

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ИХ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОРИЕНТИРЫ ДЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. С. Карташов

*Научный исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

## INTERNATIONAL STANDARDS OF URBAN DEVELOPMENT AND ENSURING THE RIGHTS OF URBAN POPULATION AS GUIDELINES FOR PUBLIC AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. S. Kartashov

*National Research University «Higher School of Economics»*

**Аннотация:** анализируются международные акты универсального (ООН) и регионального (Совет Европы, ЕС, СНГ) уровней в области развития городов и обеспечения прав их населения, а также определяется возможность восприятия заключенных в них стандартов органами публичной власти Российской Федерации. Констатируется, что рассмотренные акты преимущественно носят для России рекомендательный характер. Вместе с тем обосновывается, что они могут учитываться органами публичной власти при совершенствовании правового регулирования и правоприменения.

**Ключевые слова:** международные стандарты, право на город, российская правовая система, урбанизация, устойчивое развитие.

**Abstract:** the article analyzes international acts of universal (UN) and regional (Council of Europe, EU, CIS) levels of urban development and ensuring the rights of urban population, and determines the possibility of their perception by public authorities of the Russian Federation. The international documents reviewed in the article are mainly of a recommendatory nature for Russia. At the same time, it is shown that they could be taken into account by public authorities in improving legal regulation and law enforcement.

**Key words:** international standards, the right to the city, Russian legal system, urbanization, sustainable development.

Процессы урбанизации не обходят стороной Российскую Федерацию. Согласно официальной статистике ее городское население насчитывает около 109,6 млн человек, что составляет 74,9 % от общего числа жителей<sup>1</sup>. В этой связи сложно спорить с тем, что вопросы качества жизни в городах затрагивают подавляющее большинство граждан России. Это подтверждается в том числе все большим обращением органов госу-

дарственной власти к проблемам развития городов, улучшения качества жизни в них<sup>2</sup> и принятием актов стратегического характера, задающих ориентиры в направлениях городской политики Российской Федерации<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Предварительная оценка численности населения на 1 января 2024 года. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/PrPopul-2024\\_Site.xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/PrPopul-2024_Site.xlsx) (дата обращения: 10.02.2024).

© Карташов А. С., 2024

<sup>2</sup> Например, в послании Президента Российской Федерации 2018 г. были сформулированы тезисы о необходимости обновления городской среды, создания комфортных условий для жизни в городе, потребности учета мнения населения при определении векторов развития города.

<sup>3</sup> См., например: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884 ; Об

При этом нельзя упускать из внимания, что тенденции урбанизации в России напрямую затрагивают вопросы реализации закрепленных в Конституции РФ<sup>4</sup> основных прав и свобод. Рост городов поднимает в частности проблемы территориальной организации местного самоуправления, гарантий права частной собственности, сохранения исторического облика городов, создания благоприятной окружающей среды. Цифровизация городского хозяйства, создание «умных городов» также влияет на обеспечение конституционных прав и свобод. На связь урбанизации и защиты конституционных прав и свобод указывал Конституционный Суд Российской Федерации<sup>5</sup>.

Вместе с тем повышение уровня обеспечения прав городского населения сложно представить без обращения к международным стандартам в области развития городов, защиты прав их жителей. Именно в них можно найти образцы лучших практик для совершенствования внутреннего правового регулирования, государственного и муниципального управления. Тем более что предрасположенность российского права к восприятию международного формально закрепляется на конституционном уровне<sup>6</sup>. Отправной точкой в этом вопросе является положение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В системной взаимосвязи с приведенным конституционным положением находятся также ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46, ст. 62, 63, ч. 2 ст. 67, ч. 1 ст. 67.1, ч. 1 ст. 69, ст. 79 Конституции Российской Федерации.

утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 16.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> См., например: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потапова Романа Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 6.7 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» : определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2021 г. № 2122-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

<sup>6</sup> См.: Крайков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 108.

В данной связи представляется важным, во-первых, очертить круг международно-правовых источников, посвященных вопросам развития городов и формулирующих стандарты прав их жителей; во-вторых, проследить эволюцию международных подходов в области защиты прав городского населения; в-третьих, установить возможность восприятия международно-правовых стандартов в этой области органами публичной власти Российской Федерацией с целью повышения гарантий их соблюдения.

