

---

УДК 34.09

DOI: 10.31249/iajpravo/2026. 02.09

**АЛФЕРОВ О.Л.<sup>1</sup> ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ СРЕДЫ В УМНОМ ГОРОДЕ: РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: ЧАЙКОВСКАЯ Л.В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МОНОГРАФИЯ / Минобрнауки России, Юго-Западный гос. ун-т. – Курск: ЮЗГУ, 2025. – 159 с.**

*Ключевые слова:* правовое регулирование; органы управления; город; комфортная городская среда; права граждан; экология города.

**ALFEROV O.L. Creating a Comfortable Environment in a Smart City: Book review: Tchaikovsky L.V. Legal Regulation of the Formation of a Comfortable Urban Environment in the Russian Federation: a monograph / Ministry of Education and Science of Russia, Southwestern State University. Kursk: South Ural State University, 159 p.**

*Keywords:* legal regulation; governing bodies; city; comfortable urban environment; citizens' rights; ecology of the city.

*Для цитирования:* Алферов О.Л. Формирование комфортной среды в умном городе // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4: Государство и право. – 2026. – № 2. – С. 126–135. – Рецензия на книгу: Чайковская Л.В. Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации. – Курск: ЮЗГУ, 2025. – 159 с. – DOI: 10.31249/iajpravo/2026. 02.09

Данная монография посвящена изучению правовой природы и содержания феномена «комфортная городская среда», исследованию процесса становления и развития механизмов правового обеспечения благоприятного для жителей городского простран-

---

<sup>1</sup> Алферов Олег Леонидович, ведущий редактор ИНИОН РАН, ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН, кандидат юридических наук.

ства. Внимание автора – Л.В. Чуковской – к теме исследования не случайное, на сегодняшний день город сосредоточил в себе 76% жителей России. Рост численности горожан продолжается, и это обуславливает необходимость создания комфортных условий проживания (с. 13). Актуальность темы объясняется тем, что комфортность городской среды признается стратегической целью развития Российской Федерации. Однако в российском законодательстве, как отмечает автор, отсутствует единое определение понятия «комфортная городская среда» и не конкретизировано его содержание, что приводит к неоднозначному и субъективному пониманию данного термина и правоприменительной практике. Важным упущением признается отсутствие в законе четко определенных лиц, ответственных за реализацию всех возможных мероприятий по поддержанию городской среды на должном уровне, а также организации цифровизации деятельности по формированию комфортной городской среды (с. 4, 8, 13). Вместе с тем в последнее десятилетие формирование комфортной городской среды стало приоритетным направлением государственной деятельности, а создание комфортных условий проживания в малых городах – задачей новой градостроительной политики (с. 13).

Показательно то, что монография Л.В. Чайковской имеет четкую структуру, не обремененную чрезмерно научными рассуждениями, но сосредоточенную на ключевых вопросах (как теоретических, так и практических), а также анализе российского законодательства и стратегических документов, содержит конструктивные предложения и рекомендации. Работа имеет целенаправленно практическую ценность для российских органов публичной власти и управления, написана ясным и конструктивным языком.

Содержание книги включает: введение, две главы (гл. 1 «Общие характеристики комфортной городской среды в системе публично-правовых отношений»; гл. 2 «Организационно-правовое обеспечение комфортной городской среды в российской Федерации на современном этапе развития»), заключение и приложение, в котором автор предлагает проект методики оценки комфортной городской среды.

Книга начинается с исследования понятия «комфортная городская среда». В этих целях автор погружается в научную литературу, изучает и анализирует позиции ученых и нормативные документы. При этом отмечается, что система законодательства, регулирующая отношения, возникающие в процессе формирова-

ния комфортной городской среды в России, является достаточно сложной, малоструктурированной и имеет значительное количество пробелов; встречается дублирование норм, а иногда их несоответствие и противоречие друг другу (с. 9).

С учетом проведенных исследований автор выделяет следующие обязательные элементы комфортной городской среды: 1) *экологическая составляющая*, которая является основополагающей и определяющей существование городской среды в целом; 2) *функциональная* – обеспечивает необходимый и достаточный уровень инфраструктуры на городских территориях; 3) *правовая*, предполагающая соблюдение нормативных-правовых актов при разработке проектов развития городов; 4) *пространственная*, соответствующая системе сложившихся в данное время, в данном месте, в данном обществе потребностей, ценностей, этических норм и культурных традиций; 5) *социально-экономическая*; 6) *цифровая составляющая* (с. 18–23). На основании исследования этих элементов комфортной городской среды Л.В. Чуковская приходит к выводу о том, что правовой институт «право комфортной городской среды» является по своему содержанию комплексным (смешанным) правовым институтом, который регулируется нормами разных отраслей российского права, таких как административное, гражданское, земельное, экологическое, финансовое и градостроительное право (с. 23).

