

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Потапова Любовь Вячеславовна

Правовое регулирование преобразования застроенных территорий

Специальность

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук

Л.Е. Бандорин

Москва – 2025

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты правового регулирования преобразования застроенных территорий.....	19
§1. Понятие и цели правового регулирования преобразования застроенных территорий	19
§2. Развитие правового регулирования преобразования застроенных территорий	59
§3. Преобразование застроенных территорий как межотраслевой правовой институт.....	82
Глава 2. Виды преобразования застроенных территорий.....	99
§1. Комплексное развитие территорий как основной вид преобразования застроенных территорий.....	99
§2. Комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей.....	132
§3. Реновация как вид преобразования застроенных территорий	148
Глава 3. Правовые средства обеспечения целей преобразования застроенных территорий	157
§1. Правовые средства обеспечения баланса целей устойчивого развития и сокращения инвестиционно-строительного цикла при преобразовании застроенных территорий.....	157
§2. Правовые средства обеспечения экологических требований при преобразовании застроенных территорий	179
§3. Правовые средства обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при преобразовании застроенных территорий	196
Заключение	228
Библиография	232

Введение

Актуальность темы исследования.

Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» определены новые целевые показатели национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», среди которых: «обеспечение граждан жильем общей площадью не менее 33 кв. метров на человека к 2030 году и не менее 38 кв. метров к 2036 году; обновление к 2030 году жилищного фонда не менее чем на 20 процентов по сравнению с показателем 2019 года; устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда; реализация программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн человек к 2030 году»¹.

В условиях плотной городской застройки и нехватки территорий, пригодных для жилищного строительства, достижению указанных целей может служить не экстенсивное освоение новых территорий, а преобразование уже застроенных. По сравнению с экстенсивным способом развития городов (при освоении незастроенных территорий) преобразование застроенных территорий сложнее с точки зрения правового регулирования, поскольку оно требует установления критериев выбора территорий, подлежащих преобразованию, способов выявления и учета мнения населения, определения порядка изъятия объектов недвижимости и земельных участков у правообладателей, сноса объектов капитального строительства и возведения новых объектов, обновления и создания инфраструктурных объектов в стесненных условиях, увязки их с существующей городской средой.

Соответственно, достижение обозначенных выше целей возможно не только при условии наличия достаточного финансирования, но и эффективного

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20, ст. 2584.

правового регулирования, учитывающего все вышеуказанные проблемы, возникающие при преобразовании застроенных территорий.

Широкий круг отношений в рамках преобразования застроенных территорий приводит к необходимости решения правовых проблем соблюдения баланса публичных и частных интересов. Одним из ключевых аспектов данного процесса является внедрение льготного порядка принятия градостроительной документации, использование императивных и диспозитивных методов правового регулирования с точки зрения обеспечения приоритета публичного интереса.

Публичный интерес в данном контексте выражается в обязанности государства обеспечить граждан благоприятными условиями жизнедеятельности, что включает соблюдение экологических требований, а также обеспечение принципа устойчивого развития территорий. Кроме того, важно учитывать потребности в улучшении жилищных условий населения и развитии инфраструктуры.

Многолетний путь поиска оптимальной модели правового регулирования преобразования застроенных территорий включал в себя правовое регулирование разрозненных видов деятельности, которые имели различные наименования и механику взаимодействия публичных и частных субъектов в сфере градостроительства.

Попытки привнести системные подходы к преобразованию застроенных территорий и нормативно закрепить основания, порядок и гарантии его осуществления появились в законодательстве только в 2006 году в связи с введением в Градостроительный кодекс Российской Федерации² (далее – ГрК РФ) норм о развитии застроенных территорий. С тех пор законодатель находится в процессе совершенствования и поиска оптимальных правовых конструкций, которые обеспечивают цели преобразования застроенных территорий.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

30 декабря 2020 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»³ (далее – Закон № 494-ФЗ), который стал системообразующим актом в сфере преобразования застроенных территорий, который предполагает установление универсального вида деятельности по преобразованию – комплексное развитие территории.

По данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на февраль 2025 года «в 77 субъектах Российской Федерации в активной стадии реализации находятся 866 территорий площадью более 19,6 тыс. га с градостроительным потенциалом 139,7 млн кв. м, в том числе жилой 101,9 млн кв. м»⁴.

Однако, несмотря на масштаб поставленных целей и первые успехи реализации программы комплексного развития территорий, правовое регулирование преобразования застроенных территорий не лишено недостатков: в научной литературе и на практике возникает множество вопросов о соотношении комплексного развития территорий и реновации жилищного фонда в городе Москве, о правовом значении решений органов публичной власти о комплексном развитии территорий, о гарантиях прав правообладателей земельных участков и других объектов недвижимости, о порядке определения субъектов, реализующих проекты по преобразованию застроенных территорий, о полномочиях и критериях назначения операторов комплексного развития территории, об определении критериев выбора территорий, подлежащих преобразованию, включая дискуссии о правовом значении мастер-планов и о легитимности применения льготного порядка принятия градостроительной документации.

³ 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» // СЗ РФ. 2021. № 1 (Часть I). Ст. 33.

⁴ URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/>. Дата обращения: 05.02.2025.

Таким образом, необходимость изучения преобразования застроенных территорий как самостоятельного правового явления вне зависимости от стремительно меняющегося законодательства, а также необходимость решения правовых проблем, возникающих при преобразовании застроенных территорий, определяют значимость и актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования.

В современной научной юридической литературе осуществляется анализ различных аспектов правового регулирования, касающихся комплексного развития территорий и реновации жилищного фонда в городе Москве. Внимание также уделяется вопросам эколого-правового регулирования застройки.

Т.А. Веровская исследовала роль норм земельного законодательства в регулировании отношений в сфере комплексного развития территорий в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Правовое регулирование комплексного развития территорий в России: земельно-правовой аспект» (М., 2023).

В диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Е.Б. Козловой на тему: «Развитие системы договорных моделей, опосредующих создание объектов недвижимого имущества в Российской Федерации» (М., 2013) рассмотрена проблема места договора о развитии застроенной территории в системе гражданско-правовых договоров.

Вопросам эколого-правового регулирования застройки посвящены диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук Е.С. Болтановой на тему: «Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России» (Томск, 2014) и Н.Л. Лисиной на тему: «Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах» (М., 2022).

А.В. Чередников в своем диссертационном исследовании на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Градостроительное зонирование как средство обеспечения публичных экологических и частных

интересов» (М., 2012) исследовал роль градостроительного зонирования в обеспечении баланса публичных экологических и частных интересов. В ходе работы автор изучил механизмы, связанные с определением территориальных зон, установлением градостроительных регламентов, а также разработкой правил землепользования и застройки с учетом совокупности природных, социальных и экономических факторов.

Вопросу эффективной реализации права на благоприятную окружающую среду на этапах разработки и утверждения градостроительной документации посвящена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук О.В. Тимофеевой на тему: «Реализация права на благоприятную окружающую среду при разработке и утверждении градостроительной документации» (М., 2023).

Л.В. Чайковская в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации» (Курск, 2024) исследовала механизмы публично-правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды, а также проблемы и закономерности правового регулирования формирования комфортной городской среды, целью которого является обеспечение полноценной жизнедеятельности человека и общества, а также устойчивого развития территорий.

Отдельные аспекты преобразования застроенных территорий – социально-экономические проблемы жилищной сферы, жилищного строительства, инвестиционной привлекательности проектов преобразования застроенных территорий – исследованы в диссертациях на соискание степени кандидата экономических наук И.С. Жарикова на тему: «Развитие инструментария инвестиционного проектирования объектов недвижимости при реновации» (Воронеж, 2020), Ю.Ю. Максюковой на тему: «Совершенствование методики комплексной социо-эколого-экономической оценки состояния застроенных территорий» (Ростов-на-Дону, 2007),

Т.Ю. Овсянниковой на тему: «Инвестирование реновационных процессов в региональном жилищном комплексе» (Новосибирск, 2005), Т.Д. Полиди на тему: «Экономические диспропорции в жилищной сфере Российской Федерации и подходы к их устранению» (М., 2016), М.Д Сафаровой на тему: «Экономическая оценка инвестиционно-строительного потенциала земельных участков города» (М., 2005), Е.А. Смирнова на тему: «Развитие жилищной сферы крупного города на основе государственно-частного партнерства» (СПб, 2010), Я.И. Файзрахмановой на тему: «Управление развитием застроенных территорий» (Пенза, 2015).

Отдельные вопросы правового регулирования преобразования застроенных территорий исследуются в научных статьях Л.Е. Бандорина, А.В. Башарина, Е.С. Болтановой, А.В. Винницкого, Е.А. Галиновской, Ю.Э. Киль, А.Р. Кирсанова, О.М. Козырь, И.Е. Кузьмы, С.А. Кучина, И.Р. Медведева, Г.А. Мисник, О.А. Романовой, И.Н. Харинова, Е.Ю. Чмыхало, С.И. Шульженко и других.

Цель исследования. Цель исследования заключается 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.

Для достижения обозначенной цели поставлены следующие задачи:

- определить понятие и выявить отличительные признаки преобразования застроенных территорий;
- определить правовые средства обеспечения приоритета цели устойчивого развития преобразуемых территорий;
- определить правовые средства обеспечения баланса публичных и частных интересов при осуществлении преобразования застроенных территорий;

- определить содержание правового обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду при преобразовании застроенных территорий;

- определить содержание правового обеспечения права каждого на благоприятные условия жизнедеятельности при преобразовании застроенных территорий.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи преобразованием застроенных территорий.

Предметом исследования является система нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения по преобразованию застроенных территорий, правовая и иная специальная литература, практика правоприменения.

Методологическая основа диссертационного исследования включает как общие методы познания, так и общенаучные и специальные методы. В рамках общих методов познания выделяются логический метод, а также метод последовательного перехода от абстрактного к конкретному. Среди общенаучных методов применены: сравнение, аналогия, синтез и анализ, а также метод обобщения и систематизации.

Кроме того, в исследовании были использованы специальные методы, среди которых можно выделить историко-правовой метод, который позволяет рассмотреть правовые явления в их историческом контексте; метод толкования, который обеспечивает точное понимание правовых норм; сравнительно-правовой метод, позволяющий выявить сходства и различия в правовых системах; а также формально-юридический метод, способствующий анализу правовых норм с точки зрения их структуры и содержания.

