоустройства, особенно объектов, возведенных совсем недавно с привлечением федеральных средств. С картиной, когда объекты годовалой-двухлетней давности полуразрушены, с подрядчиком не проведены претензионные работы по гарантийному ремонту, текущее содержание осуществляется некачественно, Калинина часто сталкивается в ходе мониторинга субъектов Российской Федерации. «Будем рекомендовать Минстрою обязать муниципалитеты выкладывать на сайтах межведомственных комиссий протоколы по проведению контрольных мероприятий. Мы едем по городу: останки грязные, на дорогах мусор. Четких ответов на вопрос, сколько средств город выделяет на содержание инфраструктуры благоустройства и куда эти деньги уходят, у представителей власти нет», – заявила Калинина²⁶⁸.

Важным каналом для участия граждан в контроле действий властей в сфере благоустройства являются современные социальные сети. Вот один из примеров. В Москве засохли рулонные газоны, уложенные в рамках программы столичного благоустройства за десятки миллионов рублей. Фотографии выжженных солнцем территорий москвичи публикуют в соцсетях. Пользователи отмечают, что газоны просто не поливали²⁶⁹.

²⁶⁷ <https://onf.ru/project/46327/news/> (дата обращения: 03.07.2019).

²⁶⁸ <https://onf.ru/2019/07/03/kalinina-o-blagoustroystve-v-severodvinske-9-millionov-potracheno-cherez-god-obekt/>(дата обращения: 03.07.2019).

²⁶⁹ «Идешь по Москве – а вокруг мертвая, выжженная пустыня»: в столице погибли рулонные газоны за миллионы рублей. Москва, //служба информации РИА «Новый День» 7 июня 2019 г. https://newdaynews.ru/moskow/664108.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com

- проведение публичных мероприятий в защиту объектов благоустройства и собственных прав.

Согласно статье 31 Конституции России граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Наиболее противоречивым и имеющим социально-политический резонанс стал факт противостояния жителей г. Екатеринбурга и местных властей по поводу строительства православного храма на месте городского сквера в середине мая 2019 г. Эта проблема нашла свой комментарий со стороны Президента России на проходившем в эти дни медиафоруме ОНФ. Для того чтобы учесть мнение людей глава государства предложил провести опрос. "Есть простой способ – провести опрос, – сказал Путин. – И меньшинство должно подчиниться большинству. Он отметил, что в сложившейся ситуации инвесторы, городские власти, которые собираются строить храм, должны обеспечить, чтобы в нужном для людей месте рядом был высажен другой лес, чтобы там разбили сквер, в котором люди нуждаются. "Нужно не перетягивать канат и ругаться друг с другом, а сесть и договориться. А городские власти должны заниматься именно этим – найти оптимальное для проживающих там людей решение", – заявил Путин²⁷⁰.

- осуществление прямого волеизъявления через выборы, референдумы местного значения, привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности и др.

Согласно статье 22 Федерального закона о местном самоуправлении местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

В законодательстве установлены правовые инструменты обеспечения прав граждан, в их числе самозащита, обращение в уполномоченные государственные органы и защита прав в суде. В Федеральном законе есть специальная статья об

²⁷⁰ Полезный разговор. Владимир Путин ответил на вопросы участников медиафорума Общероссийского народного фронта. Текст: Айсель Герейханова (Сочи) // Российская газета – Федеральный выпуск № 105(7863) 16.05.2019.

ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. В ней в частности говорится: население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Есть яркие примеры и того как власти страны реагируют на преступные проявления в сфере благоустройства со стороны чиновников. Так Басманный суд Москвы принял решение арестовать Сергея Карабасова, недавнего мэра Рязани. Ему вменяется часть 4 статьи 159 УК РФ (мошенничество, совершённое организованной группой либо в особо крупном размере) по "делу о детской площадке". Хищение бюджетных денежных средств путём обмана при выполнении муниципального контракта на оборудование детской площадки. 16 мая на медиафоруме Общероссийского народного фронта журналистка ГТРК "Ока" Ирина Чепелева рассказала президенту Владимиру Путину о возмутительном (типичном для многих регионов) случае, когда на строительство детской площадки в Рязани было выделено 4,9 млн рублей, "акт приёма передачи подписан и деньги исполнителю перечислены", но объект существует только по документам. "Это просто криминальная история. Я уже, честно говоря, думал, что у нас такого и не бывает! Какая наглость!", – вскипел Владимир Владимирович. Прямо там Путин обратился к Александру Бастрыкину (руководителю Следственного комитета России) и выразил надежду, что руководитель Следственного комитета "не упустит шанса проявить свои профессиональные качества"²⁷¹. По итогам медиафорума Президентом страны было дано поручение Председателю Правительства России рассмотреть вопрос об установлении гарантийных сроков на результаты работ по благоустройству территорий городских и сельских поселений, городских окру-

²⁷¹ Иванов А. Чиновник из породы «молодых технократов» арестован по делу детской площадке-фантоме http://zavtra.ru/events/chinovnik_iz_porodi_molodih_tehnokratov_arestovan_po_delu_o_detskoj_ploshadke-fantome (дата обращения: 03.07.2019).