#### Стандарты развития городов и защиты прав городского населения в документах Организации Объединенных Наций

Середина и вторая половина XX в. – время, когда на международном уровне оформляются стандарты прав человека. Именно на этом этапе, по меткому замечанию А. И. Ковлера, индивид перестает быть заложником своего государства, его права ставятся под защиту международного права<sup>7</sup>. В частности в 1948 г. принимается Всеобщая декларация прав человека<sup>8</sup>. Н. В. Варламова справедливо констатирует, что она стала первым шагом на пути утверждения универсальных стандартов прав человека и соответствующих обязательств государств международно-правового характера<sup>9</sup>. Несколько позже, в 1966 г., основные права и свободы получили закрепление в международных договорах – Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>10</sup> и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> См.: Ковлер А. И. Европейская Конвенция в международной системе защиты прав человека : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2022. С. 30.

<sup>8</sup> Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр. № 67.

<sup>9</sup> См.: Варламова Н. Всеобщая декларация прав человека : философско-культурологическое осмысление универсальности установленных стандартов // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 4 (155). С. 12.

<sup>10</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. 28 апр. № 17. Ст. 291.

<sup>11</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. 28 апр. № 17. Ст. 291.

Одновременно с закреплением универсальных стандартов в области прав человека на глобальном уровне начинают обсуждаться проблемы развития населенных пунктов и их жителей. Повышенное внимание к этим вопросам можно объяснить двумя факторами. Во-первых, в начале второй половины XX в. задачей как международного сообщества, так и национальных властей «на короткой дистанции» являлось в частности восстановление городов после Второй Мировой войны, строительство нового жилья и обеспечения им жителей<sup>12</sup>. Во-вторых, с начала XX в. наблюдался стремительный рост городского населения, который «на длинной дистанции» привел к обострению различных проблем в социально-экономической сфере, экологии, пересмотру системы управления городом и градостроительных практик.

Первоначальной площадкой для обсуждения проблем урбанизации стала Организация Объединенных Наций (далее – ООН), где вопросы городов поднимаются в рамках отдельной Программы по населенным пунктам (ООН-Хабитат). В 1978 г. в системе ООН создается Комиссия по населенным пунктам (в 2001 г. ее статус был повышен до Программы ООН по населенным пунктам). Однако международно-правовая актуализация вопросов населенных пунктов происходит двумя годами ранее, с момента принятия в 1976 г. Ванкуверской декларации о населенных пунктах (далее – Ванкуверская декларация)<sup>13</sup>. По мнению В. В. Таболина, она связана с «реакцией мирового сообщества на резко меняющийся мир, основными негативными факторами которого стали неуправляемая интенсивная урбанизация и глобализация экономических проблем»<sup>14</sup>.

В Ванкуверской декларации международное сообщество выделило основные проблемы, ве-

дущие к ухудшению уровня жизни в населенных пунктах: неравномерное экономическое развитие, неконтролируемый рост городов, сельскую отсталость, разбросанность населенных пунктов и др. Одновременно в общем виде были предложены способы решения названных проблем. Часть из них основывалась на идее регионального и глобального сотрудничества в вопросах развития населенных пунктов, другая – базировалась на предложениях, адресованных в большей степени национальным властям (создание возможностей для эффективного участия всего народа в планировании, строительстве и использовании населенных пунктов, принятие смелых, целенаправленных и эффективных политик в данной области). В качестве главного принципа, на котором должна основываться политика в отношении населенных пунктов, называлось улучшение качества жизни людей, в том числе с необходимостью первоочередного решения потребностей людей, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях для жизни (ч. II, п. 1 и 2). Примечательно, что в Ванкуверской декларации уделялось внимание проблемам улучшения жизни не только в городах, но и в сельской местности. В ней подчеркивалась значимость мер, направленных на уменьшение неравенства между сельскими и городскими районами в целях гармоничного развития населенных пунктов. Оценивая положения Ванкуверской декларации, можно констатировать, что она в самом общем виде дала ориентиры для обсуждения проблем урбанизации как на международном, так и на национальном уровне.

В 1996 г. на второй конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II) принимается масштабная программа развития населенных пунктов – Стамбульская декларация по населенным пунктам (далее – Стамбульская декларация)<sup>15</sup> и Повестка дня Хабитат<sup>16</sup>. Данные акты явились итогом изменений, связанных с мировыми процессами урбанизации, которые произошли с момента принятия Ванкуверской декла-

<sup>12</sup> См.: *Оберслендер Х.* Живая роль – личный взгляд на конференции и резолюции, которые привели к созданию ООН-ХАБИТАТ. URL: [http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb\\_hab\\_12\\_2.pdf](http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf) (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>13</sup> Ванкуверская декларация принципов по населенным пунктам : принята в г. Ванкувере 31 мая – 11 июня 1976 г. Конференцией ООН по населенным пунктам (Хабитат). URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/vancouver.pdf) (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>14</sup> *Таболин В. В.* Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 83.