Историко-правовой метод позволил проследить развитие правового регулирования преобразования застроенных территорий в различные исторические периоды. Сравнительно-правовой метод использовался при изучении зарубежного опыта правового регулирования преобразования

застроенных территорий, а также правового регулирования преобразования застроенных территорий в различных субъектах Российской Федерации.

Формально-юридический метод использовался в исследовании комплексного развития территории и реновации жилищного фонда, при исследовании порядка принятия градостроительной документации при комплексном развитии территории, а также при исследовании правового статуса субъектов, реализующих решения о комплексном развитии территории.

Инструментальный подход применен при выявлении правовых средств в механизме правового регулирования преобразования застроенных территорий. Инструментальный подход позволил выявить целесообразность использования отдельных правовых средств для обеспечения достижения целей правового регулирования преобразования застроенных территорий.

Метод систематизации применен при исследовании правовых средств обеспечения достижения целей преобразования застроенных территорий, видов преобразования застроенных территорий, а также комплексного развития территорий.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области общей теории права: С.С. Алексеева, Ю.Б. Батуриной, С.А. Комарова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Л.П. Рассказова, В.А. Сапуна; теории административного права: А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Д.Н. Бахраха, Ю.А. Тихомирова; теории предпринимательского и коммерческого права: А.В. Белицкой, Е.П. Губина, Б.И. Пугинского; теории земельного права: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.А. Волкова, А.К. Голиченкова, Г.Л. Земляковой, И.А. Иконицкой, О.М. Козырь, О.И. Крассова, Н.Н. Мельникова, Н.Г. Нарышевой и других; теории экологического права: М.И. Васильевой, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатьевой, Н.В. Кичигина, Н.Л. Лисиной, Е.В. Новиковой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, С.Н. Русина, А.А. Третьяковой.

Анализ вопросов, касающихся преобразования застроенных территорий, требует комплексного подхода и опоры на результаты научных исследований,

проведенных экспертами в различных областях знаний, таких как экономика, урбанистика, архитектура и градостроительство. Соответственно, рассмотрение проблем преобразования застроенных территорий невозможно без использования научных работ специалистов в указанных областях. В связи с этим были изучены работы М. Мельниковой, М.Д. Сафаровой, С.Г. Стерника и других. Отдельно следует отметить исследования специалистов Фонда «Институт экономики города»: И.В. Генцлер, Е.Д. Игуменова, Н.Б. Косаревой, Т.Д. Полиди, Э.К. Трутнева, которые занимались комплексным анализом социально-экономических процессов в российских регионах и городах, а также вопросами правового регулирования и методического обеспечения в сфере недвижимости.

В процессе исследования указанных проблем особое внимание было уделено анализу трудов зарубежных специалистов, работающих в сферах права, архитектуры и градостроительства: Cohen С., Dardia M., Fouberg E.H., Geyer H., Merriman D., Sanoff H., Selmi D., Snopek K., Tallon A.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, иных судов; постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; материалы конкретных дел, решения о комплексном развитии территории, договоры о комплексном развитии территории. В диссертации также использовались опытные и статистические данные международных организаций и объединений, государственных органов и организаций, занимающихся вопросами градостроительства, в том числе опубликованные в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Научная новизна диссертации заключается в том, что разработано понятие преобразования застроенных территорий; определено соотношение видов преобразования застроенных территорий, на основе чего обоснована целесообразность отказа от реновации жилищного фонда как вида

преобразования застроенных территорий; уточнены юридически значимые признаки обособления территории для целей их преобразования, 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.

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.

На защиту выносятся следующие основные **научные положения и выводы:**

1. Преобразование застроенных территорий – это особый вид градостроительной деятельности, характеризующийся рядом отличительных признаков по сравнению с градостроительной деятельностью, осуществляемой в общем порядке, правовое регулирование которой осуществляется применительно к комплексному развитию территории жилой застройки и нежилой застройки, комплексному развитию территории по инициативе правообладателя и реновации жилищного фонда в городе Москве.

Отличительными признаками преобразования застроенных территорий являются:

1) льготный порядок изменения градостроительной документации, в рамках которого не требуется соблюдение иерархии градостроительной документации при принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки и нежилой застройки, а также реновации жилищного фонда в городе Москве;

2) специальный порядок изъятия объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд, включая земельные участки, объекты капитального строительства, нежилые помещения и объекты жилого

фонда, который обеспечивает освобождение территории для нового строительства или реконструкции;

3) установление прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере преобразования застроенных территорий особыми договорами в сфере градостроительной деятельности, имеющими смешанный характер;

4) изменение правового режима земельных участков в составе преобразуемой территории при создании новых объектов недвижимости, изменение степени обеспеченности условий жизнедеятельности как результат осуществления преобразования застроенных территорий.

2. 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.

Указанная цель 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.

3. Правовыми средствами обеспечения баланса публичных и частных интересов при преобразовании застроенной территории являются:

1) установление исчерпывающего перечня случаев допустимости привлечения оператора для реализации комплексного развития застроенной территории (срок реализации проекта, площадь преобразуемой территории, осуществление преобразования застроенной территории за счет бюджетных средств, преобразование застроенной территории в двух и более

муниципальных образованиях), а также требований к оператору в части наличия опыта в сфере преобразования застроенных территорий;

2) обязательность для уполномоченного органа публичной власти заключения договора о комплексном развитии территории с правообладателем, а также приоритет инициативы правообладателя по отношению к решению о комплексном развитии территории;

3) заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в случае, если преобразование застроенной территории включает ликвидацию накопленного экологического вреда.

4. Правовое обеспечение права каждого на благоприятную окружающую среду при преобразовании застроенных территорий должно включать:

1) 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;

2) запрет на осуществление комплексного развития территории в целях жилищного строительства в случае, если в результате оценки воздействия на окружающую среду установлена недопустимость размещения жилья;

3) обязанность застройщика осуществить рекультивацию территории перед началом строительства новых объектов капитального строительства.

Основным правовым средством обеспечения права на благоприятную окружающую среду является экологизация градостроительного законодательства.

5. Правовое регулирование преобразования застроенных территорий позволяет реализовать право каждого на благоприятные условия жизнедеятельности, что может быть обеспечено посредством установления расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности преобразуемой территории объектами коммунальной, транспортной,

социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов населения не ниже аналогичных показателей, утвержденных нормативами градостроительного проектирования.

В число дополнительных правовых средств обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности следует включить механизмы соучаствующего проектирования, предполагающие обязательность проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) в отношении изменений в мастер-планы (в части внесения изменений о территории комплексного развития), оценки воздействия на окружающую среду комплексного развития застроенной территории, решения о комплексном развитии застроенной территории, проекта планировки территории и проекта благоустройства территории.

Теоретическая значимость исследования. Сформулированное в ходе исследования понятие преобразования застроенных территорий, выявленное место преобразования застроенных территории в системе российского законодательства, выявленные правовые средства преобразования застроенных территорий призваны внести вклад в развитие теории устойчивого развития территорий и градостроительного права. Теоретическое осмысление проблемы способствует восполнению ряда пробелов в научном изучении проблем законодательства о градостроительной деятельности, экологического и земельного права. Основанные на комплексном подходе и содержащиеся в научном исследовании положения и выводы могут способствовать дальнейшим общетеоретическим исследованиям проблем правового регулирования преобразования застроенных территорий.

Практическая значимость исследования. Систематизированный эмпирический и теоретический материал научного исследования автора может использоваться в образовательном процессе в рамках программ подготовки по направлению «Юриспруденция». Также материал диссертации может быть

учтен и применен в правотворческой деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Диссертантом сформулированы **предложения по совершенствованию законодательства:**

- установить нормами ГрК РФ, что решение о комплексном развитии территории должно приниматься только в случае, если границы такой территории установлены на карте градостроительного зонирования правил землепользования и застройки в качестве территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории;

- внести изменения в ГрК РФ, позволяющие 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;

- включить в перечень сведений, включаемых в решение о комплексном развитии территории, сведения об обязанности проведения рекультивации земель лицом, заключившим договор о комплексном развитии территории;

- исключить право субъектов Российской Федерации отменять обязательность проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки в связи с комплексным развитием территории и по проекту документации по планировке территории, подлежащей комплексному развитию.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором. Вклад автора в результаты, опубликованные в совместных работах, является определяющим.

Достоверность результатов исследования основана на том, что автор проводил его самостоятельно, применяя анализ как федерального, так и регионального законодательства Российской Федерации, муниципальных

правовых актов, практики их применения, а также учитывая опыт зарубежного регулирования преобразования застроенных территорий.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Основные выводы и предложения по теме исследования излагались в качестве докладов и сообщений на конференциях и круглых столах: на всероссийском научно-практическом круглом столе «Актуальные проблемы правового регулирования и правоприменительной практики в сфере недвижимости и природопользования» (РГУП имени В.М. Лебедева, 2021), XXIX международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых Ломоносов в рамках Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2022» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2022), всероссийской конференции «Реализация стратегии пространственного развития Российской Федерации: проблемы правового обеспечения и практики применения» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022), XXV всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-25) (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2022), международной научно-практической конференции «Правовое обеспечение охраны окружающей среды, экологической безопасности и рационального природопользования в условиях современных вызовов» (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022), всероссийском круглом столе «Комплексное развитие территории как инструмент государственной инвестиционной политики» (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2023), XXVI всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (Софрино-25) (МГУ имени М.В. Ломоносова, 2023).

Содержащиеся в научном исследовании выводы и основные положения изложены в научных публикациях автора, опубликованных в журналах, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по

специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также в сборниках научно-практических конференций.

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, которые включают девять параграфов, заключения и библиографии.

Глава 1. Теоретические аспекты правового регулирования преобразования застроенных территорий

§1. Понятие и цели правового регулирования преобразования застроенных территорий

В законодательстве Российской Федерации не закреплено понятие «преобразования застроенных территорий», однако оно упоминается в отдельных подзаконных актах. Например, в приказе Минэкономразвития России от 09 января 2018 г. № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 07 декабря 2016 г. № 793»⁵ в перечень объектов в классе «Комплексное развитие территорий» включены «территории, подлежащие градостроительному преобразованию (развитие застроенных территорий, реорганизация промышленных территорий, иное существенное изменение плотности использования или функции территории)». Вместе с тем термин «преобразование застроенных территорий» представляется наиболее подходящим для его применения в целях родового определения всех видов изменения территорий со сложившейся застройкой: от сноса жилых домов первого периода индустриального строительства до перепрофилирования промышленных объектов.

