

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию Потаповой Любови Вячеславовны
«Правовое регулирование преобразования застроенных территорий»,
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук
по специальности

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

Актуальность избранной темы

Разумеется, актуальность тематики не вызывает сомнений.

Современные урбанистические процессы в Российской Федерации, характеризующиеся устойчивой тенденцией к росту городского населения, актуализируют проблему дефицита качественного жилищного фонда и формирования комфортной городской среды.

Высокая плотность застройки в исторических центрах крупных городов объективно ограничивает возможности экстенсивного территориального развития, в то время как объекты жилого фонда в городах-миллионниках находится в состоянии, требующем существенной модернизации.

Отсутствие единой концепции правового регулирования преобразования застроенных территорий, необходимость обеспечения баланса публичных и частных интересов в градостроительной деятельности, несовершенство механизмов защиты прав собственников при изъятии имущества являются основными проблемами правового регулирования преобразования застроенных территорий.

Особую актуальность работа приобретает в свете новейших изменений градостроительного законодательства о комплексном развитии территории (прежде всего от 30.12.2020 № 494-ФЗ, от 25.12.2023 № 627-ФЗ, от 26.12.2024 № 486-ФЗ и пр.), требующих глубокого научного анализа и выработки практических рекомендаций по их применению.

В настоящее время в юридической науке отсутствуют комплексные исследования правового регулирования преобразования застроенных территорий.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Научные положения, выводы и рекомендации сформулированы самостоятельно и с достаточной степенью обоснованы. Самостоятельность в проведении исследования объясняется получением новых результатов.

Диссертантом продемонстрировано владение современной методологией публично-правовых исследований, выявлены пробелы и противоречия в законодательстве и правоприменительной практике. Приведенные в работе обоснования полученных результатов логичны, последовательны и непротиворечивы.

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации

Достоверность результатов работы обеспечена методологией научного исследования и обращению к достаточному числу источников, а также статистическим данным.

Достоверность результатов исследования основывается на нормативной, теоретической и эмпирической базах. Исследование охватывает систему правового регулирования от федерального до регионального уровней, особое внимание уделено анализу муниципальных правовых актов. Кроме того, в работе изучены нормативные правовые акты некоторых зарубежных стран, что обеспечивает соответствие исследования современным мировым подходам к регулированию градостроительных отношений.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения судов Российской Федерации, решения о комплексном развитии территории, а также статистические данные государственных органов и организаций, занимающихся вопросами градостроительства.

Методологическая основа исследования характеризуется применением современных научных подходов, что позволяет осуществить всесторонний анализ проблем правового регулирования преобразования застроенных территорий. Автор последовательно использует историко-правовой метод для выявления закономерностей развития законодательства о преобразовании застроенных территорий, дополняя его сравнительно-правовым анализом особенностей правоприменительной практики, сложившейся как в регионах России, так и в зарубежных странах, а также формально-юридический метод.

Научная новизна исследования заключается в разработке авторского определения преобразования застроенных территорий, на основе анализа целей правового регулирования преобразования застроенных территорий обоснованы выводы о правовых средствах обеспечения приоритета целей устойчивого развития преобразуемой территории, права каждого на благоприятную окружающую среду и права на благоприятные условия жизнедеятельности.

Практическая значимость работы проявляется в возможности применения ее результатов в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе.

Заслуживает поддержки определенная диссертантом **цель исследования**, заключающаяся в разработке теоретических положений, обосновывающих достижение правовыми средствами при осуществлении преобразования застроенных территорий приоритета целей устойчивого развития территории, обеспечения прав каждого на благоприятную окружающую среду и благоприятные условия жизнедеятельности.

Автором предложен системный подход к совершенствованию правового регулирования преобразования застроенных территорий, включающий взаимосвязанные направления модернизации законодательства.

На этой основе разработаны сбалансированные предложения по совершенствованию законодательства, учитывающие как текущие потребности правоприменительной практики, так и перспективные направления развития градостроительных отношений.

В числе основных достижений рецензируемой работы следует отметить следующее:

– представляется весьма актуальным тезис автора о необходимости установления исчерпывающего перечня случаев допустимости привлечения оператора КРТ для реализации комплексного развития застроенной территории, а также требований к оператору КРТ в части наличия опыта в сфере преобразования застроенных территорий

– заслуживает поддержки и второе положение, выносимое на защиту, согласно которому «правовое регулирование преобразования застроенных территорий должно обеспечивать не только достижение цели сокращения инвестиционно-строительного цикла, но и устойчивое развитие территории, предполагающее органичную и инфраструктурную взаимосвязь преобразуемой территории с территорией муниципального образования в целом». Автор указывает, что цель устойчивого развития территорий «может быть достигнута посредством обеспечения соответствия решения о комплексном развитии территории мастер-плану муниципального образования (единому документу территориального планирования и градостроительного зонирования) в части определения границ планируемой территории комплексного развития и установления видов разрешенного использования земельных участков, а также отказа от механизмов реновации жилищного фонда, предполагающего пообъектный, а не территориальный подход, в пользу комплексного развития застроенных территорий».