<sup>15</sup> Стамбульская декларация по населенным пунктам : принята в г. Стамбуле 3–14 июня 1996 г. Конференцией ООН по населенным пунктам (Хабитат). URL: <http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/sd.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>16</sup> Доклад конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II). URL: [http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Povestka\\_%20Habaitat\\_1996.pdf](http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/Documents/Povestka_%20Habaitat_1996.pdf) (дата обращения: 10.02.2024).

рации. В них акцентируется внимание на двух главных проблемах, связанных с городами: доступностью жилья и устойчивым развитием населенных пунктов.

В Повестке дня Хабитат декларируется право на развитие (п. 23), право на надлежащее и доступное жилье (п. 30, 39, 60–64), равенство и недискриминация в вопросах доступности экономических, социальных ресурсов, процессе принятия решений, расширение прав и возможностей женщин (п. 27). Главной особенностью Стамбульской декларации по сравнению с Ванкуверской стало признание необходимости привлечения местных органов власти к решению проблем развития городов, децентрализации полномочий, где это требуется для более эффективного решения проблем (п. 12).

Продолжением повестки конференции Хабитат II стало принятие Генеральной Ассамблеей ООН в 2001 г. Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии<sup>17</sup>. Данная декларация подтвердила важность и актуальность обязательств, направленных на решение проблем урбанизации, принятых в рамках Хабитат II. При этом она в еще большей степени сделала акцент на необходимости расширения возможностей местных органов власти, неправительственных организаций для того, чтобы они играли более эффективную роль в обеспечении жильем и в устойчивом развитии населенных пунктов (п. 39), а также констатировала формирование городских агломераций, требующих создания особых правовых, экономических и административных механизмов для их функционирования (п. 21). Научное сообщество, оценивая положения приведенной декларации, выразило мнение, что это «самый яркий пример признания значения местного уровня власти и сотрудничества между правительствами всех уровней, а также общественными институтами для улучшения качества жизни людей»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии : принята в г. Нью-Йорке 9 июня 2001 г. Резолюцией S-25/2 на 6-м пленарном заседании 25-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (документ опубликован не был).

<sup>18</sup> Троицкая А. А. Дороги, которые мы выбираем : международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 30.

В 2004–2005 гг. происходит развитие новых направлений в вопросах обеспечения прав жителей городов. На Втором международном урбанистическом форуме<sup>19</sup> принимается Всемирная хартия о праве на город (англ. *World Charter for the Right to the City*)<sup>20</sup>. Данное право, по мнению авторов Хартии, взаимосвязано с международными признанными правами человека, что обуславливает включение в его состав ряда политических, социальных, экономических, культурных и экологических прав. При этом подчеркивается, что право на город носит коллективный характер и направлено на защиту наиболее маргинализированных слоев городского населения. В рассматриваемой Хартии подробно описываются принципы, на которых основывается право на город. И. Р. Медведев отметил, что названный документ «носит информационный характер и не влияет на национальные законодательства»<sup>21</sup>. Соглашаясь с оценкой юридической силы Всемирной хартии о праве на город, тем не менее считаем, что она задает начало новому вектору обсуждения проблем населенных пунктов: помимо общих вопросов развития городов международное сообщество разрабатывает стандарты обеспечения прав городского населения.

Наконец, в 2016 г. состоялась третья конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). Ей предшествовала подготовительная работа, в том числе в рамках основных направлений, в дальнейшем включенных в Новую программу развития городов. Наиболее важным с точки зрения понимания позиции ООН в области обеспечения прав и свобод человека в городах является Установочный документ № 1: право на жизнь в городе и города для всех, разработанный подготовительным комитетом Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (далее –

<sup>19</sup> Данный форум – международная конференция, посвященная проблемам городов, учрежденная в 2001 г. ООН. В его рамках обсуждаются глобальные вопросы урбанизации, разрабатываются механизмы, способствующие развитию городов, улучшению качества жизни населения. См. подробнее: URL: <https://wuf.unhabitat.org/about-wuf> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>20</sup> URL: [https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.2\\_World-Charter-for-the-Right-to-the-City.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.2_World-Charter-for-the-Right-to-the-City.pdf) (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>21</sup> Медведев И. Р. Разрешение городских конфликтов. М., 2017. С. 25.

