

Концепция Кодекса РФ «Населенные пункты Российской Федерации»

(доклад на публичных слушаниях)

Таболин Владимир Викторович

д.ю.н., профессор департамента публичного права НИУ ВШЭ

vtabolin@hse.ru

Совершенствование правового регулирования жизнедеятельности населенных пунктов России в виде его кодификации стало весьма актуальным в виду целого ряда негативных причин, в частности изложенных в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года, а также: неурегулированности ряда публично-правовых аспектов частных прав жителей, ведомственного подхода к социально-экономическому развитию населенных пунктов, отсутствия междисциплинарных научных представлений или их псевдонаучность, исключающая возможность практической реализации, слабость прикладной науки по ряду сфер жизнедеятельности населения и т.п.

В России отсутствует когерентная и научно обоснованная междисциплинарная комплексная система нормативных правовых актов, регулирующих жизнедеятельность населенных пунктов, исключающая пробельность регулирования, в том числе устанавливающая их классификацию, правовой статус, функциональные, антропологические и футурологические характеристики, механизмы реализации интересов населения, механизмы решения проблем и проч.

Сегодня правовое регулирование в области жизнедеятельности человека представлено весьма мозаично: Градостроительным, Жилищным, Гражданским, Земельным и другими кодексами, федеральными законами: от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от

27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в РФ» и другими, законами субъектов РФ и многочисленными ведомственными правовыми актами.

Данное положение дает основания для разработки комплексного междисциплинарного правового акта — Кодекса о населенных пунктах РФ, на основе новых комплексных научных междисциплинарных подходов к обоснованию правового регулирования практически всей жизнедеятельности человека в различного вида населенных, временно населенных и даже ненаселенных (заброшенных, опустевших) пунктах. Инструментом достижения стратегических целей развития государства и решения междисциплинарных задач юридическими методами, может стать *юридическая урбанонология* — направление в юридической науке, объединяющее с позиции права знания различных отраслей науки о закономерностях возникновения, развития и функционирования различного вида населенных пунктов, отрасли и институты права, регулирующие общественные отношения, возникающие в социальных, экономических, политических, градостроительных, жилищно-коммунальных и других процессах жизнедеятельности населения, о правовом формировании и стимулировании позитивных тенденций в процессах обеспечения устойчивого развития государства и общества.

Общая структура Кодекса:

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Раздел II. СТРОИТЕЛЬСТВО

Раздел III. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Раздел IV. ЭНЕРГО-ИНЖЕНЕРНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Раздел V. СОЦИАЛЬНЫЕ И ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ УСЛУГИ

Раздел VI. ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА

Раздел VII. ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ СЕТИ

Раздел VIII. БЛАГОПРИЯТНАЯ СРЕДА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Раздел IX. ПРАВОПОРЯДОК И БЕЗОПАСНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

Раздел X. УРБАНИЗИРОВАННЫЕ РЕГИОНЫ

Рассмотрим примерное содержание каждого раздела.

Общие положения

- ✓ Предмет правового регулирования
- ✓ Принципы устройства и жизнедеятельности населенных пунктов
- ✓ Основные понятия и термины, связанные с каждым разделом Кодекса
- ✓ Типология населенных пунктов и их правовой статус, устанавливаемый соответствующим органом государственной власти или местного самоуправления
- ✓ Административно-территориальное устройство населенных пунктов
- ✓ Антропоцентричность населенных пунктов, правовой статус различных категорий жителей
- ✓ Основы функциональной структуры населенных пунктов

Строительство

Комплекс градостроительных норм, регулирующих в различного вида населенных пунктов, вопросы:

- ✓ Землеустройства
- ✓ Планировки, зонирования и проектирования жилой, рекреационной, хозяйственной и др. территории
- ✓ Обеспечения благоприятной городской среды
- ✓ Нового строительства, реконструкции, реновации, капитального ремонта и сноса ветхих строений
- ✓ Установления системы разрешительной документации
- ✓ Полномочий субъектов градостроительной деятельности

Жилищно-коммунальное хозяйство

Раздел должен представлять собой своего рода «коммунальную конституцию», обеспечивающую высокий уровень качества жилищно-

коммунальных услуг населению, эффективность и современную технологичность:

- ✓ Эксплуатации зданий и сооружений
- ✓ Благоустройства, озеленения, охраны природы и экологической устойчивости территории населенного пункта с учетом географических и климатических факторов
- ✓ Сбора, сортировки, использования и утилизации бытового мусора
- ✓ Системы контроля и оплаты коммунальных услуг
- ✓ Основные принципы и требования к организации предпринимательской деятельности в сфере ЖКХ