В свете подхода к преобразованию застроенных территорий как к родовому понятию необходима для дальнейшего системного развития совершенствования законодательства выработка концептуальных теоретических позиций о юридической сущности преобразования застроенных территорий. В этом контексте необходимо отметить, что данный аспект в

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 09 января 2018 г. № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2018 № 49832) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.02.2018.

настоящее время остается недостаточно освещенным в юридической литературе, что создает определенные пробелы в понимании и интерпретации норм, касающихся данной сферы, что, в свою очередь, затрудняет эффективное применение законодательства.

В рамках научного дискурса понятие преобразования застроенных территорий находит свое отражение в трудах Л.Е. Бандорина⁶. В частности, автор акцентирует внимание на правовых аспектах, касающихся видов преобразования, связанных с развитием застроенных территорий (далее — РЗТ) и инвестиционными контрактами, которые существовали до момента полного урегулирования вопросов комплексного развития территорий (далее также — КРТ). Также Л.Е. Бандорин анализирует преобразование застроенных территорий в контексте изучения правового регулирования комплексного развития территорий⁷.

Э.К. Трутнев изучает преобразование застроенных территорий в рамках изучения способов такого преобразования: при КРТ по инициативе правообладателей и КРТ по инициативе органов местного самоуправления, комплексного развития территории в контексте принятия Закона № 494-ФЗ, а также утверждает, что преобразование застроенных территорий должно быть основано «на уважении прав собственности на недвижимость, предоставлении гарантий инвесторам, реальном взаимодействии органов власти и частных застройщиков, инвесторов»⁸.

В совместных исследованиях Э.К. Трутнев и Л.Е. Бандорин упоминают преобразование застроенных территорий как синоним изменения территорий в

⁶ См.: Бандорин Л.Е. Развитие застроенной территории и изъятие земельных участков. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 2. С. 4 – 8.

⁷ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. 2021. № 11. С. 41 - 52.

⁸ Трутнев Э.К. Анализ Закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 25 - 35; № 7. С. 70 - 81. // СПС «Консультант Плюс»; Трутнев Э.К. О рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий в период действия Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 24 - 34.

связи с их планируемым развитием, включая реконструкцию и новое строительство на месте сносимых объектов⁹.

Н.Б. Косарева проанализировала преобразование застроенных территорий с точки зрения предоставления жилищных гарантий при реализации комплексного развития территории, однако она отмечает, что «проекты КРТ не являются универсальным инструментом преобразования деградирующей градостроительной среды в городах, поскольку их реализация напрямую зависит от экономической привлекательности подобных проектов для частных инвестиций и возможности использования бюджетных средств для софинансирования»¹⁰.

В исследованиях Фонда «Институт экономики города» преобразование застроенных территорий упоминается как синоним развития, обновления застроенных территорий¹¹.

Таким образом, в научной юридической литературе преобразование застроенных территорий употребляется в значении изменения, развития, обновления застроенных территорий при анализе правового регулирования различных видов преобразования застроенных территорий: инвестиционных контрактов, развития застроенных территорий, комплексного развития территорий.

Преобразование застроенных территорий является доктринальным термином. Доктрина права, согласно В.С. Нерсисянцу, призвана упорядочить «противоречивый и хаотичный эмпирический материал действующего права в виде целостной и внутренне согласованной системы позитивного права»,

⁹ См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с. // СПС «Консультант Плюс»; Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. и др. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. С. 60, 98, 101, 107.

¹⁰ Косарева Н.Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. 2023. № 3 // СПС «Консультант Плюс».

¹¹ См.: Разработка рекомендаций по реализации проектов развития застроенных территорий // Фонд «Институт экономики города». 2016. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/razvitie_zastroennyh_territoriy_analiticheskiy_material_3.03.17.pdf (дата обращения: 01.09.2022); Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни. Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. М.: Фонд «Институт экономики города». 2016. // URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf (дата обращения: 01.09.2022).

соответственно изучение доктринального понятия преобразования застроенных территорий позволит создать юридическо-логическую модель позитивного права «как для надлежащего доктринального понимания и толкования позитивного права, так и для его фактического установления и действия в реальной действительности»¹².

Представляется, что понятие преобразования застроенных территорий можно рассматривать в нескольких аспектах.

Прежде всего обратимся к значению самого слова «преобразование». В толковом словаре С.И. Ожегова под преобразованием понимается крупное изменение, перемена, а под глаголом «преобразовывать» - 1) совершенно переделать, изменить к лучшему; 2) превратить из одного вида в другой, из одной формы в другую¹³. Д.Н. Ушаков также под преобразованием понимает «коренное изменение, реформу чего-нибудь», глагол «преобразовывать» - 1) в корне изменить, переделать на другой лад; 2) придать кому-чему-нибудь другой вид, образ, преобразить кого-что-нибудь; 3) превратить из одного вида, качества в другой вид, в другое качество¹⁴. Соответственно в самом общем смысле преобразование можно рассматривать как крупное, коренное изменение, в том числе в лучшую сторону, либо изменение вида и качества предмета, качественный переход в иное состояние.

С этой точки зрения, преобразование территории предполагает крупное, коренное изменение такой территории в различных аспектах, а значит такое изменение имеет комплексный характер. Комплексность предполагает совокупность, сочетание различных свойств объекта, подлежащих изменению при таком преобразовании.

Изменения территории могут иметь физический, экологический, социально-экономический и правовой характер. Рассмотрим преобразование застроенных территорий со стороны таких изменений.

¹² Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 382.

¹³ Ожегов С.И., под общ. ред. Л.И.Скворцова. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений: [новое издание] - 28-е изд., перераб. - Москва: Мир и образование, 2015. 1375 с.//С. 974.

¹⁴ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция. - Москва: Дом Славянской кн., 2008. - 959 с. С. 690.

С точки зрения *физических изменений* преобразование застроенных территорий представляет собой полный или частичный снос существующих объектов капитального строительства (а в отдельных случаях – частичной реконструкции существующих объектов капитального строительства) и строительство на их месте новых объектов капитального строительства, который сопровождается либо сокращением объемов застройки, либо ее уплотнением. Важно отметить, что в данном контексте также рассматривается строительство новых объектов, при котором плотность застройки остается в пределах прежнего уровня.

Также стоит отметить, что столь разительные физические изменения территории производятся не только путем сноса и строительства новых объектов, а может сопровождаться изменением планировочной структуры территории. Так, при изменении планировочной структуры территории могут устанавливаться новые красные линии, что влечет возможную необходимость в изменении границ земельных участков в целях формирования уличного фронта. Кроме того, могут определяться новые границы территорий общего пользования. Физические изменения в процессе преобразования застроенных территорий приводят к изменению ландшафта городской территории и параметров безбарьерной среды для маломобильных групп населения¹⁵.

Такие физические изменения застроенных территорий обуславливают необходимость интеграции новых объектов с уже существующими объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Это требует не только их реконструкции, но и строительства новых инфраструктурных сетей и объектов. Данный процесс трансформации способствует более рациональному использованию ранее недостаточно задействованных земельных участков, что, в свою очередь, позволяет устранить имеющиеся недостатки городской среды, а также создать условия для ее дальнейшего развития.

¹⁵ См.: Полиди Т.Д. Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт. // Фонд «Институт экономики города». - URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf (дата обращения: 03.09.2022). С. 3.

В свою очередь, описанные физические изменения территории, как и любое строительство, оказывают антропогенное воздействие на окружающую среду. Соответственно преобразование застроенных территорий влечет за собой также *экологические изменения*.

Преобразование застроенных территорий предопределяет использование застраиваемой территории на длительный срок, что подтверждает значимость соблюдения требований в области охраны окружающей среды и необходимость оценки воздействия на окружающую среду на начальных фазах планирования использования земель.

В рамках преобразования застроенных территорий первостепенное значение при планировании использования территорий и оценки возможного воздействия на окружающую среду приобретает градостроительная документация: документы территориального планирования и градостроительного зонирования, документация по планировке территории, инженерные изыскания, проектная документация, а также инструменты проверки (контроля) планируемых к реализации проектных решений на предмет их соответствия обязательным требованиям (экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, процедуры выдачи разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию).

Вместе с тем в юридической литературе отмечается недостаточность природоохранных требований, установленных законодательством о градостроительной деятельности, экологическим, земельным законодательством¹⁶.

Таким образом, при преобразовании застроенных территорий происходит значительное воздействие на окружающую среду, влияющее как на благополучие человека, так и на природную среду, ее компоненты и природные объекты. При этом существующее правовое регулирование, несмотря на

¹⁶ См.: Лисина Н.Л. Исследование проблем правовой охраны окружающей среды в городах: методологический аспект // Экологическое право. 2018. № 4. С. 26 – 31; Романова О.А. Правовые вопросы выявления и ликвидации накопленного вреда при осуществлении градостроительной деятельности на застроенных территориях // Экологическое право. 2020. № 1. С. 28 - 30.

наличие недостатков, предусматривает обязанность учитывать и соблюдать природоохранные требования при градостроительной деятельности.

Вместе с тем изменения в связи с преобразованием застроенных территорий имеют не только физический и экологический характер, но также имеют и *социально-экономическое* значение.

Активное развитие городов и высокие темпы урбанизации¹⁷, согласно данным ООН, оказывают негативное воздействие на запасы пресной воды, работу канализационных систем, среду обитания и системы общественного здравоохранения, приводят к изменению климата¹⁸.

Соответственно преобразование застроенных территорий в социально-экономическом плане должно быть ориентировано на устойчивое развитие городов с учетом особенностей каждой отдельно взятой территории и потребностей местного населения.

При этом стоит отметить, что предметом настоящего исследования является преобразование именно застроенных территорий как способ интенсивного развития городского пространства. Крупные города России развиваются двумя способами: экстенсивным и интенсивным¹⁹. Экстенсивный способ предполагает освоение незастроенных территорий: это окраины городов, сельскохозяйственные земли, озелененные территории. Интенсивный способ предполагает развитие застроенных территорий: то есть территорий, на которых уже расположены объекты капитального строительства.