Установочный документ № 1)<sup>22</sup>. Отметим, что имеющийся русский перевод не является корректным, поскольку в английском варианте документа используется формулировка *the right to the city* – право на город, поэтому для дальнейшей точности будем следовать именно этому переводу.

Право на город рассматривается как новая парадигма прав человека, обеспечивающая эффективную реализацию всех согласованных на международном уровне прав человека, выполнение задач в сфере устойчивого развития, выраженных посредством целей в области устойчивого развития (п. 2). По мнению составителей Установочного документа № 1, право на город охватывает все гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и экологические права, воплощенные в существующих международных договорах, пактах и конвенциях по правам человека (п. 3). Под данным правом понимается право всех жителей, нынешних и будущих, занимать, использовать и создавать справедливые, всеобъемлющие и устойчивые города, определяемые как общее достояние, крайне важное для обеспечения качества жизни (п. 10). При этом право на город рассматривается в качестве коллективного права (п. 6). Идеи, зафиксированные в рамках подготовки к третьей конференции ООН по жилью и устойчивому развитию, во многом повторяют и углубляют положения Всемирной хартии о праве на город.

Итогом подготовительной работы стало принятие на конференции Хабитат III Новой программы развития городов, призванной соединить решение проблем урбанизации с достижением целей устойчивого развития<sup>23</sup>. Названная программа включила в себя Декларацию Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах (далее – Декларация Кито) и принятый План осуществления Новой программы развития городов (далее – План Кито)<sup>24</sup>. В Декларации Кито дается оценка эффективности

решения проблем, поставленных Ванкуверской и Стамбульской декларациями. Однако по-настоящему важным можно считать закрепление концепции «городов для всех», а также констатации реализации права на город в национальных и местных практиках (п. 11). Здесь надо отметить, что включение в Декларацию Кито именно права на город вызывало много споров. К примеру, Индия возражала против установления права на город, поскольку оно необоснованно наложило бы на государства обязанность предоставить доступ к городским благам любым жителям вне зависимости от законности их проживания в городе, а Европейский союз считал невозможным принимать во внимание право на город, так как оно не являлось признанным на универсальном уровне правом человека<sup>25</sup>. Тем не менее в результате обсуждений право на город нашло свое отражение в Декларации Кито, пусть и без подробного определения по сравнению с Установочным документом № 1.

#### **Стандарты развития городов и защиты прав их населения на региональном уровне: опыт Европы и СНГ**

Особым блоком международных источников в части развития городов и защиты их населения являются правовые акты, принятые на региональном уровне, в частности в рамках Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) – консультативного органа Совета Европы, представляющего интересы местных и региональных властей. В первую очередь необходимо упомянуть Европейскую хартию местного самоуправления<sup>26</sup>, определившую местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Значимость указанной Хартии выражается в закладывании основ осуществления местного самоуправления, в том числе в городах.

Специальным актом, который напрямую обращается к проблематике прав и свобод в городах, является Европейская хартия городов

<sup>22</sup> URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-P%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B8%CC%86.pdf>

<sup>23</sup> Silva C. N., Trono A. Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction // Nunes Silva C., Trono A. (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. 2020. Springer, Cham. P. 3.

<sup>24</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 23 декабря 2016 г. URL: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646659-R.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>25</sup> URL: <https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/habitat-iii-and-draft-new-urban-agenda-right-to-city-3010794/> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>26</sup> Европейская хартия местного самоуправления : совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

1992 г.<sup>27</sup>, состоящая из Европейской декларации прав городов и самой Хартии. В Европейской декларации прав городов выделен перечень прав, которыми наделяются граждане европейских городов. Например, право на безопасный город, свободный, насколько это возможно, от преступности, правонарушений и насилия (п. 1); право на беспрепятственную свободу передвижения и свободу поездок (п. 5); право на доступ к широкому кругу культурных и творческих видов деятельности и занятий и участие в них (п. 8); право на участие в плюралистических демократических структурах и городском управлении (п. 12). Отдельно в Европейской декларации прав городов указывается на необходимость дальнейшего развития и расширения прав человека для всех жителей городов. Европейская хартия городов, по оценке В. В. Таболина, является «путеводителем по вопросам городского управления в сферах жилья, транспорта, энергообеспечения, спорта и развлечений, охраны окружающей среды и безопасности на улицах»<sup>28</sup>. Это проявляется в закреплении принципов городской политики, видении «идеального города». Подчеркнем, что в Европейской хартии городов обращается внимание на важность не просто соблюдения прав человека в городах, но и на их развитие и расширение (п. 3.7).