гов, а также о совершенствовании механизмов контроля качества работ по благоустройству указанных территорий и приемки объектов, в том числе путем возможного включения в состав приемочной комиссии представителей общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования²⁷².

Кроме того, не нужно забывать, что субъективное право предполагает и возможность индивидуального положительного поведения граждан. То есть речь идет о добровольном участии населения в организации благоустроительных мероприятий, которые проводятся, как правило, по месту жительства. Так органы местного самоуправления, вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решения о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района работ в целях решения вопросов местного значения поселений, в том числе и работ по благоустройству. К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки. К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд. Скорее всего, под социальными работами закон понимает всем известные «субботники» по благоустройству. Однако никто не запрещает жителям в порядке народной инициативы самим организовать такой субботник в своем дворе квартале, улице, микрорайоне.

В благоустройстве граждане могут поучаствовать и финансово. Статья 56 Федерального закона о местном самоуправлении под средствами самообложения

²⁷² Перечень поручений по итогам пленарного заседания VI медиафорума независимых региональных и местных средств массовой информации «Правда и справедливость». Пр-1418, п. 1 е) <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61081>

граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Население уже дает яркие примеры самоорганизации и реализации своих прав в сфере благоустройства. Вот недавний эпизод из жизни Волгограда. Жильцы ЖК «Мишино» в Краснооктябрьском районе посадили деревья, тем самым огородили зеленую зону от автохамов и благоустроили двор. Местные жители организовали сбор денежных средств на покупку саженцев бирючины. Это самый экологический и красивый способ огородить несанкционированную парковку. Всего было собрано 15 тысяч рублей, на которые купили 350 кустов. 31 марта, волгоградцы вместе с детьми вышли на субботник и сделали все сами, не прибегая к помощи управляющей компании «Мишино». «Автохамы паркуются, УК не занимается благоустройством, поэтому решили взять инициативу в свои руки. К тому же, мы сами решили, что и как посадить, а УК предложила бы худший вариант», – рассказал активист Михаил В.

Поливать и подстригать кусты будут также сами жители жилого комплекса. В поливе им будет помогать дворник²⁷³.

Вторая сторона субъективного права – это наделение гражданина обязанностями. Как юридические явления право от обязанности, в том числе отличаются тем, что право это мера возможного поведения, тогда как обязанность мера

²⁷³ Жители жилого комплекса в Волгограде не стали дожидаться действий УК и облагородили двор сами <http://bloknot-volgograd.ru/news/zhiteli-zhilogo-kompleksa-v-volgograde-ne-stali-do-1085461>. 01.04.2019.

должного поведения обеспеченная государственным принуждением (санкцией, наказанием). О конституционной обязанности сохранять природу и окружающую среду мы уже упомянули выше. Однако общая обязанность содержится в ч. 2 статьи 15: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституции Российской Федерации и законы. Соответственно граждане в сфере благоустройства должны как минимум соблюдать Правила благоустройства принятые местными властями. И здесь есть две особенности, поскольку эти правила направлены на то, чтобы каждый житель мог воспользоваться благом благоустройства, то упоминание о том, что это обязанность было бы излишним. Но вот вторая особенность говорит о том, что как раз поведение жителей является наиболее серьезной угрозой для стабильной и планомерной организации благоустройства. Как отмечают исследователи вандализма в сфере благоустройства «проявления средового вандализма многообразны по своей форме. Это прокладывание удобных путей, маршрутов через ограждение, газоны, клумбы и т.п.; самовольная организация удобных субъекту мест отдыха при деструкции изначального окружения частной или общественной территории; использование элементов общественной территории не по назначению; самовольное преобразование окружающей среды для повышения субъективного удобства от взаимодействия с ней; самовольное изменение субъектом вандализма окружающей среды для повышения качества собственной жизни»²⁷⁴. Конечно, речь идет о некоторой части жителей. Однако иногда деятельность только одного вандала разрисовавшего стену дома, автобусную остановку, разбившего уличный фонарь или совершившего иное неблагоприятное действие отражается и на внешнем виде территории окружающей среды, и соответственно на настроении жителей.