Экстенсивное развитие может привести к проблеме разрастания городов (в международной практике для указанного явления используется термин «urban sprawl»), которая представляет собой неограниченное распространение городской застройки на незастроенных землях на крупных территориях без

¹⁷ Согласно данным ООН, начиная с 2007 года более половины населения мира живет в городах, и, по прогнозам, эта доля вырастет до 60% к 2030 году // URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/>. (дата обращения: 03.09.2022).

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Стандарт развития застроенных территорий. По заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере // URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsiyu-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/> С. 22. (дата обращения: 03.09.2022).

особого внимания к городскому планированию²⁰. При экстенсивном развитии города новые районы приобретают характер «спальных», для которых характерны монофункциональность, почти полное отсутствие локальных рабочих мест, отдаленность от культурных, социальных объектов, необеспеченность маршрутами общественного транспорта. Это приводит к тому, что местные жители вынуждены ежедневно пользоваться автомобилями, что провоцирует не только маятниковую миграцию и транспортные проблемы, но и увеличивает нагрузку на окружающую среду²¹.

Экстенсивное развитие городов ведет к «размыванию» их границ, что приводит к возникновению правовой неопределенности в части установления правового режима прилегающих земель, а также к повышению конфликтности освоения пригородных пространств²².

Альтернативной моделью развития городов становится интенсивное развитие, предполагающее оптимизацию использования уже застроенных территорий путем их преобразования. Особую важность интенсивного способа развития территорий следует подчеркнуть в связи с обветшанием, моральным и физическим устареванием массового жилищного фонда, возведенного в XX веке. Преобразование таких территорий позволяет не только улучшить жилищные условия граждан, но и изменить планировочную структуру города с учетом современного понимания комфортной городской среды, а также с точки зрения обеспеченности территории социальными, инфраструктурными объектами.

Таким образом, преобразование застроенных территорий является особым видом градостроительной деятельности, характеризующийся рядом отличительных признаков по сравнению с градостроительной деятельностью, осуществляемой в общем порядке.

²⁰ См.: Fouberg, E.H. Human geography: people, place, and culture. Murphy, Alexander B.; De Blij, Harm J. (10th ed.). Hoboken: Wiley.2012. p. 275.

²¹ См.: Голубева Я.А., Веретенников Д.И., Коротыч В.И., Крутенко Л.В., Малышев Г.Н., Низамутдинова Г.Р. Нестолничная реновация // Городские исследования и практики. 2019. №2 (15). С. 104-105

²² См.: Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 142.

Также преобразование застроенных территорий позволяет возобновить использование промышленных зон в границах населенных пунктов. Бывшие промышленные зоны зачастую представляют собой пустые, неиспользуемые территории в сложившейся плотной застройке и имеют большой потенциал для градостроительного развития городов, а также инвестиционный интерес для застройщиков. На таких территориях возможно строительство жилья, деловых, торговых, многофункциональных центров, объектов инфраструктуры. Также возможно возобновление промышленного производства при условии внедрения новых технологий, частичного изменения функций таких производств.

Преобразование застроенных промышленных зон позволяет использовать дополнительные площади для интенсивного городского развития: построить новое жилье, создать рекреационные зоны, а также новые рабочие места не только в центре города, но и недалеко от жилых районов, нередко расположенных по соседству с промышленными зонами.

При этом ревитализация промышленных зон имеет не только социально-экономическое значение, она также позволяет улучшить экологическую обстановку в населенном пункте. На территории неиспользуемых промышленных зон могут находиться заброшенные здания, отходы производства, остатки неиспользованного сырья, содержащие опасные, загрязняющие окружающую среду вещества, то есть такие территории могут соответствовать признакам объекта накопленного вреда окружающей среде²³.

Помимо физических, экологических, социально-экономических изменений преобразование застроенных территорий предполагает *изменения в правовой сфере*.

В связи с выявлением юридического значения преобразования застроенных территорий необходимо отметить основные модели регулирования застройки: точечная и комплексная. Точечная модель

²³ См.: Романова О.А. Правовые вопросы выявления и ликвидации накопленного вреда при осуществлении градостроительной деятельности на застроенных территориях // Экологическое право. 2020. № 1. С. 28.

предполагает несистемные действия «по образованию и определению характеристик застройки единичных земельных участков, выполняемые в индивидуальном порядке»²⁴. Комплексное регулирование (или зонально-правовое) подразумевает принятие градостроительной документации, создающей устойчивые и понятные для субъектов градостроительной деятельности условия для всестороннего развития территории. При комплексном регулировании учитываются не только возможные экономические выгоды инвестора, но также и вопросы развития социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, благоустройства территории с учетом обязательности учета контекста окружения территории и предоставления выбора приемлемых вариантов для правообладателей недвижимости.

Для достижения цели устойчивого развития правовое регулирование преобразования застроенных территорий, предполагающее коренные изменения такой территории по различным параметрам, должно обладать признаками комплексного типа регулирования застройки. Вместе с тем современные тенденции правового регулирования преобразования застроенных территорий, направленные на упрощение порядка принятия градостроительной документации, не способствуют усилению комплексности регулирования. Подробнее особенности разработки и принятия градостроительной документации при преобразовании застроенных территорий, а также их недостатки, снижающие уровень комплексности преобразования застроенных территорий, будут рассмотрены в третьей главе настоящего исследования.

К правовым последствиям преобразования застроенных территорий можно отнести изменение правового режима земельных участков, подлежащих такому преобразованию. В то же время существующий правовой режим земельного участка определяет юридические возможности для деятельности по преобразованию застроенных территорий.

²⁴ Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. - М.: Фонд «Институт экономики города». 2019. С. 23.

Ординарный правовой режим земель и земельных участков, согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ, Земельный кодекс РФ), «определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования»²⁵.

Теоретические основы правового режима земель разработаны достаточно подробно в юридической литературе. И.А. Иконицкая под правовым режимом земель понимала «установленные нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту управления государственными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией Российской Федерации важнейшие социально-экономические функции – основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории»²⁶.

О.И. Крассов определял правовой режим земель как «совокупность особых способов и правовых инструментов, определяющих содержание земельных отношений, являющихся предметом правового регулирования земельного права, в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки»²⁷.

Н.Г. Нарышева называет правовой режим земельного участка «базовым правовым средством земельного права» и выделяет вытекающие из правового режима следующие группы земельно-правовых средств: «правовые средства, определяющие содержание правового режима земельных участков, правовые средства, направленные на установление или изменение правового режима земельных участков, а также способы обеспечения использования и охраны земельных участков»²⁸. К первой группе относятся элементы правового режима

²⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

²⁶ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М.: Юрист, 2002. С. 200.

²⁷ Крассов О.И. Земельное право. НОРМА ИНФРА-М. Москва, 2014. С. 333.

²⁸ Нарышева Н.Г. Указ. соч. / СПС «Консультант Плюс».

земель: принадлежность земель к категории, разрешенное использование, оборотоспособность, ограничения и обременения²⁹. Ко второй группе относятся перевод земельных участков из одной категории в другую, градостроительное зонирование, создание зон с особыми условиями использования и территорий, предоставление земельных участков.

К тому же преобразование застроенных территорий приводит к временному изменению объема прав правообладателей земельных участков. Например, ч. 4.1 ст. 37 ГрК РФ устанавливает исключение из правила свободного выбора вида разрешенного использования: со дня принятия решения о КРТ и до дня утверждения документации по планировке территории, в отношении которой принято решение о ее комплексном развитии, изменение вида разрешенного использования (далее также – ВРИ) земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах такой территории, не допускается. Представляется, что такое исключение введено в целях минимизации затрат на последующее изъятие отдельных групп земельных участков и (или) объектов капитального строительства для публичных нужд в целях КРТ, возможность которого предусмотрена ст. 65 ГрК РФ.

Правовое регулирование видов преобразования застроенных территорий предполагает особый порядок предоставления земельных участков в целях такого преобразования в аренду без проведения торгов. В соответствии с пп. 13, 36 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, образованного в границах территории, лицу, с которым заключен договор о КРТ, либо юридическому лицу, обеспечивающему в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о КРТ, а также в целях реализации решения о

²⁹ См.: Кухаренко Л.В. Гарантии и защита прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю. М., 2020. // URL: consultant.ru/edu/student/nauka/archive/2020/ (дата обращения: 10.10.2022). С. 11.

реновации жилищного фонда в городе Москве Московскому фонду реновации жилой застройки.

Преобразование застроенных территорий может осуществляться не только на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, но и на земельных участках, находящихся в частной собственности либо переданных на различных правах частным лицам. В таком случае преобразование застроенных территорий приводит к возникновению отношений по изъятию земельных участков и объектов недвижимости для государственных и муниципальных (публичных) нужд.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд носит конфликтный характер, поскольку это явление напрямую связано с принудительным отчуждением имущества частных правообладателей. При этом отчуждение имущества в целях последующего экономического развития территории, в том числе в рамках преобразования застроенных территорий, зачастую предполагает изъятие имущества из частной собственности, передачу его частному же инвестору (так называемая коммерческая экспроприация³⁰).

В некоторых зарубежных странах принудительное изъятие земельных участков в пользу частного лица допускается, при этом на практике и в законодательстве выработаны критерии, при наличии которых разрешена такая экспроприация. Например, в Германии коммерческая экспроприация возможна в целях осуществления коммерческой деятельности, непосредственно направленной на достижение общего блага, и коммерческой деятельности опосредованно, косвенно содействующей общему благу (например, путем создания новых рабочих мест). При этом для коммерческих изъятий с опосредованным эффектом для общего блага «должны применяться повышенные критерии оценки ее допустимости»³¹.

В США предметом нескольких значимых дел в судебной практике стало изъятие земельных участков для частно-публичных нужд. В делах *Berman*

³⁰ См.: Поветкина Е.Л., Кучин С.А. Изъятие в пользу частного лица: практика Германии и США // Вестник ВАС РФ. 2014. № 7. С. 4.

³¹ Поветкина Е.Л., Кучин С.А. Указ. соч. С. 12.

v. Parker, Hawaii Housing Authority v. Midkiff, Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit³² суд пришел к выводу о том, что «изъятия земельных участков в целях благоустройства и редевелопмента³³, строительства завода являются правомерными и соответствуют положениям Пятой поправки к Конституции США, согласно которой «частная собственность не может быть изъята для публичных нужд без справедливой правовой процедуры и вознаграждения»³⁴.