Одновременно с актами Конгресса местных и региональных властей Европы, в 1994 г. принимается Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). Ее разработали Международный совет по локальным экологическим инициативам и Министерство городского развития и транспорта земли Северный Рейн-Вестфалия (ФРГ). В данном акте нашли отражение принципы устойчивого развития городов: социальная справедливость, экологическая устойчивость (сохранение природного капитала) и устойчивая экономика<sup>29</sup>. Кроме того, в 2000 г. в европейском правовом понимании юридически оформилась идея права на город<sup>30</sup>. Это

связано с принятием Европейской хартии о защите прав человека в городе, которую подписали более чем 350 городов Европы (российских городов нет среди присоединившихся к Хартии)<sup>31</sup>. Она провозгласила право на город (ст. 1), а также установила ряд особенностей в реализации прав и свобод человека в городе, к которому должны стремиться муниципальные власти.

Продолжением принципов реализации городской политики стала Европейская хартия городов II (Манифест новой урбанистики) 2008 г.<sup>32</sup> Эта хартия обновила принципы, заложенные в Европейской хартии городов 1992 г. Кроме того, в преамбуле она подтвердила признание на международном уровне «права жителей на город» как результата ключевой роли горожанина – гражданина в центре урбанистической политики (п. 7).

Европейский союз также не обошел вниманием вопросы жизни в городах. Под председательством ФРГ в Европейском союзе в 2007 г. принимается Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (далее – Лейпцигская хартия 2007 г.)<sup>33</sup>. Ее авторы выделили основные городские проблемы и способы их решения: создание комфортных публичных зон и транспортной системы, улучшение условий получения образования. В 2020 г. была принята обновленная Лейпцигская хартия об устойчивом развитии европейских городов (далее – Лейпцигская хартия 2020 г.)<sup>34</sup>. В ней не только прослеживается преемственность идей Лейпцигской хартии 2007 г., но и уделяется внимание глобальным проблемам урбанизации, которые оказывают влияние на европейские города<sup>35</sup>. В Лейпцигской хартии 2020 г.

проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 54–55.

<sup>31</sup> URL: <https://uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter/1> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>32</sup> URL: <https://rm.coe.int/168071a868> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>33</sup> URL: [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig\\_charter\\_2007.pdf#:~:text=The%20LEIPZIG%20CHARTER%20on%20Sustainable, strategies%20for%20urban%20development%20policy](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf#:~:text=The%20LEIPZIG%20CHARTER%20on%20Sustainable, strategies%20for%20urban%20development%20policy)

<sup>34</sup> URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/new\\_leipzig\\_charter/new\\_leipzig\\_charter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf)

<sup>35</sup> См.: Буданова И. А., Никифорова В. А. От Лейпцигской хартии к... Лейпцигской хартии : становление городской повестки Европейского Союза (2007–2020) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2023. № 2. С. 101.

<sup>27</sup> Европейская хартия городов : принята Постоянной конференцией местных и региональных органов власти Европы Совета Европы 30 марта 1992 г. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/21053/?pdf=1> (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>28</sup> Таболин В. В. Указ. соч. С. 96.

<sup>29</sup> Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). URL: [https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg\\_Charter/Aalborg\\_Charter\\_English.pdf](https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf) (дата обращения: 10.02.2024).

<sup>30</sup> См.: Джагарян А. А. Право на город : постановка

города рассматриваются с трех позиций: справедливого города (англ. *just city*), зеленого города (англ. *green city*) и продуктивного города (англ. *productive city*). Именно эти принципы способствуют, по мнению авторов, устойчивому развитию городов. Еще одной новеллой стало обращение к процессам цифровой трансформации городов. Провозглашается, что цифровизация городского пространства не должна быть самоцелью, ее следует основывать на общественных потребностях. В иностранной научной литературе отмечается, что Лейпцигская хартия и 2007, и 2020 гг. не планировались в качестве программы четких действий по решению городских проблем<sup>36</sup>. Напротив, их задача состояла в побуждении национальных властей государств – членов Европейского союза в разработке своих собственных программ.

Восприятие проблем урбанизации и закрепление подходов для их решения произошло на уровне Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). Здесь можно выделить два основополагающих акта: Декларацию о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (далее – Декларация о принципах местного самоуправления)<sup>37</sup> и Градостроительную хартию СНГ<sup>38</sup>.

