

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию Потаповой Любови Вячеславовны

на тему: «Правовое регулирование преобразования застроенных территорий», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности

5.1.2. – Публичное-правовые (государственно-правовые) науки

Представленное на защиту диссертационное исследование Потаповой Любови Вячеславовны «Правовое регулирование преобразования застроенных территорий» выполнено на актуальную тему, поскольку, как справедливо отмечает диссертант, в условиях высокой плотности застройки современных городов одной из основных проблем является нехватка земельных участков, пригодных для строительства и формирования комфортной городской среды, а также жилищного строительства. В этом контексте преобразование уже застроенных территорий может рассматриваться как потенциальное решение данной проблемы, а проведенное диссертационное исследование имеет важное теоретическое и практическое значение.

Долгий процесс поиска наиболее эффективной модели правового регулирования преобразования застроенных территорий включал в себя функционирование разрозненных видов деятельности, которые имели различные наименования и механику взаимодействия государства и частных лиц. Изучение преобразования застроенных территорий как отдельного правового явления имеет особую важность, независимо от быстроменяющегося законодательства. Таким образом, тема, выбранная диссертантом, является своевременной и актуальной.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в настоящее время отсутствуют комплексные диссертационные исследования, посвященные изучению правового регулирования преобразования

застроенных территорий как самостоятельного правового явления, что свидетельствует об особой значимости и необходимости выработки доктринальных подходов к пониманию этого явления и совершенствованию законодательства в области градостроительной деятельности. В ходе исследования разработано понятие преобразования застроенных территорий, определено соотношение видов преобразования застроенных территорий, уточнена юридическая природа решения о комплексном развитии территории, субъектный состав общественных отношений в сфере преобразования застроенных территорий, в том числе требования, которые должны предъявляться к оператору комплексного развития территории, а также условия его привлечения. Эти и другие выводы, полученные диссертантом, вносят вклад в развитие доктрины земельного права, правового регулирования земельно-градостроительных отношений.

Отдельно стоит отметить концептуальный подход автора в обосновании выводов о правовых средствах обеспечения приоритета целей устойчивого развития преобразуемой территории, права каждого на благоприятную окружающую среду и права на благоприятные условия жизнедеятельности.

Диссертация Л.В.Потаповой имеет логичную последовательную структуру, позволяющую наиболее полно раскрыть содержание работы, которое соответствует теме исследования. Структура диссертации включает введение, три главы, которые включают девять параграфов, заключение и библиографию.

В первом параграфе первой главы автором исследуются термины и определения, связанные с преобразованием застроенных территорий, и дается их оценка. Несомненным достоинством диссертационного исследования Потаповой Л.В. является авторское определение понятия «преобразование застроенных территорий», сформулированное в целях надлежащего доктринального понимания и толкования стремительно меняющегося законодательства. Выявляется соотношение понятия преобразования застроенных территорий с понятиями редевелопмента, джентрификации,

ревитализации, важными для градостроительной деятельности, но практически не изученных в доктрине земельного права.

Во втором параграфе первой главы изучается эволюция подходов в способах регулирования преобразования застроенных территорий. Автор отмечает, что опыт реализации столичной программы реновации вызвал обсуждение вопроса о необходимости урегулирования подобного инструмента преобразования застроенных территорий на федеральном уровне. Вследствие чего был принят Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий», ставший системообразующим актом в сфере преобразования застроенных территорий.

Автор подчеркивает, что комплексное развитие территории, в отличие от ранее установленных видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории предоставляет значительно более широкие полномочия органам исполнительной власти на всех уровнях. Отмечается, что в современных условиях комплексное развитие территорий рассматривается как ключевое направление развития градостроительной политики и строительной отрасли, ориентированное на решение актуальной проблемы обновления жилищного фонда.

В третьем параграфе первой главы правовое регулирование преобразования застроенных территорий рассмотрено с точки зрения различных отраслей права. Диссертант приходит к обоснованному выводу о том, что правовое регулирование преобразования застроенных территорий характеризуется комплексным межотраслевым характером, что находит свое проявление в системной взаимосвязи норм градостроительного, земельного, экологического и жилищного законодательства.

В первом параграфе второй главы автор определяет понятие комплексного развития территорий, рассматривает виды комплексного развития территорий, определяет правовое значение решения о комплексном

развитии территории, исследует особенности реализации проектов операторами комплексного развития территорий и иными субъектами. Автор приходит к выводу о необходимости установления исчерпывающего перечня случаев допустимости привлечения оператора для реализации комплексного развития застроенной территории, а также требований к оператору в части наличия опыта в сфере преобразования застроенных территорий.