В 2005 году Верховный суд США вынес знаковое решение по делу Kelo v. City of New London³⁵. С целью ревитализации территории власти города приняли новый план развития территории, в соответствии с которым предполагалось строительство в целях экономического развития территории. Согласно решению суда, изъятие земельных участков для публичных нужд с последующей их передачей частному владельцу в данном случае было обосновано, поскольку экономическое развитие является допустимой целью принудительного изъятия (public use). Вместе с тем проект, предусмотренный планом развития, так и не был реализован.

После принятия Верховным судом США решения по вышеуказанному делу «45 штатов пересмотрели свои законы, чтобы лучше защитить частное имущество, ограничив полномочия правительства по принудительному отчуждению частной собственности»³⁶.

Явление коммерческой экспроприации недвижимости для российской правовой действительности является новым в связи с относительно недавним (с 1990 года³⁷) распространением частной собственности на землю. Вместе с тем высокие темпы урбанизации, а также развитие видов преобразования

³² См.: Cohen C. E., Eminent Domain after Kelo V. City of New London: An Argument for Banning Economic Development Takings. Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 29, p. 491, 2006 // URL: <https://ssrn.com/abstract=888404>. (дата обращения: 10.10.2022). P. 494-495.

³³ Подробнее о понятии редевелопмента см. стр. 43-44 настоящего исследования.

³⁴ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 563.

³⁵ Kelo v. City of New London. 545 U.S. 469 (2005) // URL: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l/usrep/usrep545/usrep545469/usrep545469.pdf>. (дата обращения: 10.10.2022)

³⁶ Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с. // СПС «Консультант Плюс».

³⁷ См.: Земельное право России / Г. А. Волков, С. Р. Багаутдинова, Л. Е. Бандорин и др. — Проспект, 2023. С. 20.

застроенных территорий в XXI веке привели к необходимости появления правового регулирования в данной сфере. Как отмечает О.М. Козырь, современное законодательство России за свою историю «прошло путь от абсолютизации права частной собственности до попытки найти разумный баланс частных и публичных интересов при осуществлении и прекращении права частной собственности»³⁸.

Таким образом, изъятие объектов недвижимости для так называемых «частно-публичных» интересов является актуальной проблемой, возникающей при реализации проектов преобразования застроенных территорий как в России, так и в зарубежных странах. Представляется, что при реализации этих проектов такое изъятие должно осуществляться при соблюдении критериев публичных нужд и при соблюдении надлежащей процедуры, предполагающей учет мнения граждан, справедливое возмещение, а также возможность оспорить решения об изъятии в установленном порядке.

Преобразование застроенных территорий жилой застройки предполагает изъятие не только земельных участков, но и жилых помещений и жилых домов. Соответственно преобразование застроенных территорий приводит к возникновению отношений по изъятию жилых помещений и предоставлению нового жилья. В этой связи обеспечение жилищных прав граждан при преобразовании застроенных территорий становится принципиальным вопросом, влияющим на саму возможность осуществления таких проектов.

Как справедливо отмечает Н.Б. Косарева, улучшение жилищных гарантий граждан важно не только с социальной точки зрения, но и необходимо в целях поддержки собственниками жилых помещений проектов КРТ жилой застройки на общих собраниях собственников многоквартирных домов, а также позволит избежать замедления реализации проекта или же полной его отмены в связи с несогласием жителей на переезд на невыгодных для них условиях³⁹.

³⁸ Козырь О.М. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Развитие основных идей Гражданского кодекса России в современном законодательстве и судебной практике: Сборник статей, посвященный 70-летию С.А. Хохлова / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Статут, 2011. // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ См.: Косарева Н.Б. Указ. соч.

Так, недостаточность гарантий жилищных прав собственников жилых помещений стала причиной наложения моратория на проекты КРТ в городе Санкт-Петербурге. Закон Санкт-Петербурга от 29.06.2022 № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге»⁴⁰ (далее – Закон Санкт-Петербурга № 444-59) был принят с целью реализации положений федерального закона № 494-ФЗ. Однако, следует отметить, что в указанном законе отсутствуют гарантии предоставления равнозначного жилого помещения, как это предусмотрено ч. 7 ст. 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации⁴¹ (далее – Жилищный кодекс РФ).

Более того, в тексте закона не предусмотрены гарантии переселения граждан в пределах одного района, что представляет собой значительную проблему для жителей, учитывая масштабы и сложность структуры такого крупного города, как Санкт-Петербург.

С коллективным исковым заявлением о признании недействующим Закона Санкт-Петербурга № 444-59 обратились жители Санкт-Петербурга в связи с нарушением жилищных прав граждан при принудительном отчуждении имущества для публичных нужд⁴². В ответ на общественный резонанс и многочисленные обращения жителей Санкт-Петербурга мораторий на срок до 01 января 2024 года был введен в 2022 году в целях внесения изменений в указанный закон, которые учитывали бы интересы местных жителей еще на один год, до 01 января 2025 мораторий был продлен Законодательным собранием Санкт-Петербурга⁴³.

⁴⁰Закон г. Санкт-Петербурга от 29 июня 2022 г. № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге» // Официальный интернет-портал правовой информации. 04 июля 2022 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.08.2024).

⁴¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Часть I). Ст. 14.

⁴² Информация по делу № 3а-8/2024 (3а-224/2023) // URL: https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=81323035&case_uid=62d44c46-3837-4157-8f07-75b620dd6742&delo_id=41. (дата обращения: 19.02.2024).

⁴³ Информация об итогах рассмотрения повестки дня заседания Законодательного Собрания СПб (таблица) 29.11.2023 // URL: <https://www.assembly.spb.ru/agenda/reports/432> (дата обращения: 19.02.2024).

Таким образом, изъятие и предоставление жилых помещений являются правовыми последствиями преобразования застроенных территорий и должны соответствовать целям улучшения жилищных условий граждан. В связи с этим наличие гарантий обеспечения жилищных прав граждан при переселении в рамках преобразования застроенных территорий становится одним из важнейших предметов правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации.

Преобразование застроенных территорий также влечет возникновение договорных правоотношений, выражающихся в заключении договоров в сфере градостроительной деятельности.

С точки зрения теории права, договорно-регулятивная деятельность предполагает использование децентрализованного метода правового регулирования, однако «необходимость обеспечения публичного интереса в ходе выработки сторонами договора согласованных моделей поведения требует использования средств односторонне-властного регулирования»⁴⁴. Соответственно, любой договорно-регулятивной деятельности присущи как общеправовые средства, вырабатываемые в порядке односторонне-властного правового регулирования, так и собственно договорно-регулятивные средства, отражающие специфику децентрализованного метода регулирования⁴⁵.

С учетом специфики договорного регулирования и в силу публичного характера регулирования градостроительной деятельности вопрос регулирования договоров, применяемых при преобразовании застроенных территорий, является дискуссионным и не получившим однозначной оценки в научной литературе.

На протяжении трех десятков лет, прошедших с распада СССР и начала формирования рынка недвижимости в России, договорные формы в сфере градостроительства применялись при осуществлении различных видов преобразования застроенных территорий. Инвестиционные договоры,

⁴⁴ Бакулина Л.Т. Общая теория договорного правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2019. С. 192.

⁴⁵ См.: там же. С. 192-193.

закключаемые между органами государственной или муниципальной власти с частными лицами в сфере градостроительной деятельности, не были урегулированы действовавшим законодательством, однако на практике широко применялись.

Дальнейшее развитие системы правового регулирования преобразования застроенных территорий привело к появлению договоров о развитии застроенных территорий, о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков или органов местного самоуправления. В настоящее время, с принятием Закона № 494-ФЗ, договорные отношения в сфере преобразования застроенных территорий регулируются нормами о договоре о комплексном развитии территорий (гл. 10 ГрК РФ).

В научной литературе ведется дискуссия об определении правовой природы договоров, опосредующих преобразование застроенных территорий. Такие договоры носят выраженный административный характер, так как они регламентируют права и обязанности сторон, вовлеченных в такие отношения, которые формируются на основе специфической динамики взаимодействия, где ключевую роль играет принцип власти и подчинения.

Данные правоотношения характеризуются неравенством сторон, что обусловлено тем, что одна из них обладает властными полномочиями, позволяющими ей устанавливать правила и требования, обязательные для выполнения другой стороны (граждан или организаций), поскольку органы местного самоуправления или государственной власти обладают компетенцией и властно-распорядительными функциями в сфере использования и охраны земель, а также в сфере градостроительной деятельности⁴⁶.

Также в качестве признаков административного договора называют закрепленную необходимость удовлетворения публичного либо государственного интереса (в случае заключения договоров о преобразовании

⁴⁶ См.: Кучин С. А. Конструкция градостроительного договора: история развития немецкого строительного права // Арбитражная практика. 2014. № 9. С. 112 - 122. Лукьяненко Г. В. Административно-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 108 – 113; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. С. 341, 399-409.

застроенных территорий такими интересами является создание комфортной городской среды, развитие социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, улучшение жилищных условий граждан), а также «осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления, возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении другой стороной принятых обязательств»⁴⁷.

В судебной практике также распространена позиция об административной природе соглашений в сфере градостроительной деятельности между публичными образованиями, имеющими властные полномочия, с частным субъектом: они не являются гражданско-правовыми сделками, такие отношения являются «публично-правовыми и непосредственно связаны с выполнением органами муниципального образования властно-распорядительных функций»⁴⁸.

Несмотря на наличие существенных признаков административного договора, не все ученые признают существование категории административного договора⁴⁹. В научной литературе рассуждают о гражданско-правовой природе договоров, связанных с преобразованием застроенных территорий⁵⁰.

Действительно, для заключения и исполнения административных договоров необходимо применять устанавливаемые гражданским

⁴⁷ Там же. С. 400.

⁴⁸ Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 // Вестник ВАС РФ, 2012, № 7; Постановление Президиума ВАС РФ от 5 февраля 2013 г. № 12444/12 по делу № А32-24023/2011 // Вестник ВАС РФ, 2013, № 7.

⁴⁹ См.: Забоев К.И. Принцип свободы договора в российском гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 17, 22.

⁵⁰ См.: Козлова Е.Б. Гражданско-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 10. Ч. 2. С. 82 – 89; Поднавозова Ю.В. Правовое значение договора о развитии застроенной территории: дефиниции, коллизии, перспективы применения // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 2. С. 77 - 81); Бевзенко Р.С. Возникновение права собственности на недвижимость в силу записи, права инвесторов и злоупотребление правом. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 15.09.2015 № 305-ЭС15-3617 (дело «Ремонтник») // Вестник экономического правосудия РФ. 2015. № 10. С. 4 - 11.