Декларация о принципах местного самоуправления закрепила право территориальных сообществ на решение вопросов местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Кроме того, она в общем виде дала характеристику местного самоуправления, определила его экономические основы, возможности по защите прав их органов. Соглашаясь с оценкой А. А. Троицкой, можно констатировать, что на момент принятия (в 1994 г.) Декларация о принципах местного самоуправления сыграла нема-

ловажную роль в становлении местного самоуправления в постсоветских государствах<sup>39</sup>.

Положения Градостроительной хартии СНГ по сути формируют начала в вопросе реализации права на благоприятную окружающую среду. В ней устанавливаются цели устойчивого развития населенных пунктов, формулируются направления и задачи, с помощью которых эти цели могут быть достигнуты: создание среды обитания, безопасной для жизни и здоровья человека, способствующей его физическому и духовному развитию; улучшение жилищной обеспеченности граждан; совершенствование управления градостроительным развитием крупных и крупнейших городов; формирование условий для развития предприятий всех форм собственности. Можно утверждать, что Градостроительная хартия СНГ задала урбанистический вектор развития праву на благоприятную окружающую среду<sup>40</sup>.

#### **Российская Федерация и международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения: точки соприкосновения**

Несмотря на ранее показанную нормативную конституционную предрасположенность России к восприятию международного права, с 2015 г., по оценке С. Ю. Марочкина, наблюдается постепенное свертывание в ее открытости во взаимодействии с международными институтами и, как следствие, снижается роль международного права для внутренней жизни страны<sup>41</sup>. В этой связи необходимо определить, какое значение в текущей политико-правовой реальности для правовой системы Российской Федерации имеет приведенный в настоящей статье массив международно-правовых источников, посвященных развитию городов и обеспечению прав их населения.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России могут быть только общепризнанные принци-

<sup>36</sup> См.: Weigel O., Zimmermann M. The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. Palgrave Macmillan, Cham. 2022. P. 1171.

<sup>37</sup> Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества : принята 29 октября 1994 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 85–89.

<sup>38</sup> Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств : принята в г. Минске 4 июня 1999 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5. С. 3–10.

<sup>39</sup> См.: Троицкая А. А. Указ. соч. С. 36.

<sup>40</sup> См.: Коновальчикова С. С. Проблемы соблюдения конституционных прав граждан органами государственной власти и местного самоуправления в градостроительной деятельности по развитию застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 48.

<sup>41</sup> Марочкин С. Ю. Международное право в российских судах : современные реалии // Рос. юрид. журнал. 2023. № 1. С. 30.

пы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Следовательно, приведенные в настоящей статье международно-правовые акты можно условно разделить на те, которые являются частью правовой системы России, и те, которые находятся вне ее. Из рассмотренных международных документов единственным на данный момент актом, входящим в отечественную правовую систему, является Градостроительная хартия СНГ, утвержденная Правительством РФ<sup>42</sup>. Особый интерес до вступления в силу Федерального закона от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы»<sup>43</sup> представляла Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная в 1998 г.<sup>44</sup>. Она, по справедливой оценке И. В. Бабичева, стала «частью правовой доктрины российской модели местного самоуправления»<sup>45</sup>. Кроме того, данная хартия многократно использовалась Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ при выработке их правовых позиций<sup>46</sup>.

К числу международных актов, не входящих в правовую систему Российской Федерации, относятся в частности декларации и резолюции ООН, а также подобные акты, принятые на европейском уровне и в рамках СНГ. Приведенные нами международно-правовые документы в большинстве своем носят рекомендательный характер. Вместе с тем это вовсе не означает, что они не могут учитываться органами публичной власти Российской Федерации при принятии различных решений. Выполнение норм международного «мягкого права», считает Р. М. Халафян, способствует принятию новых

правовых актов при отсутствии должной правовой базы; позволяет устранить недостатки в правовом регулировании<sup>47</sup>. Нельзя обойти вниманием, что Конституционный Суд РФ многократно при аргументации своих позиций ссылался на международные акты, носящие рекомендательный характер<sup>48</sup>. Возможность их применения обосновывалась тем, что в их основу положены общепризнанные в современных демократических государствах принципы верховенства права, гуманизма, справедливости и юридического равенства<sup>49</sup>.

Соответственно, органы публичной власти вправе принимать во внимание положения проанализированных международно-правовых актов при совершенствовании отечественного правового регулирования и при правоприменении. В некоторой степени нормы международного «мягкого права» в части стандартов управления и развития городов уже нашли свое отражение в отечественном праве – в актах стратегического планирования и программно-целевого характера. К примеру, проблемы пространственного развития России, выделенные в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», во многом перекликаются с теми, которые призывает решать ООН в рамках Программы по населенным пунктам. Процессы формирования городских агломераций, создание механизмов по их административному и экономическому управлению впоследствии обсуждались Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы<sup>50</sup>, федеральные органы исполнительной власти предпринимали попытки разработать проек-

<sup>42</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 48. Ст. 4700.