В целом проведенное исследование создает прочную методологическую базу для последующих научных изысканий в данной области, обеспечивая преемственность в развитии научного знания о правовом регулировании преобразования застроенных территорий.

При написании работы Л.В. Потапова продемонстрировала творческий подход и самостоятельность мышления. Изучение диссертации свидетельствует о том, что работа выполнена на хорошем теоретическом уровне, отличается продуманностью и обоснованностью выдвинутых положений.

Сформулированные в работе выводы могут быть использованы как в нормотворческой деятельности органов публичной власти, так и в учебном процессе на юридических факультетах высших образовательных учреждений, при реализации правовых норм в административной и судебной практике, а также при подготовке специалистов в сфере КРТ.

Отдельные вопросы по результатам исследования

Вместе с тем, в рамках публичной защиты предлагается обсудить следующие вопросы, носящие дискуссионный характер и обусловленные сложностью выбранной темы:

(1) Корректность предложенной формулировки положения № 1, выносимого на защиту, требует дополнительного обоснования.

Сами по себе предложения по уточнению содержания правовых понятий, элементного состава исследуемых явлений и их классификации, новые формулировки определений конечно же могут свидетельствовать о новизне, однако, соискатель должен доказать, что такие положения

действительно развивают, углубляют уровень научного освоения исследуемой проблемы, вносят соответствующий вклад в развитие науки¹.

В связи с этим возникают несколько вопросов, по которым диссертанту следовало бы раскрыть соответствующее положение № 1 в процессе публичной защиты.

Так, автор указывает, что преобразование застроенных территорий – это особый вид градостроительной деятельности. Хотя в свою очередь сама по себе градостроительная деятельность – это деятельность по развитию территорий, которая согласно статье 1 ГрК РФ, осуществляется в том числе в виде комплексного развития территорий.

Термин же «преобразование застроенных территорий», предлагаемый автором, включает в себя КРТ жилой и нежилой застройки, КРТ по инициативе правообладателей и реновация жилищного фонда в Москве.

При этом, как видно, за рамками остаются два вида КРТ незастроенных территорий – согласно пункту 3 части 1 статьи 65 ГрК РФ и согласно Федеральному закону от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий».

В связи с этим необходимо уточнить:

1) требуется ли в связи с этим корректировка ГрК РФ в части термина градостроительная деятельность или закрепления термина преобразование застроенных территорий?

2) почему за рамками преобразования [без слова застроенных] территорий все-таки остается КРТ незастроенных территорий? Все приводимые автором отличительные признаки преобразования застроенных территорий (кроме изъятия для публичных нужд) полностью применимы и для этого вида КРТ. Как представляется, вряд ли решающим критерием должна быть изначальная «застроенность» территории, поскольку ГрК РФ предусматривает одинаковый правовой инструментарий (заключение договора о КРТ, упрощенное изменение градостроительной документации, достижение целей КРТ из статьи 64 ГрК РФ и пр.).

(2) Также соискатель приходит к выводу (положение № 1, выносимое на защиту), что изменение степени обеспеченности условий жизнедеятельности, помимо прочего, является результатом осуществления преобразования застроенных территорий и, как следствие, одним из признаков, отличающих преобразование застроенных территорий от общего порядка градостроительной деятельности.

Данный критерий требует дополнительного обоснования, поскольку, как видится, само по себе изменение степени обеспеченности может иметь место и при ординарном порядке градостроительной деятельности.

Тем более, что под «изменением степени обеспеченности» автор вряд ли имел в виду «в том числе уменьшение степени обеспеченности».

(3) Соискатель указывает (положение № 1, выносимое на защиту), что другим отличительным признаком преобразования застроенных территорий является изменение правового режима земельных участков в

¹ Сырых В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. С. 26, 28.

составе преобразуемой территории при создании новых объектов недвижимости.

В одном из известных споров о неисполнении договора о развитии застроенных территорий (определение СКЭС ВС РФ от 06.08.2020 по делу № А11-9358/2017) был сделан вывод, что развитие застроенных территорий не может ограничиваться одним лишь благоустройством.

Вместе с тем, было бы интересно узнать позицию автора, допустима ли в настоящее время ли ситуация такого преобразования территорий, при которой капитальное строительство не осуществляется, а, к примеру, результатом является лишь снос существующих объектов и по сути подготовка территории для будущего строительства (на основании иных форм привлечения застройщиков к развитию территории)? При этом договор о КРТ не заключается, а реализация решения о КРТ осуществляется самостоятельно публично-правовым образованием.