законодательством общие требования к договорам: «о форме договора; случаях его недействительности; сроках, устанавливаемых в договоре; участниках договора и их административно-правовом статусе; исполнении договора; обеспечении исполнения обязательств, определенных в договоре; ответственности за нарушение условий договора; его изменение и расторжение»⁵¹. Соответственно, в условиях отсутствия в российском законодательстве общего, основополагающего регулирования административных договоров, происходит субсидиарное применение гражданско-правовых конструкций в осуществление административных по своей сути правоотношений.

Третья группа ученых отмечает, что группу этих договоров невозможно однозначно определить как частноправовые или публично-правовые, соответственно, специфика их заключается в том, что договоры в сфере градостроительной деятельности нельзя рассматривать односторонне⁵², так как гражданское законодательство не направлено на устойчивое развитие поселений, а публично-правовые обязанности органа местного самоуправления в сфере градостроительства нельзя считать простым эквивалентом встречного предоставления, как в обычных гражданско-правовых сделках.

Г.А. Мисник, рассматривая вопрос о правовой природе договора о КРТ, относит их к комплексным договорам о партнерстве, которые «характеризуются сочетанием публичных обязательств и положений нормативного характера», а также включают элементы гражданско-правовых и административных договоров⁵³.

Таким образом, регулирование договоров о преобразовании застроенных территорий совмещает в себе как императивные требования

⁵¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. Соч. С. 408.

⁵² См.: Болтанова Е.С. Развитие градостроительного законодательства России в части регулирования договорных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 8. С. 86; Ершов О.Г. Договор подряда на проектные и изыскательские работы в гражданском праве зарубежных стран // Новый юридический журнал. 2013. № 3. С. 79 – 88; Ляхова М.А. Правовая природа договора о развитии застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 834 - 841.

⁵³ Мисник Г.А. Комплексный договор как основание возникновения земельных правоотношений // Правовые вопросы недвижимости. 2023. № 2. С. 18 - 20.

градостроительного законодательства, так и общие нормы о гражданско-правовых сделках.

Также высказывается позиция об отнесении договора о преобразовании застроенных территорий к инструментам государственно-частного (или муниципально-частного) партнерства⁵⁴ в связи с общественной значимостью целей их заключения, взаимовыгодностью таких договоров, особым субъектным составом и иными обстоятельствами⁵⁵.

В зарубежных странах также используются градостроительные договоры. В Соединенных штатах Америки отношения с инвестором в рамках преобразования застроенных территорий регулируются договором о развитии территории (development agreement) - соглашением с публично-правовыми образованиями (с муниципалитетами, агентствами по развитию территорий), в котором регламентируется правовой режим земельного участка путем контрактного зонирования, а также устанавливаются стабилизационные оговорки. Такие соглашения можно назвать аналогом российского КРТ, они являются по сути инструментом планирования, который предоставляет большую свободу действий для продвижения стратегий местного развития⁵⁶.

Хотя договор о развитии территории может рассматриваться как альтернатива традиционному процессу градостроительного зонирования, на практике он обычно используется в сочетании с ним. Например, нередко инициатор проекта подает заявку на утверждение разрешения на условно разрешенное использование, изменение правил зонирования и на заключение договора о развитии территории в целях реализации одного и того же проекта⁵⁷.

⁵⁴ См.: Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. — 2023. — № 2. — С. 27–32; Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Указ. соч. С. 283; Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории - новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12. С. 53; Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // Проблемы прогнозирования. 2023. № 2(197). С. 57-75.

⁵⁵ См.: Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Указ. соч. С. 27–32.

⁵⁶ См.: Larsen D. J. Development agreement manual: collaboration in pursuit of community interests. The Institute For Local Self Government. 2002. // URL: http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_FinalDevAgreement4-5-02.pdf. (дата обращения: 18.07.2023). P. 10.

⁵⁷ Ibid. P. 9.

Договор о развитии территории содержит следующие условия: разрешенное использование земельного участка, плотность застройки, максимальная высота и размер предполагаемых зданий, положения о резервировании или изъятии земель для публичных нужд общественных целей, положения, касающиеся финансирования необходимых общественных улучшений, а также положения о последующем возмещении этого финансирования, в зависимости от обстоятельств, сроки начала и завершения строительства или этапов строительства, срок действия соглашения⁵⁸. В свою очередь, частное лицо обязуется перечислить денежные средства в бюджет публично-правового образования или обеспечить безвозмездную передачу необходимых объектов инфраструктуры⁵⁹.

В действующем законодательстве РФ отсутствует возможность внесения изменений в градостроительную документацию на основании соглашений по аналогии с контрактным зонированием, применимым в США⁶⁰. При этом договор о комплексном развитии территории предполагает обязательства публичной стороны по принятию и применению нормативных правовых актов, а также по реализации своих властных полномочий в пользу лица, заключившего договор о КРТ: мероприятий по утверждению документации по планировке территории, образованию и предоставлению земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, а также предоставить льготы и меры государственной поддержки (при наличии) лицу, заключившему договор о КРТ (ст. 68 ГрК РФ).

Особенностью правовой системы Германии является регулирование градостроительных договоров – особого вида соглашений, заключаемых между «муниципалитетом и частным лицом, направленных на распределение их

⁵⁸ Ibid. P. 26.

⁵⁹ См.: Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. 2021. № 8. С. 153 - 170. / СПС «Консультант Плюс».

⁶⁰ Там же.

обязанностей по реализации планов по развитию и застройке территорий, в том числе распределение соответствующих затрат сторон»⁶¹.

В соответствии с § 11 Строительного кодекса Германии (далее - BauGB)⁶² предметом градостроительного договора может являться подготовка и проведение градостроительных мероприятий инвестором за его счет, в том числе изменение правового режима земельных участков, оздоровление почвы и прочие подготовительные мероприятия, разработка градостроительных планов, экологических отчетов; содействие и обеспечение достижения целей, поставленных градостроительным планом, удовлетворение потребности в жилье местного населения; возмещение за свой счет издержек, которые возникают у общины в связи с проведением градостроительных мероприятий и являются условием или следствием запланированного проекта; строительство и использование зданий для производства, распределения, использования или хранения электроэнергии.

Отдельно в § 11 BauGB отмечается, что муниципалитет может заключать градостроительные договоры также с юридическим лицом, в состав учредителей которого он входит. В рамках законодательства Российской Федерации также установлена возможность заключения соглашений между оператором комплексного развития территорий и уполномоченными органами, включая федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, а также уполномоченные органы местного самоуправления (ст. 71 ГрК РФ).

Важную роль градостроительные договоры играют при реализации проектов развития территории в соответствии со второй главой BauGB. При реализации проектов реновации (§ 171a-§ 171d BauGB) градостроительный договор заключается после утверждения муниципалитетом территории

⁶¹ Хендрикс А., Волович Н.В. Реновация в Восточной Германии: программа поддержки «исчезающих» городов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. №5 (200). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/renovatsiya-v-vostochnoy-germanii-programma-podderzhki-ischezayuschih-gorodov> (дата обращения: 23.08.2023).

⁶² Baugesetzbuch (BGBI. I S. 2414) // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>. (дата обращения: 23.08.2023).

реновации и концепции градостроительного развития. В таких договорах могут быть урегулированы сроки проведения мероприятий по сносу зданий, порядок использования территорий в переходное время, порядок выдачи субсидий на понесенные расходы, что позволяет заранее урегулировать конфликтные вопросы между муниципалитетом и собственниками земельных участков и зданий, арендаторами недвижимости, банками, предприятиями коммунальных услуг⁶³.

В научной литературе признается, что градостроительные договоры в ФРГ имеют административную природу, так как они направлены на осуществление публичными органами власти полномочий по решению градостроительных задач⁶⁴.

Таким образом, преобразование застроенных территорий следует рассматривать как особый вид градостроительной деятельности, характеризующийся рядом отличительных признаков по сравнению с градостроительной деятельностью, осуществляемой в общем порядке, правовое регулирование которой осуществляется применительно к комплексному развитию территории жилой застройки и нежилой застройки, комплексному развитию территории по инициативе правообладателя и реновации жилищного фонда в городе Москве.

Отличительными признаками преобразования застроенной территории являются:

- 1) льготный порядок изменения градостроительной документации, в рамках которого не требуется соблюдение иерархии градостроительной документации при принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки и нежилой застройки, а также реновации жилищного фонда в городе Москве;

⁶³ См.: Хендрикс А., Волович Н.В. Указ. соч. С. 29-31.

⁶⁴ См.: Кучин С.А. Конструкция градостроительного договора: история развития немецкого строительного права // Арбитражная практика. 2014. № 9. С. 112 – 122; Ершов О.Г. Договор подряда на проектные и изыскательские работы в гражданском праве зарубежных стран // Новый юридический журнал. 2013. № 3. С. 79 - 88.

2) специальный порядок изъятия объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд, включая земельные участки, объекты капитального строительства, нежилые помещения и объекты жилого фонда, который обеспечивает освобождение территории для нового строительства или реконструкции;

3) установление прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере преобразования застроенных территорий особыми договорами в сфере градостроительной деятельности, имеющими смешанный характер;

4) изменение правового режима земельных участков в составе преобразуемой территории при создании новых объектов недвижимости, изменение степени обеспеченности условий жизнедеятельности как результат осуществления преобразования застроенных территорий.

Следует рассмотреть соотношение понятия преобразования застроенных территорий с понятием редевелопмента, которым оперирует законодательство США. Как институализированное явление редевелопмент возник в середине прошлого века в США, где в 1945 году был впервые принят закон о редевелопменте в штате Калифорния⁶⁵ как ответ на проблемы, возникшие в связи с урбанизацией (разрастание городов, маятниковая миграция, физический и экономический упадок территорий, возникновение городских трущоб).

Указанным законом впервые было нормативно закреплено понятие редевелопмента как «планирование, разработка, перепланирование, перепроектирование, реконструкция, очистка, реабилитация проектной территории или любые комбинации из приведенных значений на всей или на части территории»⁶⁶. Главной целью редевелопмента названо «обеспечение соответствия жилых, коммерческих, промышленных, общественных и иных объектов и территорий интересам общего благосостояния»⁶⁷.

⁶⁵ California Community Redevelopment Law // URL: <https://law.justia.com/codes/california/2016/code-hsc/division-24/part-1/> (дата обращения: 25.08.2023).