Интерес представляет исследование особенностей регулирования российским законодательством отношений, возникающих в сфере создания комфортной городской среды. Например, федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об охране атмосферного воздуха» устанавливают соответствующие требования и принципы, способствующие обеспечению благоприятных экологических условий для жизнедеятельности человека. Земельный кодекс РФ имеет целью охрану земель, предотвращение и ликвидацию загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв, рациональное использование земель (с. 26–27). При этом автор обращает внимание на то, что на протяжении последних нескольких лет о проблеме формирования комфортных условий проживания активно говорят на уровне государственной власти и принимают соответствующие нормативные-правовые акты, например: приказом Минстроя России от 21.12.2018 г. утвержден паспорт федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», являющегося частью национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Прези-

денте РФ по стратегическому планированию и национальным проектам); Методика формирования индекса качества городской среды (утв. распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 г. № 510-р; 21.07.2020); «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Указом Президента РФ № 474); Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р) и др. То есть, можно констатировать, что все элементы комфортной городской среды, перечисленные выше, имеют правовую основу. Такой подход позволяет автору сформулировать комплексное определение понятия «*комфортная городская среда*» – это состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды, через которые удовлетворяются базовые потребности любого человека (биологические, социальные, инклюзивные и т.д.) с целью обеспечения полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития указанных территорий (с. 38–99).

В книге интерес представляет и освещение темы становления и развития механизмов правового обеспечения комфортной городской среды в России и в отдельных зарубежных странах. Теоретически, подчеркивает Л.В. Чайковская, концепция обеспечения безопасности и формирования комфортной пространственной среды жизнедеятельности за последние 50–70 лет прошла несколько эволюционных стадий, обусловленных изменением условий решения проблемы выживания человека на определенном этапе своего развития. Условно автор выделяет их пять. *Первый* – проведение Стокгольмской конференции по проблемам окружающей среды в 1972 г. Основным результатом работы этой конференции является формирование представления о возможности создания экологически безопасного общества в любой момент при определенных условиях. *Второй* (1972–1992) – связан с общественной экологизацией сознания людей. Важным результатом на данном этапе является трансформация проблемы выживания от ученых к политикам и в бизнес. *Третий* (1992–2002) – саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002), на котором установили основные глобальные тенденции развития человечества в XXI в. *Четвертый* (2002–2025) – зарождение экологического мировоззрения как понимания ответственности человека за судьбу

природы; принятие 25.09.2025 г. ГА ООН Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. Пятый этап (с 2015 г. по настоящее время) – развитие концепции обеспечения безопасности и формирования комфортной городской среды жизнедеятельности, который обозначают «Стратегия выживания» из-за ухудшения экологической обстановки на Земле (с. 39–42).

Далее автор переходит к раскрытию основных принципов преобразования города в биосферосовместимый, обеспечивающий комфортную городскую среду. Эти принципы заложены в проекте градостроительства и расселения (стратегического планирования городов), разработанного Российской академией архитектуры и строительных наук (РААСН). Показательно то, что сформулированы они были, прежде всего, как составляющие инновационной системы управления городами (как местами массового сосредоточения людей), ориентированной на создание условий прогрессивного существования и развития человека в симбиотическом взаимодействии с окружающей его природой. Эти принципы направлены на решение современной глобальной проблемы потребительского, хищнического отношения человека к природе. Речь идет о следующих принципах: 1) единение города и окружающей природы, уважение к земле, единство сознания, ибо человек порожден природой, является ее частью, без нее не может существовать и должен служить материнскому организму; 2) соединение двух противоположностей (внешнее и внутреннее направления деятельности города); 3) составление и расчет гуманитарных балансов, или балансов биотехносферы регионов, т.е. тройственных балансов населения, мест удовлетворения потребностей населения и потенциала биосферы регионов (страны, планеты Земля); 4) законодательное закрепление гуманитарного баланса биотехносферы города; 5) знания как необходимое условие существования города; 6) создание гармоничного социального климата; 7) удовлетворение рациональных потребностей через функции города; 8) надежность; 9) познание – сила (с. 41–46).

Следование указанным принципам оценивается как важный шаг на пути формирования системы правового регулирования процесса комфортной городской среды. В связи с этим автор концентрирует внимание на анализе отдельных актов федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в рассматриваемой сфере. На примерах городов Москва, Курск, Орловской области и др. демонстрируется деятельность субъектов РФ по реализации программ формирования современной комфортной

городской среды: «зеленые города», «зеленое строительство», «зеленые стандарты», «умный город» и т.д.