<sup>43</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

<sup>44</sup> О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : федер. закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>45</sup> Бабичев И. В. Нормы-принципы Европейской хартии местного самоуправления как составная часть правовой доктрины российской модели местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 74.

<sup>46</sup> См. подробнее: Пенизев М. В. Оценка влияния Европейской хартии местного самоуправления на российское муниципальное право // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 49–52.

<sup>47</sup> См.: Халафян Р. М. Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации. Развитие механизма национально-правовой имплементации международных норм. М., 2021. С. 136–138.

<sup>48</sup> См., например : постановления Конституционного Суда РФ от 28 декабря 2020 г. № 50-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. II). Ст. 290 ; от 25 июня 2020 г. № 29-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 27. Ст. 4287 ; от 19 февраля 2018 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 9. Ст. 1436 ; от 29 ноября 2016 г. № 26-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7169.

<sup>49</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 29. Ст. 4167.

<sup>50</sup> В ГД обсудили вопросы регулирования городских агломераций. URL: <http://duma.gov.ru/news/29803/> (дата обращения: 10.02.2024).

ты Федерального закона «О городских агломерациях»<sup>51</sup>.

Проведенный анализ международных документов, посвященных вопросам развития городов, обеспечению прав их жителей показал, что в настоящее время происходит становление определенных стандартов в этой области. На уровне ООН стандарты, посвященные урбанизации, прошли долгий путь эволюции. Если первоначально (Ванкуверская декларация) затрагивались общие вопросы развития городов, а их решение отдавалось на откуп национальным властям, то в последующем (Стамбульская декларация, Декларация Кито) больше внимания стало уделяться конкретным проблемам городов, повышению роли местного самоуправления, формировались стандарты прав человека в городах. Международные документы регионального уровня представляет интерес с точки зрения вовлечения местного самоуправления в решение проблем развития населенных пунктов, установления стандартов благоприятной городской среды.

Большинство рассмотренных международных актов носят для Российской Федерации рекомендательный характер. Однако их использование органами публичной власти, в особенности норм, сформулированных на универсальном уровне, позволит имплементировать в отечественное законодательство наилучшие практики в части решения городских проблем.

### Библиографический список

*Бабичев И. В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы : новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.

*Буданова И. А., Никифорова В. А.* От Лейпцигской хартии к... Лейпцигской хартии : становление городской повестки Европейского Союза (2007–2020) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2023. № 2. С. 94–104.

*Варламова Н.* Всеобщая декларация прав человека : философско-культурологическое осмысление универсальности установленных стандартов //

<sup>51</sup> Минэкономразвития разработало пакет законопроектов о развитии городских агломераций и межмуниципального сотрудничества. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya\\_razrabotalo\\_paket\\_zakonoproektov\\_o\\_razviti\\_i\\_gorodskih\\_aglomeracij\\_i\\_mezhmunicipalnogo\\_sotrudnichestva.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_razrabotalo_paket_zakonoproektov_o_razviti_i_gorodskih_aglomeracij_i_mezhmunicipalnogo_sotrudnichestva.html) (дата обращения: 10.02.2024).

Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 4 (155). С. 10–31.

*Джагарян А. А.* Право на город : постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 53–57.

*Ковлер А. И.* Европейская Конвенция в международной системе защиты прав человека : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2022. 304 с.

*Коновальчикова С. С.* Проблемы соблюдения конституционных прав граждан органами государственной власти и местного самоуправления в градостроительной деятельности по развитию застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 4. С. 47–52.

*Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. 560 с.

*Марочкин С. Ю.* Международное право в российских судах : современные реалии // Рос. юрид. журнал. 2023. № 1. С. 29–42.

*Медведев И. П.* Разрешение городских конфликтов. М. : Инфотропик Медиа, 2017. 372 с.

*Оберслендер Х.* Живая роль – личный взгляд на конференции и резолюции, которые привели к созданию ООН-ХАБИТАТ. URL: [http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb\\_hab\\_12\\_2.pdf](http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf)

*Пенизев М. В.* Оценка влияния Европейской хартии местного самоуправления на российское муниципальное право // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 8. С. 49–52.

*Таболин В. В.* Правовая теория современного российского города : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. 358 с.

*Троицкая А. А.* Дороги, которые мы выбираем : международные стандарты по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 29–37.