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

В научной литературе⁶⁸ редевелопмент рассматривается в первую очередь как экономическое понятие, а именно: целенаправленное изменение существующей недвижимости, в результате которого объект приобретает качественно новые свойства и характеристики, повышающие его стоимость и ликвидность, процесс, способный помочь местной власти устранить экономический и социальный упадок на определенной территории.

Также редевелопмент рассматривается как вид предпринимательской деятельности⁶⁹, целью которого, помимо получения прибыли, является «привлечение инвестиций для преодоления тенденций упадка, создание рабочих мест, оживление бизнеса, восстановление и развитие жилищно-коммунального и производственного секторов, развитие эффективной системы социального обеспечения населения и сервисных услуг»⁷⁰.

В литературе по строительству и архитектуре редевелопмент определен как процесс вторичного, комплексного развития территории (ее «возрождения»), «процесс преобразования уже имеющихся на территории объектов недвижимости (в основном, на базе ветхого фонда) в совершенно новые, часто с изменением их функционального назначения»⁷¹.

Приводятся различные классификации редевелопмента: выделяют полный, частичный и поверхностный редевелопмент⁷², а также глобальный и местного значения⁷³. При этом под глобальным или полным редевелопментом понимают полное изменение территорий, включая изменение функционального

⁶⁸ См.: Журбей Е.В., Давыборец Е.Н., Еленева Е.В. Редевелопмент как перспективный механизм развития муниципальных территорий: зарубежный и отечественный опыт // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2014. №4 (31). С. 93-94; Шалина Д.С., Степанова Н.Р. Реновация, редевелопмент, ревитализация и джентрификация городского пространства // Фундаментальные исследования. – 2019. – № 12-2. – С. 285-289. Валяева Н.А., Карелин Д. В. Развитие застроенных территорий. Основные аспекты реализации // Вестник ТГАСУ. 2017. №4 (63). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-zastroennyh-territoriy-osnovnye-aspekty-realizatsii> (дата обращения: 12.07.2023).

⁶⁹ См.: Лapidус А.А., Топчий Д.В., Ефремова В.Е., Кузин Е.А. Редевелопмент промышленных территорий // Вестник МГТУ им. Г. И. Носова. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/redevelopment-promyshlennyh-territoriy> (дата обращения: 12.07.2023).

⁷⁰ Быстров П. Н., Закиров Р. С. К вопросу о редевелопменте промышленных территорий в центральной части города // Известия КазГАСУ. 2006. №1 (5). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-redevelopmente-promyshlennyh-territoriy-v-tsentralnoy-chasti-goroda> (дата обращения: 12.07.2023).

⁷¹ Быстров, П.Н. Закиров Р. Там же.

⁷² См.: Голованов Е.Б., Киселева В.А. Развитие редевелопмента как направления по преобразованию городских территорий // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2013. №3. С. 12-13.

⁷³ См.: Лapidус А.А., Топчий Д.В., Ефремова В.Е., Кузин Е.А. Указ. соч.

назначения территории и согласования новой планировочной структуры, а редевелопмент местного значения связывают с перепрофилированием, модернизацией, обновлением уже существующих объектов капитального строительства.

В литературе и на практике существуют иные термины, применяемые в отношении деятельности по преобразованию застроенных территорий. Так, под джентрификацией понимается система мер, нацеленная на «радикальное улучшение качества жизни в деградировавших старых районах за счет их модернизации и заселения более состоятельным контингентом жителей»⁷⁴. В научной литературе отмечается, что такое преобразование территорий приводит к увеличению жилищной сегрегации, нарушению делового и жизненного уклада в сложившихся районах, а также «происходит повышение среднего уровня доходов населения района за счет замены жителей с низкими доходами на более состоятельных»⁷⁵.

Ревитализация, регенерация предполагает качественное преобразование архитектурно-градостроительных ветхостей, «оживление» территории или объекта, которые больше не функционируют, восстановление, создание активной среды из «мертвых» городских пространств»⁷⁶.

Широко употребляемым также является понятие реновации. Под реновацией в самом общем смысле понимается процесс улучшения, реконструкции и реставрации без разрушения целостности структуры⁷⁷, а также процесс обновления, «замещения выбывающих в результате физического и морального износа элементов основных производственных фондов новыми»⁷⁸.

В странах Европы, в которых присутствует массовая застройка коммунистического периода, например, в Германии, процесс реновации предполагает не только снос, но также и обновление жилищного фонда путем

⁷⁴ Бондаренко И.А. Реновация городской среды: исторические прецеденты: монография. М.-СПб.: НИИИТИАГ, 2021. С. 14.

⁷⁵ Полиди Т.Д. Указ соч. С. 3, 25.

⁷⁶ Шалина Д.С., Степанова Н.Р. Указ. соч. С.286; Бондаренко И.А. Указ. соч. С. 14.

⁷⁷ См.: там же. С. 12.

⁷⁸ Большой толковый словарь русского языка / под. ред. С.А. Кузнецова. СПб: Норинт, 2003. – 1536 с.

замены инженерных коммуникаций, энергетической модернизации зданий, надстройки этажей, лифтовых шахт, модификации фасадов, а также улучшения социального статуса жильцов⁷⁹.

В России понятие реновации обрело новое значение с принятием в 2017 г. программы реновации жилищного фонда в Москве. В соответствии со ст. 4 закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации» под реновацией жилищного фонда в городе Москве понимается «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с программой реновации жилищного фонда в городе Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства»⁸⁰.

Таким образом, как будет рассмотрено в главе 2 настоящего исследования, реновация жилищного фонда в городе Москве представляет собой вид преобразования застроенных территорий. Отдельно отметим, что программа реновации жилищного фонда в городе Москве, хотя и урегулирована федеральными и региональными нормативными правовыми актами, не носит универсального характера, поскольку применяется только на территории города Москвы.

Вместе с тем понятия редевелопмента, джентрификации, ревитализации носят в основном экономическое, социальное, архитектурно-строительное наполнение и не имеют отражения непосредственно в законодательных актах Российской Федерации.

В связи с этим преобразование застроенных территорий будет рассмотрено как родовое понятие в качестве межотраслевого правового института, то есть устойчивой группы правовых норм, регулирующих

⁷⁹ См.: Мельникова М. Не просто панельки: немецкий опыт работы с районами массовой жилой застройки. 2020 // URL: <https://masshousing.ru/>. (дата обращения: 12.07.2023). С. 109.

⁸⁰ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

общественные отношения по комплексному изменению территорий, на которых расположены объекты капитального строительства.

С точки зрения правового регулирования, преобразование застроенных территорий представляет собой целенаправленное, организованное, гарантированно-результативное нормативно-организационное регулирование общественных отношений по комплексному изменению территорий, на которых расположены объекты капитального строительства, имеющее физические, экологические, социально-экономические и правовые последствия.

При этом правовое регулирование преобразования застроенных территорий опосредует определенный механизм взаимодействия лиц, участвующих в общественных отношениях по преобразованию застроенных территорий, в первую очередь – взаимодействия публичной и частной сторон по вопросам предоставления и изъятия земельных участков, жилых помещений, особого порядка принятия и изменения градостроительной документации, сноса, строительства зданий и сооружений, распределения и закрепления обязательств между публичной и частной сторонами.

В разные периоды развития постсоветского законодательства о градостроительной деятельности существовали следующие виды преобразования застроенных территорий: инвестиционные контракты, развитие застроенных территорий, комплексное и устойчивое развитие территорий (которое включало: развитие застроенных территорий (ст. 46.1–46.3 ГрК РФ), комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (ст. 46.9 ГрК РФ), комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (ст. 46.10, 46.11 ГрК РФ)), комплексное развитие территорий и реновация жилищного фонда в городе Москве⁸¹.

⁸¹ См.: Кухаренко Л. В. История развития законодательного регулирования преобразования застроенных территорий // Экологическое право. 2022. № 6. С. 3–6.

В действующем законодательстве специальное правовое регулирование на федеральном уровне существует в отношении следующих видов преобразования застроенных территорий: комплексного развития территорий и реновации жилищного фонда в городе Москве.

В настоящем исследовании преобразование застроенных территорий будет рассмотрено с точки зрения правового регулирования, соответственно, представляется необходимым определить доктринальные основы правового регулирования.

С.С. Алексеев определяет правовое регулирование как «разновидность социального регулирования, которая имеет целенаправленный, организованный, гарантированно-результативный характер, представляет собой нормативно-организационное регулирование общественных отношений, их государственно-властное, ценностное нормирование»⁸². Также С.С. Алексеев отмечал, что «правовое регулирование осуществляется при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.)»⁸³.

Ю.А. Тихомиров в качестве исходных элементов правового регулирования называет: «цели и предмет правового регулирования, субъекты и объекты регулирования, процесс и стадии регулирования, способы (методы) регулирования, результаты и новый цикл регулирования»⁸⁴.

Таким образом, в рамках данного исследования преобразование застроенных территорий будет рассмотрено с точки зрения механизма и элементов правового регулирования.

Р. Иеринг отмечал, что содержание права определяется целью⁸⁵. Из определения С.С. Алексеева следует, что правовое регулирование направлено на определенную общественно необходимую цель. Н.Г. Нарышева отмечает, что «когда законодатель полагает, что наиболее оптимальным способом ее

⁸² Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1 // М.: Юрид. лит., 1981. С. 288.

⁸³ Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 209.

⁸⁴ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. - М.: Формула права, 2008. С. 27.

⁸⁵ См.: Иеринг Р. фон. Цель в праве. Т. 1 / пер. В.Р. Лицкого [и др.]. СПб.: Н.В. Муравьев, 1881. С. 315.

достижения является правовое воздействие, эта цель приобретает характер правовой»⁸⁶, а достигается такая цель при помощи правовых средств.

С точки зрения инструментальной теории права, правовая цель – «это идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»⁸⁷. Соответственно, необходимо определить, на достижение каких правовых целей направлено правовое регулирование преобразования застроенных территорий.

Применительно к правовому регулированию видов преобразования застроенных территорий цели каждого вида определены законодательно. Так, согласно ст. 64 ГрК РФ целями комплексного развития территории являются:

«1) обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, муниципальных округов, городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства;

2) обеспечение достижения показателей, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан, в соответствии с указами Президента Российской Федерации, национальными проектами, государственными программами;

3) создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, муниципальных округов, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур;

4) повышение эффективности использования территорий поселений, муниципальных округов, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда;

⁸⁶ Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. С. 11.