Еще один существенный аспект освещается в данной книге – определение критериев комфортной городской среды в Российской Федерации. Основным критерием комфортности городской среды, по мнению автора, является индекс качества этой среды, рассчитываемый по итогу комплексной оценки измеримых индикаторов в соответствии с упоминаемой ранее Методикой формирования качества городской среды. Индекс формируется Минстром России на основе оценки шести типов городских пространств: жилье и прилегающие пространства; озелененные пространства; общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства; социально-досуговая инфраструктура; улично-дорожная сеть, общегородское пространство. Оценка производится в соответствии с шестью критериями качества городской среды: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. Оценка подразумевает выделение для каждого типа пространства по каждому из критериев одного ключевого индикатора, в результате чего складывается матрица оценки из 36 индикаторов (с. 63). Здесь Л.В. Чуковская достаточно детально останавливается на применении индикаторов, предусмотренных указанной Методикой, для оценки городской среды с учетом законодательства и анализа существующих теоретических исследований. Изучая распределение индикаторов по элементам комфортности городской среды, она приходит к выводу о том, что некоторые из них не обеспечены индикаторами, другие являются малообеспеченными, следовательно, в рамках проведения оценки в соответствии с Методикой уровень реализации указанных элементов не учитывается, что может привести к искажению результатов (с. 66). Кроме того, некоторые индикаторы могут косвенно влиять на комфортность городской среды, например «доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве таких домов» или «доля погибших в ДТП» и др.

Вместе с тем получение исходных данных для расчета значения некоторых индикаторов, используемых в Методике, затруднено, например для расчета «количества центров притяжения для населения (единиц)», или когда для графы «привлекательность озелененных территорий» необходимо определить количество улиц, наиболее часто отмеченных в публикациях, или количество

публикаций и снимков зеленых насаждений. Важно то, подчеркивает автор, что по результатам оценки городской среды составляется рейтинг городов и рейтинг субъектов РФ; существуют и международные рейтинги городов, которые также основываются на индексировании качества городской среды (с. 68–69).

Положительно можно оценить внимание Л.В. Чуковской российской правовой практике, немного – к международному и зарубежному опыту регулирования вопроса критериев комфортности городской среды. Например, для оценки состояния здоровья населения речь идет о применении методологии оценки риска для здоровья человека, рекомендованной ВОЗ и Агентством по охране окружающей среды США, а также модели оценки воздействия загрязнения природной среды на здоровье населения EcoSense, разработанной Штутгартским университетом Германии. Отмечается, что в Российской Федерации еще в 1999 г. утверждена Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба, на основании которой возможно провести укрупненную эколого-экономическую оценку этого ущерба (с. 72). Трудно не согласиться с автором в том, что экологическая безопасность напрямую влияет на демографические показатели, такие как численность населения, состояние здоровья и продолжительность жизни людей, при этом существует взаимосвязь между неблагоприятными экологическими условиями и социальной напряженностью (с. 74).

Еще на один из значимых для создания комфортности среды обитания людей вопрос, рассматриваемый Л.В. Чуковской, обратим внимание – благоустройство территорий муниципальных образований. Согласно ст. 1 Градостроительного кодекса РФ – «это деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства 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 них объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий». Исходя из этого определения, благоустройство территорий рассматривается частью деятельности по формированию комфортных условий проживания. При исследовании этого направления деятельности органов местного самоуправления автор обнаруживает ряд проблем: *во-первых*, сложно разграничить отношения по благоустройству населенных пунктов между феде-

ральными органами управления, органами управления субъектов РФ и органами местного самоуправления; существует законодательный разрыв между градостроительной деятельностью (полномочия федерального центра и субъектов РФ) и процессом благоустройства (полномочия органов местного самоуправления). По мнению автора, включение полномочий по благоустройству в систему полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности позволило бы им осуществлять скоординированную градостроительную политику и комплексно влиять на качество городской среды с учетом локальных особенностей населения городского округа, в том числе бюджетных возможностей; *во-вторых*, нередко возникают риски неисполнения обязательств по муниципальным контрактам на выполнение работ по благоустройству в связи с сокращением объема финансирования субъектов на соответствующий вид работ; *в-третьих*, нечетко разграничены функции по благоустройству территорий на публичную и индивидуальную зоны ответственности; *в-четвертых*, имеет место недостаточный уровень участия граждан в решении вопросов, связанных с благоустройством территорий (с. 94–97).