Во втором параграфе второй главы выявлены особенности комплексного развития территорий по инициативе правообладателей по сравнению с комплексным развитием территории по инициативе органов публичной власти и ординарным порядком осуществления градостроительной деятельности.

К таким особенностям диссертант относит: 1) возможность включения смежных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не обремененных правами третьих лиц, в границы комплексного развития территории по инициативе правообладателей, что способствует увеличению масштабности и инфраструктурной обеспеченности проектов; 2) комплексное развитие территории может осуществляться несколькими правообладателями, которые могут заключить соглашение о разграничении обязанностей; 3) для реализации комплексного развития территории по инициативе правообладателей необходимо заключение договора с уполномоченным органом публичной власти.

Следует согласиться с мнением диссертанта о том, что отсутствие обязательства органов публичной власти заключать такие договоры может существенно ограничить инициативность правообладателей и снизить привлекательность инвестиционных предложений. Чрезмерно дискреционные полномочия публичной власти создают неопределенность, что может снизить инвестиционную привлекательность проектов.

Также автор отмечает наличие конкуренции норм о комплексном развитии территории по инициативе правообладателя и комплексном

развитии территории нежилкой застройки, осуществляемого на основании решения о комплексном развитии территории.

В третьем параграфе второй главы выявляется основное отличие реновации от комплексного развития территории как вида преобразования застроенных территорий, которое, как отмечает автор, заключается в пообъектном, а не территориальном подходе формирования. Диссертантом критикуется точечный характер застройки в рамках программы реновации, который обуславливается как полным игнорированием законодательства о реновации иерархии градостроительной документации, так и пообъектным принципом построения программы с учетом сложности поиска стартовых площадок, а также возможности включения в программу не всех домов в рамках кварталов.

В первом параграфе третьей главы автор рассматривает вопросы правовых средств обеспечения баланса целей устойчивого развития и сокращения инвестиционно-строительного цикла.

Автор подчеркивает, что использование льготного порядка изменения градостроительной документации в контексте принятия решений о комплексном развитии территории с целью сокращения инвестиционно-строительного цикла может негативно сказаться на соблюдении принципа устойчивого развития территорий.

Отдельно отмечается, что важным аспектом, способным смягчить последствия нарушения иерархии градостроительной документации при реализации комплексного развития, является необходимость предварительной градостроительной проработки соответствующей территории путем разработки мастер-планов. Подготовка таких мастер-планов способствует осуществлению всесторонней градостроительной и социально-экономической оценки территории, что, в свою очередь, позволяет создать более обоснованные и устойчивые решения для ее дальнейшего развития.

Второй параграф третьей главы посвящен исследованию правовых средств обеспечения экологических требований при преобразовании

застроенных территорий. Автор подчеркивает недостаточное внедрение эколого-правовых норм в законодательство о градостроительной деятельности, в том числе в части регулирования преобразования застроенных территорий. Следует поддержать вывод автора о необходимости экологизации законодательства о градостроительной деятельности.

Представляет научный интерес рассуждение диссертанта о том, что упрощение порядка принятия градостроительной документации и отсутствие экологических требований при преобразовании застроенных территорий, в том числе на стадиях, обосновывающих будущую хозяйственную деятельность, наряду с невозможностью применения государственно-частного партнерства для ликвидации объектов накопленного вреда, указывают на приоритет ускорения реализации проектов по преобразованию застроенных территорий. Такое снижение значимости принципа потенциальной экологической опасности не способствует сбалансированному учету интересов населения и устойчивому развитию территорий.

В третьем параграфе третьей главы автор анализирует содержание права на благоприятные условия жизнедеятельности, а также выявляет правовые средства, направленные на его обеспечение.

Диссертант приходит к выводу о том, что достижению цели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности способствует применение нескольких правовых средств: нормирование градостроительной деятельности, разработка архитектурно-градостроительной концепции территории (мастер-плана), участие граждан и общественных объединений в осуществлении градостроительной деятельности при принятии градостроительной документации и разработке мастер-планов развития территорий.

Отмечается, что ограничение участия общественности в процессе принятия решений о преобразовании застроенных территорий могут привести к игнорированию реальных потребностей и интересов местных жителей, что угрожает не только экологической устойчивости территорий, но и

социальному комфорту граждан. С данным выводом диссертанта также можно согласиться.