Таким образом, *субъективное право граждан на благоустройство можно определить как гарантированного нормами законодательства и*

²⁷⁴ Кружкова О. В. Классификация вандального поведения и его проявлений в молодежной среде / О. В. Кружкова, С. А. Острикова // Прикладная психология: материалы V Всероссийской научно-практической конференции для практикующих психологов, молодых ученых и студентов. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2011. С. 43–47.

практикой деятельности государственных и муниципальных органов право пользоваться комфортной окружающей средой, санитарным и эстетическим состоянием территории населенного пункта, а также право требовать от обязанных лиц (органов власти и управления, физических и юридических лиц) предоставления всех благ, которые вытекают из Правил благоустройства территории и иных правовых актов регулирующих данную сферу, в том числе право участвовать в мероприятиях по благоустройству территории; право быть информированным о деятельности ответственных лиц и органов об их деятельности по благоустройству территории; право участвовать в выработке решений в сфере благоустройства территории, а также право участвовать в контроле за действиями должностных лиц и органов по обустройству территории.

Принимая нормативное определение благоустройства как деятельности по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, нужно иметь в виду, что это определение дано для тех органов и служб, которые ответственны за состояние благоустройства. Оно не подходит для рассмотрения благоустройства в иных ракурсах в частности, как субъективного права граждан. Реализованный «комплекс мероприятий», во-первых, изначально должен иметь какую-то цель, а во-вторых, когда-то и чем-то закончиться. Конечно, в системе таких мероприятий часть их заключается в деятельности – своевременная уборка мусора, снега и т.п. Но уборка мусора и снега должна производиться на каких-то более основательных объектах, чем просто дворовые или иные территории, которые тоже должны быть благоустроены. В общем, есть опасность того, что воспринятое таким образом понимание благоустройства может привести к вечному комплексу мероприятий по сравнительно честному изъятию денег из бюджетов. Поэтому вместо такого «динамичного» определения благоустройство нужно определить в терминах более стабильных «статических», которые бы навевали гражданам мысли о благе и спокойствии. Как представляется, в этом случае речь должна идти о состоянии определенной среды. Исходя из этого *благоустройство можно было*

бы определить как состояние искусственной окружающей среды обеспечивающего и повышающего комфортность условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, содержание территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. В этом случае право на благоустройство действительно будет выглядеть как право на социальное благо, а не как бюрократическая конструкция, выработанная чиновниками в своих целях.

При этом интересно обратить внимание на один факт. Неужели проводя антикоррупционные экспертизы новелл законодательства, при подготовке закона о введении изменений в Градостроительный кодекс РФ эксперты не задались вопросом, к чему может привести понимание благоустройства как «вечной» деятельности? Наглядный пример описан в еженедельном журнале «Профиль» в июне 2019 года. В заметке подтвержденной большой фотографией здания Российской государственной библиотеки (Ленинки) вокруг которого ведутся масштабные строительные работы, говорится о том, что недавно в один момент было обезображено одно из красивейших зданий центра Москвы. Как пишут журналисты: «Судя по всему, даже в наше сложное финансовое время в столичной казне полно свободных денег, поскольку горожане вспомнили, что аналогичный ремонт – замена гранитной брусчатки и ступеней – уже проводился три года назад и обошелся он в 3,4 миллиарда рублей. Даже неспециалисту ясно, что прежнее гранитное покрытие могло бы еще послужить не один век»²⁷⁵. Это является примером того, что в нормативных правовых актах важно все. Но вначале должны разрабатываться концепты, лежащие в основе правового регулирования. В данном случае неразработанность концепта «благоустройство» повлекла за собой неточное установление термина в нормативных правовых актах, что в свою очередь грозит появлением некорректной правоприменительной практики.

²⁷⁵ 17 июня. Ступени мастерства // Профиль № 24, 24.06.2019. С. 15.

Говоря о благоустройстве как субъективном праве нужно также иметь в виду конституционный контекст этого права, оформленный статьей 19 – равенство прав граждан. Поэтому хотя услуги по благоустройству потребляются чаще всего индивидуально, общий фон здесь видится в равноправии. В современной урбанистике появляется много работ посвященных проблеме социальной несправедливости и неравенству как сопутствующему фактору в современных городах. Это требует также внимания в рамках реализации субъективного права. Как пишет Г. А. Птичникова: «Социальное неравенство может быть отражено различными архитектурными или градостроительными средствами»²⁷⁶. Автор предлагает несколько критериев для анализа справедливости городского пространства. Первый из них это доступность пространства. Известный российский урбанист В. Глазычев писал: «... неравномерный доступ жителей города к инфраструктуре и преимуществам инженерного благоустройства резко обостряет вопросы социального неравенства»²⁷⁷. Проблема доступности благоустройства может заключаться в том, что его может и не быть там, где живут люди. Практика городского хозяйствования заключается обычно в том, что модернизации в настоящее время подвергаются городские «центры», причем преимущественно с фасадной стороны. И поскольку в дальнейшем они не поддерживаются на должном уровне, то при очередном получении финансирования деньги опять идут на эти «центры», в то время как другие районы десятилетиями не видят ремонта. Здесь конечно многое можно объяснить, однако если вырастают поколения жителей, которые ни разу не видели заботы о своих дворах, тротуарах, уличных дорогах и проездах то вполне понятны их чувства по вопросу о городском равенстве и справедливости. Как сообщает волгоградский городской сайт «Краснослободск – это единственный город в Волгоградской области, где фактически