*Халафян Р. М.* Нормы международного «мягкого права» в правовой системе Российской Федерации. Развитие механизма национально-правовой имплементации международных норм. М. : Норма, 2021. 256 с.

*Silva C. N., Trono A.* Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction // N. C. Silva, A. Trono (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. Springer, Cham, 2020. P. 1–11. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_1)

*Weigel O., Zimmermann M.* The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. PalgraveMacmillan, Cham, 2022. P. 1167–1174. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3\\_223](https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3_223)

## References

- Babichev I. V.* Regulations and Principles of the European Charter of Local Self-Government as a Component of the Legal Doctrine of the Russian Self-Government Model // Constitutional and Municipal Law. 2018. No. 6. P. 67–74.
- Budanova I. A., Nikiforova V. A.* From Charter of Leipzig to... Charter of Leipzig : Formation of the European Union Urban Agenda (2007–2020) // Ivanovo State University Bulletin, Series: Humanities. 2023. No. 2. P. 94–104.
- Dzhagaryan A. A.* About the right to the city // Constitutional and Municipal Law. 2012. No. 2. P. 53–57.
- Khalafyan R. M.* Norms of international “soft law” in the legal system of the Russian Federation. Development of the mechanism of national legal implementation of international norms. Moscow : Norma, 2021. 256 p.
- Konovalchikova S. S.* Problems of Observing Constitutional Rights of Citizens by the Bodies of State Authority and Local Self-Government in Urban Planning of Built-Up Area Development // Actual Problems of Russian Law. 2016. No. 4. P. 47–52.
- Kovler A. I.* European Convention in the International System of Human Rights Protection : Monograph. Moscow : Norma, 2022. 304 p.
- Kryazhkov V. A.* Indigenous Small-Numbered Peoples of the North in Russian Law. Moscow : Norma, 2010. 560 p.
- Marochkin S.* International Law in Russian Courts : Current Realities // Russian Judicial Journal. 2023. No. 1. P. 29–42.
- Medvedev I. R.* Resolution of Urban Conflicts. Moscow : Infotropic Media, 2017. 372 p.
- Oberlander H.* Living Role – a personal look at the conferences and resolutions that led to the creation of UN-HABITAT. URL: [http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb\\_hab\\_12\\_2.pdf](http://www.unhabitat.ru/assets/files/publication/deb_hab_12_2.pdf)
- Penizev M. V.* An Evaluation of the Impact of the European Charter of Local Self-Government on the Russian Municipal Law // Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 8. P. 49–52.
- Silva C. N., Trono A.* Local Governance in the New Urban Agenda : An Introduction. // N. C. Silva, A. Trono (eds.) Local Governance in the New Urban Agenda. Local and Urban Governance. Springer, Cham, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47135-4_1)
- Tabolin V. V.* Legal theory of the modern Russian city : Monograph. 2nd revised ed. Moscow : Urait, 2023. 358 p.
- Troitskaya A. A.* The Roads We Choose : International Standards of the Interaction Between Government and Local Self-Government Authorities // Constitutional and Municipal Law. 2022. No. 1. P. 29–37.
- Varlamova N.* The Universal Declaration of Human Rights : philosophical and cultural reflections on the universality of established standard // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2023. Vol. 32, no. 4. P. 10–31.
- Weigel O., Zimmermann M.* The New Leipzig Charter : From Strategy to Implementation // R. C. Brears (ed.) The Palgrave Encyclopedia of Urban and Regional Futures. Palgrave Macmillan, Cham, 2022. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3\\_223](https://doi.org/10.1007/978-3-030-87745-3_223)

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

**Карташов А. С.**, аспирант Департамента публичного права

E-mail: [askartashov@hse.ru](mailto:askartashov@hse.ru), [a.kartashov98@gmail.com](mailto:a.kartashov98@gmail.com)

Поступила в редакцию: 13.02.2024

### Для цитирования:

*Карташов А. С.* Международные стандарты в области развития городов и обеспечения прав их населения как ориентиры для органов публичной власти Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (56). С. 58–67. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67>.

National Research University «Higher School of Economics»

**Kartashov A. S.**, Post-graduate Student of the Public Law Department

E-mail: [askartashov@hse.ru](mailto:askartashov@hse.ru), [a.kartashov98@gmail.com](mailto:a.kartashov98@gmail.com)

Received: 13.02.2024

### For citation:

*Kartashov A. S.* International standards of urban development and ensuring the rights of urban population as guidelines for public authorities of the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 58–67. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/58-67>.