(4) В положении № 3, выносимом на защиту, соискатель доказывает, что одним из правовых средств обеспечения баланса публичных и частных интересов при преобразовании застроенной территории является необходимость законодательного закрепления обязательности заключения договора о комплексном развитии территории уполномоченным органом власти с установлением приоритета инициативы правообладателей по отношению к решению о комплексном развитии территории.

Данное утверждение требует тщательного обоснования.

Во-первых, по сути, как представляется, автор предлагает наделить заключение договора о КРТ по инициативе правообладателей статусом государственной или муниципальной услуги. Это предполагает существенное изменение регуляторики с распространением на эти правоотношения действия Закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Однако, учитывая, что инициатива правообладателей на заключение договора о КРТ возможна лишь в границах территорий, которые предварительно определены в качестве территорий КРТ (ч. 5.1 ст. 30, 1 ст. 70 ГрК РФ), не приведет ли реализация предлагаемого автором нововведения к тому, что органы местного самоуправления в принципе откажутся от установления так называемых территорий КРТ в Правилах землепользования и застройки (хотя даже сейчас многие муниципалитеты не торопятся с определением таких территорий), тем самым в принципе устранив потенциальную возможность заявления правообладателями соответствующей инициативы?

Во-вторых, решение о КРТ обладает признаками нормативности (к этому выводу обоснованно приходит и сам соискатель стр. 116).

В связи с этим каким образом автору видится установление приоритета гражданско-правовой инициативы правообладателей (оферта) на заключение договора о КРТ перед нормативным правовым актом (решение о КРТ)?

(5) Соискатель обращается к исследованию важного вопроса о субъективных правах на благоприятную окружающую среду при преобразовании застроенных территорий (положение № 4, выносимое на

защиту) и субъективных правах на благоприятные условия жизнедеятельности (положение № 5 выносимое на защиту).

Надо сказать, что предложение автора о том, что реализация права каждого на благоприятные условия жизнедеятельности может быть обеспечена посредством установления расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности преобразуемой территории объектами инфраструктуры не ниже аналогичных показателей, утвержденных нормативами градостроительного проектирования (положение № 5 выносимое на защиту), является развитием идей о закреплении в законодательстве так называемых стандартов обеспеченности РФ, ее субъектов, муниципальных образований и их населения объектами публичной собственности².

Это предложение несомненно следует поддержать.

При этом автор приходит к обоснованному выводу, что обеспечение права на благоприятную среду жизнедеятельности имеет основополагающее, принципиальное значение при осуществлении деятельности по преобразованию застроенных территорий (стр. 200).

Однако, требуют дополнительного обоснования следующие вопросы: какова природа рассматриваемых субъективных прав? Какова структура и содержание таких прав граждан? И, пожалуй, самый главный – какие способы и пределы защиты данных прав предоставляет действующее законодательство?

(6) Требуется дополнительного обоснования предложение автора по внесению изменений в законодательство путем изменений в ГрК РФ, позволяющих производить работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде с применением механизмов государственно-частного партнерства за счет средств лица, заключившего договор о комплексном развитии территории, и за счет бюджетных средств.

По нашему мнению, такая возможность уже существует, поскольку предусмотрена частью 5 статьи 68 ГрК РФ: «в договоре наряду с указанными в части 4 настоящей статьи условиями могут быть предусмотрены иные условия», а также в пункте 7 части 1 статьи 67 ГрК РФ: «В решение о комплексном развитии территории включаются ... иные сведения, определенные Правительством Российской Федерации, нормативным правовым актом высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации».

Это же относится и к другому предложению автора «включить в перечень сведений, включаемых в решение о комплексном развитии территории, сведения об обязанности проведения рекультивации земель лицом, заключившим договор о комплексном развитии территории».

Приведенные вопросы носят дискуссионный и уточняющий характер и **не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования** Л.В. Потаповой как самостоятельного, комплексного научного исследования, в рамках которого достигнута поставленная автором цель.

² Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. п. 1.3 пар. 1 гл. 7.

Диссертация Л.В. Потаповой **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, а также 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:

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного, градостроительного и экологического права

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»

Харинов Илья Николаевич

29 апреля 2025 г.



Харинов И.Н.

Контактные данные:

Тел.: +7 (343) 227-63-63, доб. 1010, E-mail: rektorat@usla.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Адрес места работы:

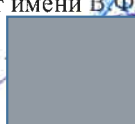
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д.21.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»

Тел.: +7 (343) 227-63-63, доб. 1010, E-mail: rektorat@usla.ru

Подпись доцента кафедры земельного, градостроительного и экологического права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева»

Харинова Ильи Николаевича удостоверяю:



Харинов И.Н.