²⁷⁶ Птичникова Г. А. «Несправедливый город»: городское пространство как отражение общественных отношений // Социология города. 2012. № 3. С. 47.

²⁷⁷ Глазычев В. Урбанистика. Ч. 2. М., 2008. С. 6.

нет тротуаров. В распутицу люди вынуждены передвигаться по обочинам разбитых дорог, рискуя очутиться под колесами или оказаться залитыми грязной водой»²⁷⁸.

Второй критерий справедливости благоустройства – это отсутствие барьеров в пользовании общественными пространствами. Очень часто наблюдается ситуация, когда работники организаций и фирм огораживают части общественной территории для своих авто. Возле подъездов домов по их примеру также поступают местные жители, обозначая «свое» место, огораживая его тросами, цепями на замке. Как это ни удивительно это «свое» место является неким дополнительным бонусом, например, при продаже квартир. Когда такие действия никого не волнуют, т.е. пространства хватает на всех – это не является проблемой. Однако при конкуренции подобного рода незаконные «самозахваты», как, кстати, и с фирменными стоянками порождают серьезные конфликты. Еще одна проблема – закрытие сквозных проездов по территории. Здесь также конфликтная ситуация: с одной стороны, жителям домов не очень удобно, когда под окнами и рядом с подъездами несется поток автомобилей, с другой стороны неудобства испытывают и автомобилисты, вынужденные искать окружные дороги. Сейчас, похоже, побеждает вопрос безопасности: нужны удобные подъезды к домам машин скорой помощи, пожарным, поэтому барьеры потихоньку демонтируют. Как видно по этим примерам чаще всего происходит конкуренция между общественным и личным. Г. А. Птичникова пишет, что «Общественное пространство города всегда понималось как общественное достояние, которое устанавливает приоритет коллективных ценностей над частными интересами»²⁷⁹. Несмотря на то, что Конституция России в статье 2 устанавливает приоритет прав и свобод человека, то есть вроде бы имеет в виду частные, индивидуальные интересы, на самом деле благоустройство по своему сущностному назначению является общим или публичным благом, открытым для потребления всеми жите-

²⁷⁸ <https://v102.ru/news/82378.html>

²⁷⁹ Птичникова Г. А. Там же. С. 51.

лями. Н. С. Тимофеев пишет применительно к ЖКХ, а это тесно связанная с благоустройством сфера «прозаичный мир ЖКХ» формирует в существующем общественном и индивидуальном сознании представление о человеческом достоинстве. ЖКХ из чисто функционального понимания должно трансформироваться в юридической конституционной и муниципальной науке в базовое конституционно-правовое условие реализации не только социально-экономических, но и иных прав человека и гражданина»²⁸⁰.

Сама история развития концепта благоустройство дает основания считать, что в его основе лежит некая таинственная энергия, которая, несмотря на смену времен и властей, двигает его совместно с развитием общества и отражает на каждом этапе какую-то особую идею-мечту о благе. Данное представление не охватывает планетарные масштабы, иногда захлестывающие российскую мысль, и даже в региональном масштабе о реализации идей благоустройства говорить еще как минимум рано. Речь пока идет о дворе, улице, микрорайоне, селе, городе – той территории, которую поэтично называют «малой родиной», и из которых складывается Родина большая.

Однако, «неубиваемость» этой идеи мечты о «благоустройстве» страны доказывает, что некие тайные силы истории берегут ее для реального воплощения и не в виде утилитарного коммунального эффекта, а в изначальном виде как устройства общего жизненного блага для народа России.

²⁸⁰ Тимофеев Н. С. Жилищно-коммунальные проблемы в контексте конституционных основ и антикоррупционных мер // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 46–47.

Козюк Михаил Николаевич
Чикильдина Анна Юрьевна

**БЛАГОУСТРОЙСТВО:
ИСТОРИЯ, КУЛЬТУРА, ЭКОЛОГИЯ, ПРАВО**

Монография

Электронное издание

Издательство Волгоградского института управления –
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10