Энерго-инженерная инфраструктура

Раздел должен быть юридически сопряжен с разделами «Строительство» и «ЖКХ», прежде всего по целям функциональной деятельности – оказанию качественных услуг населению, на основе принципов полезности и доступности в области:

- ✓ Электроснабжения
- ✓ Водоснабжения и водоотведения
- ✓ Газоснабжения
- ✓ Теплоснабжения (централизованного и автономного)
- ✓ Тарифного регулирования
- ✓ Контроля и надзора в области безопасной эксплуатации

Социальные и потребительские услуги

Раздел содержит основы правового регулирования по направлениям:

- ✓ здравоохранение
- ✓ образование
- ✓ социальная защита и пенсионное обеспечение
- ✓ культура, досуг и развлечения
- ✓ торговля, общественное питание, бытовые услуги
- ✓ туризм
- ✓ физкультура и спорт

- ✓ Социальная реклама и свето-цветовое оформление населенного пункта

Транспортная инфраструктура

- ✓ Общественный транспорт
- ✓ Магистралы, проходящие в границах населенного пункта
- ✓ Региональные и местные дороги
- ✓ Внутриворонвые проезды
- ✓ Стоянки и парковки
- ✓ Заправки
- ✓ Услуги автосервиса (ТО, аренда, регистрация, купля, продажа)
- ✓ Особенности использования грузового транспорта
- ✓ Железнодорожный, воздушный и водный транспорт

Информационно-коммуникационные сети

В разделе необходимо урегулировать:

- ✓ Основы обеспечения любого населенного пункта (включая временные) обязательным минимальным гарантированным набором средств связи и коммуникаций
 - ✓ Вопросы развития и внедрения новых доступных и полезных информационных технологий, роботизации и автоматизации функций обеспечения жизнедеятельности населенного пункта
 - ✓ Условия внедрения системы «умного населенного пункта» и ее основные элементы
 - ✓ Использование информационных навигационных и коммуникационных моделей населенного пункта для удобства населения и повышения эффективности его управления

Благоприятная среда населенных пунктов

Раздел предполагает правовое закрепление следующих аспектов качества жизни:

- ✓ Достаточную продолжительность здоровой жизни
- ✓ Приемлемый объем товаров и услуг

- ✓ Отсутствие серьёзных общественных конфликтов и угроз
- ✓ Доступ к образованию, науке и культурным ценностям, формирующим личность
- ✓ Учёт мнения жителей при решении общественных задач
- ✓ Доступ жителей к разнообразной информации, касающейся функций жизнедеятельности населенного пункта
- ✓ Хорошие условия труда и отдыха населения
- ✓ Благоустроенная территория и высокое качество жилья

Правопорядок и безопасность населения

В разделе необходимо закрепить:

- ✓ основные принципы и методы обеспечения должного правопорядка во всех видах населенных (временных и ненаселенных) пунктов, исключив «белые пятна» незакрепленных территорий за государственными и муниципальными органами общественной безопасности и борьбы с преступностью
- ✓ формирование правовой основы системы обеспечения безопасности человека в каждом населенном пункте, методику определения уровня угроз населению, паспорт безопасности населенного пункта, органы обеспечения безопасности населения, их функции и формы взаимодействия

Урбанизированные регионы

В разделе закрепляется правовой режим городских агломераций и мегаполисов, не только как центров социально-экономического развития значительных территорий, но и источников негативного влияния на экологические, географические, демографические, политические, урбанистические и др. характеристики ближайших населенных пунктов.

Включение данного раздела в Кодекс обосновано необходимостью комплексного регулирования общественных отношений в данной сфере, требующего дополнительного юридико-урбанонологического исследования.

Алгоритм разработки и внедрения Кодекса можно представить в следующем виде (рис. 1). Важным элементом является активное участие практи-

ческих работников в оценке предлагаемых научно-практических положений Кодекса о населенных пунктах.

Особенности разработки проекта Кодекса

Ввиду комплексности и междисциплинарности Кодекса, научно обоснованный и тщательно проработанный проект ни одна российская научная организация или учреждение подготовить не сможет – необходим творческий научный коллектив ученых и практиков, обладающих «универсальной» межнаучной и научно-практической компетенцией, созданный специально для решения данной задачи.

Кодекс должен быть органично сопряжен с законодательством, устанавливающим систему публичной власти, территориального устройства страны, бюджетно-финансовую систему, компетенцию органов исполнительной власти федерального и регионального уровня и др.

Возможно, в результате его разработки и принятия, потребуются формирование новой модели местного самоуправления и изменения компетенции государственных территориальных органов в границах населенных пунктов различного правового статуса.

Рис. 1. Алгоритм разработки концепции