В связи с этим следует согласиться с автором в том, что на пути совершенствования законодательства в указанной сфере необходимо разработать единый нормативный документ, содержащий общие экологические, энергетические, социально-экономические и цифровые требования к объектам капитального строительства как единицам градостроительства и формирования комфортных условий проживания (с. 136).

И наконец, рассмотрим, как Л.В. Чуковская исследует один из важнейших современных критериев комфортности городской среды, определяемый концепцией «Умный город». В России действует Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утвержденная приказом Минстроя России 25.01.2020 г. № 866-пр, и Методические рекомендации по цифровизации городского хозяйства, также утвержденные приказом Минстроя России от 14.04.2020 № 207-пр (с изм.), предполагающие создание специальных платформ для вовлечения граждан в вопросы городского развития. Кроме того, определены базовые и дополнительные показатели к умным городам – стандарт «умного города» (там же).

Цифровизация городского пространства является важным критерием оценки качества жизни горожан. Это направление позволяет активно внедрять полученные массивы данных о жизнедея-

тельности городов в процесс принятия управленческих решений с целью оптимизации существования городов и обеспечения условий для удовлетворения рациональных потребностей для настоящего и будущего поколений (с. 75–76).

Ракурс, под которым Л.В. Чайковская рассматривает концепцию «Умный город», является несомненно интересным: *во-первых*, такой город характеризуют высокотехнологичные ИТ-системы по всем направлениям деятельности на городских территориях; *во-вторых*, основными принципами системы «Умный город» признаются: ориентация на человека и формирование безопасной и устойчивой городской среды; согласование природных возможностей с направлением инвестиций; применение наилучших доступных научных технологий; развитие личности; укрепление потенциала удовлетворения человеческих потребностей и устремлений; соблюдение баланса интересов, принципов развития и возможностей; участие населения в современных программах по формированию комфортной городской среды; доступность и удобство сервисов и услуг и др.; *в-третьих*, умный город влияет на качество жизни. Технологии таких городов позволяют собирать и агрегировать данные, анализ которых показывает, насколько эффективно функционирует система оказания услуг, где есть слабые места, как можно перераспределить ресурсы и настроить процессы качества жизни; *в-четвертых*, умный город ведет к оптимизации городских процессов: системы перестают дублировать, увеличивается количество и качество данных, на основе которых принимаются управленческие решения, процесс и принятия которых становится прозрачнее. Контроль процессов получения услуг и принятия решений позволяет экономнее расходовать средства; *в-пятых*, умный город создает возможность прогнозировать развитие ситуаций и поведение отдельных объектов физической инфраструктуры (технических систем и социальных конгломераций), а также города в целом как глобальной распределенной многоуровневой системы, и тем самым становится реальной возможностью повышать эффективность городской системы управления ускоренными темпами (с. 70–71).

Таким образом, в данной книге рассматриваются основные теоретические и правовые вопросы, касающиеся создания комфортной городской среды обитания человека, раскрываются характеристики ключевых ее элементов, анализируется российское законодательство и выявляются проблемы его совершенствования. Значительное внимание уделяется концепции «Умный город» и

критериям его создания, которая сегодня находится в центре внимания многих российских и зарубежных ученых<sup>1</sup>. Однако в данной работе отсутствует полноценный анализ национального законодательства стран мира и точек зрения иностранных ученых-правоведов и специалистов в области государственного управления, в чьем поле зрения находится эта актуальная тема.

Рецензируемая книга может стать полезным научным и практическим источником для оптимизации деятельности в сфере государственного и муниципального управления и использования ее в процессе получения высшего образования со специализацией «государственное и муниципальное управление»

---

<sup>1</sup> «Умные города» как центры внедрения инновационных технологий: учебник для вузов / отв. ред. Зуденкова С.А., Панина О.В., Рождественская И.А. – Москва: Юрайт, 2026. – 301 с.; Попов Е.В., Семячков К.А. Умные города. – Москва: Юрайт, 2025. – 347 с.; Никитаева А.Ю., Чернова О.А. Умные города и территории. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2024. – 168 с.; Атабеков А.Р., Ястребов О.А. Стратегическое позиционирование искусственного интеллекта в сфере государственного управления и практика правового регулирования. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2024. – 447 с.; The Architecture of “Society 5.0”: Six Key Factors for a People-Centric and Sustainable Smart City / ed. by Hitachi-UTokyo Laboratory (H-Utoko Lab.). – Singapore: Springer, 2025. – 256 p. 4 Digital Transformation: What are the Smart Cities Today? / ed. Mustika Sari, Anastasia Kulachinskaya. – Springer, 2024. – 330 p.; The Routledge Companion to Smart Cities / ed. by Katharine S. Willis and Alessandro Aurigi. – Routledge, 2020. – 430 p. и др.