В заключении исследования подводятся итоги диссертационной работы, делаются аналитические выводы и высказываются общие предложения по совершенствованию законодательства.

Библиография включает в себя широкий спектр источников, в который входят нормативные правовые акты, в том числе акты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также законодательства зарубежных стран, материалы судебной практики, доктринальные работы в области теории государства и права, экологического и земельного права, по вопросам правового регулирования градостроительной деятельности, иностранная литература, а также интернет-ресурсы.

Научные тезисы и положения, выносимые на защиту, являются обоснованными и достоверными, поскольку базируются на обширной теоретической, нормативно-правовой и эмпирической основе исследования.

Диссертационное исследование выполнено на высоком научном уровне. Положения, выносимые на защиту, обладают научной новизной, теоретической и практической значимостью, вследствие чего могут служить основой для дальнейших научных исследований, использоваться в правотворческой деятельности, а также в процессе преподавания при подготовке студентов бакалавриата, магистратуры в ведущих высших учебных заведениях Российской Федерации.

Положительно оценивая диссертационное исследование Л.В.Потаповой, следует отметить, что некоторые положения исследования порождают вопросы, которые требуют уточнения и дополнительной аргументации:

1) В первом положении, выносимом на защиту, диссертант отмечает, что отличительным признаком преобразования застроенных территорий является специальный порядок изъятия объектов недвижимости для государственных

или муниципальных нужд, включая земельные участки, объекты капитального строительства, нежилые помещения и объекты жилого фонда.

В диссертации и автореферате подчеркивается важность баланса между публичными и частными интересами, однако вопрос правовых гарантий защиты имущественных прав граждан при преобразовании застроенных территорий остается недостаточно раскрытым.

2) В четвертом положении, выносимом на защиту, диссертант делает вывод о том, что правовое обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду при преобразовании застроенных территорий должно включать обязательность оценки воздействия на окружающую среду, предшествующей утверждению решения о комплексном развитии застроенной территории, в целях принятия решения о возможности или невозможности размещения жилья на территориях, застроенных объектами промышленности, коммунального хозяйства, размещения отходов, а также определения общих параметров рекультивации застроенной территории.

В соответствии со статьей 32 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) предусмотрено в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду. При этом результаты ОВОС в составе раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» включаются в проектную документацию объектов капитального строительства (согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»).

С учетом того, что результаты ОВОС включаются в проектную документацию объектов капитального строительства, требует уточнения позиция автора о необходимости проведения ОВОС при разработке решения о комплексном развитии территории.

3) Автор в третьем параграфе третьей главы исследования справедливо отмечает, что отсутствие специализированных норм, регулирующих процесс сохранения объектов культурного наследия в контексте реализации мероприятий по преобразованию застроенных территорий, создает определенные сложности для интеграции таких объектов в современные проекты.

Однако вопрос охраны объектов культурного наследия в контексте преобразования застроенных территорий остался не раскрытым. В этой связи диссертанту предлагается уточнить, какие правовые средства могли бы способствовать, с одной стороны, защите объектов культурного наследия от разрушения и недобросовестного использования, а, с другой стороны, интеграции объектов культурного наследия в проекты по преобразованию застроенных территорий.

Вместе с тем, указанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования.

Диссертация Л.В. Потаповой является самостоятельным, оригинальным научным исследованием, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и теоретические положения, имеющие научное и практическое значение. Автореферат соответствует диссертации и в полной мере раскрывает его содержание. Вместе с опубликованными работами по избранной теме он дает представление об основных положениях диссертации.

Диссертация Л.В. Потаповой на тему «Правовое регулирование преобразования застроенных территорий» отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В.Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки, критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук,

на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова.

Таким образом, соискатель Потапова Любовь Вячеславовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры экологического и природоресурсного права
Федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Выпханова Галина Викторовна

«22» 04 2025 г.

Контактные данные:

Тел.: +7(499) 244-88-88, E-mail: lab.keprp@msal.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена
диссертация: 12.00.06 - Земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право.

Адрес места работы:

123242, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, стр.1.

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра экологического и
природоресурсного права

Тел.: +7(499) 244-88-88, E-mail: lab.keprp@msal.ru

Подпись сотрудника ФГАОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Г.В.Выпхановой
удостоверяю:

Подпись заверяю

Начальник отдела по учетно-аналитической работе
Управления кадров
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

«22» 04 2025 г.