⁸⁷ Малько А.В., Шундииков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 44.

5) создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий».

Реновация жилищного фонда в городе Москве, в соответствии со ст. 1 закона г. Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве»⁸⁸, осуществляется в целях «предотвращения формирования аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения устойчивого развития жилых территорий, создания благоприятной среды жизнедеятельности, общественных пространств и благоустройства территории и предусматривающих комплексное обновление среды проживания граждан».

Определенные цели правового регулирования процесса преобразования застроенных территорий также закреплены в документах стратегического планирования. Так, паспортом национального проекта «Жилье и городская среда» предусмотрена «необходимость обеспечения доступным жильем семей со средним достатком, увеличение объема жилищного строительства, повышение комфортности городской среды, создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»⁸⁹.

Также в указанном документе установлены целевые показатели национального проекта, такие как увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год, а также кардинальное повышение комфортности городской среды (включая повышение индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза),

⁸⁸Закон г. Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 18 мая 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 08.08.2024).

⁸⁹ Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // СПС «Консультант Плюс».

обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда.

В мае 2024 г. издан Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁹⁰. Этим указом определены новые целевые показатели национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», среди которых: обеспечение граждан жильем общей площадью не менее 33 кв. метров на человека к 2030 году и не менее 38 кв. метров к 2036 году; обновление к 2030 году жилищного фонда не менее чем на 20 процентов по сравнению с показателем 2019 года; устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда; реализация программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшение качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн. человек к 2030 году.

Т.А. Веровская отмечает, что КРТ может способствовать достижению целей не только в сфере жилищного строительства, но и в иных отраслях: например, в целях развития земель сельскохозяйственного назначения, поддержания промышленности, преобразования промышленных территорий городов, развития Арктической зоны Российской Федерации⁹¹, в сфере реализации Энергетической стратегии России до 2035 года⁹², в целях «содействия в сохранении особо охраняемых природных территорий, развитии экологического просвещения и туризма, сохранения и реконструкции объектов культурного наследия, развитие туризма»⁹³. Вместе с тем следует констатировать практически полное отсутствие в действующем законодательстве специальных норм, регулирующих порядок реализации КРТ

⁹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

⁹¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

⁹² Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 384.

⁹³ См.: Веровская Т.А. Правовое регулирование комплексного развития территорий в России: земельно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2023. С.71-81.

в указанных целях. Наиболее урегулированным является комплексное развитие территории, направленное на увеличение объема жилищного строительства.

Одним из ключевых направлений Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации⁹⁴ (далее – Стратегия) определено формирование новой градостроительной политики, задачами которой являются в том числе: создание условий для проведения единой градостроительной, тарифной и транспортной политики в городских агломерациях и опорных населенных пунктах; упрощение процесса территориального планирования, в том числе посредством унификации требований к подготовке документов, отказа от бумажных форм, перевода документов и процедур их согласования в электронный вид; объединение генерального плана и правил землепользования и застройки в единый документ; снятие в рамках реализации градостроительной политики ограничений для реализации крупных инфраструктурных проектов, повышающих связанность территории страны; создание условий для комфортного проживания населения на сельских территориях и в малых городах.

В рамках жилищного строительства Стратегией установлены следующие целевые показатели: обеспечение доступности приобретения, строительства или аренды жилья не менее чем двум третям (67 процентов) граждан страны; ввод более 1 млрд. кв. метров жилья (за период 2021 - 2030 годов), в том числе многоквартирных домов не менее 550 млн. кв. метров, индивидуальных жилых домов не менее 450 млн. кв. метров, формирование основы для дальнейшего развития жилищного строительства, обеспечение территорий под жилищное строительство необходимой социальной, коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, а также выработка комплексного подхода к обновлению жилищного фонда за счет новых источников финансирования.

⁹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.

Приоритетное применение механизмов комплексного развития территории обозначено в качестве ключевых мероприятий, направленных на достижение целей новой градостроительной политики в Стратегии, в качестве целевого показателя обозначено принятие к 2024 г. не менее 500, а к 2030 г. не менее 1 000 решений о комплексном развитии территорий.

Также одной из целей Стратегии является сокращение инвестиционно-строительного цикла, в соответствии с которой предполагается оптимизация процедуры, сокращение сроков инвестиционно-строительного цикла строительства объектов капитального строительства; снижение административной нагрузки на строительный бизнес, в том числе за счет совершенствования условий и сокращения сроков подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

Отдельно стоит отметить, что Стратегией обозначены цели в сфере охраны окружающей среды: внедрение технологий, направленных на снижение объема или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты при осуществлении строительной деятельности, при эксплуатации объектов коммунальной инфраструктуры, жилищного фонда, общественных и промышленных зданий, адаптация к неблагоприятным последствиям изменения климата промышленных, гражданских объектов и объектов инженерной инфраструктуры.

В соответствии с анализом стратегических документов и действующего законодательства, касающегося различных видов преобразования застроенных территорий, можно выделить несколько ключевых целей преобразования застроенных территорий. Прежде всего, к целям относится устойчивое развитие территорий, которое подразумевает гармоничное взаимодействие экономических, социальных и экологических факторов.

Кроме того, к целям преобразования застроенных территорий относится обеспечение прав граждан на благоприятные условия жизнедеятельности,

создание комфортной городской среды, соблюдение экологических требований.

Также необходимо акцентировать внимание на целях улучшения жилищных условий граждан и обновлении жилищного фонда, обеспечения территорий необходимой социальной, коммунальной и транспортной инфраструктурой, а также модернизации существующей коммунальной инфраструктуры, что в свою очередь способствует повышению уровня жизни граждан.

Создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования в процесс преобразования застроенных территорий и сокращение инвестиционно-строительного цикла являются целями, способствующими более динамичному развитию городских территорий и улучшению инвестиционной привлекательности таких проектов.

Таким образом, преобразование застроенных территорий предполагает постановку большого количества целей, которые неминуемо вступают в противоречие друг с другом. Так, достижение цели сокращения инвестиционно-строительного цикла и создания условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий приводит к упрощению порядка принятия градостроительной документации, необходимой для осуществления проектов преобразования застроенных территорий, что, в свою очередь, влечет нарушение принципа устойчивого развития территорий, установленного ГрК РФ.

С другой стороны, необходимость соблюдения экологических требований не предполагает упрощения административных процедур в строительстве, а наоборот, ведет к экологизации законодательства в области градостроительной деятельности и к установлению дополнительных требований к застройщикам.

Таким образом, разнонаправленность целей правового регулирования преобразования застроенных территорий приводит к необходимости определения приоритетной цели, а также подчеркивает важность достижения

баланса между вышеуказанными целями с помощью правовых средств в рамках механизма правового регулирования преобразования застроенных территорий.

Представляется, что ключевой целью правового регулирования преобразования застроенных территорий является устойчивое развитие территорий. Так, необходимость преобразования застроенных территорий продиктована современными общемировыми тенденциями и проблемами развития городов: растущие темпы урбанизации, связанное с этим усиление негативного воздействия на окружающую среду, изменение климата, ухудшение жилищных условий и среды обитания, а также ухудшение социально-экономического положения населения.

Соответственно, цель устойчивого развития городов выходит на первый план и предполагает учет не только природоохранного, но и социально-экономического фактора развития городов, а значит носит балансирующий характер.

Н.Д. Вершило определяет устойчивое развитие как «экологически обоснованное экономическое и социальное развитие, достигаемое посредством обеспечения учета экологических требований при подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений в интересах нынешнего и будущих поколений»⁹⁵.

Концепция устойчивого развития на международном уровне получила свое закрепление на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), на которой была принята Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. В указанном документе провозглашается, что «право на развитие должно соблюдаться таким образом, чтобы адекватно удовлетворялись потребности нынешнего и будущих поколений в областях развития и окружающей среды»⁹⁶.

В целях минимизации и предотвращения указанных последствий

⁹⁵ Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 9.

⁹⁶ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996. С. 135 - 138.

в рамках Программы ООН-Хабитат разработана концепция «Устойчивых городов», которая предполагает использование ресурсов и пространства города таким образом, чтобы удовлетворять потребности горожан в настоящем, не оказывая негативного влияния на потребности жителей в будущем⁹⁷.

При этом концепция устойчивого развития предполагает не только сохранение окружающей среды, но и достижение социально-экономического баланса развития человечества. Устойчивое развитие предполагает комплексное решение городских проблем с учетом географических, градостроительных особенностей территории, потенциальных возможностей населения, экономики, промышленности, инфраструктуры, не превышающих предельно допустимых нагрузок на городские экосистемы⁹⁸.

В России признана концепция устойчивого развития, предполагающая сочетание экологических и социально-экономических аспектов такого развития. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440 устанавливает в качестве задач перехода к устойчивому развитию экологизацию экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, а также обеспечение сбалансированного решения проблем социально-экономического развития⁹⁹.

И.А. Игнатьева отмечает, что указанные подходы «явились основой для формулирования отдельного принципа охраны окружающей среды в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»¹⁰⁰ (далее – закон «Об охране окружающей среды») – принципа научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и

⁹⁷ См.: URL: <https://sdgs.un.org/goals/goal11> (дата обращения: 17.08.2022).

⁹⁸ См.: Цапиева О.К., Деневизюк Д.А., Агарагимов М.М. Интегральная оценка устойчивого развития города // Экономический анализ: теория и практика. 2007. №20. С. 17.

⁹⁹ См.: Указ Президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁰⁰ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.

государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды»¹⁰¹.

Следует согласиться с А.В. Чередниковым, который отмечает, что «использование земельных участков как объектов имущественных прав должно быть согласовано с процессом устойчивого развития территорий, где частным интересам корреспондируют публичные»¹⁰².

Принцип обеспечения устойчивого развития территорий является основополагающим и для градостроительного законодательства. Он предусматривает обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (ст. 1 ГрК РФ). Согласно ст. 2 ГрК РФ принцип обеспечения комплексного и устойчивого развития территории реализуется на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

В введенной в действие 2020 году ст. 75.1 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) закреплено положение о создании условий «для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность»¹⁰³. Введение указанной статьи в Конституцию РФ свидетельствует о фундаментальном значении принципа устойчивого развития. Следует согласиться с Е.П. Губиным, который отмечает, что «основная задача

¹⁰¹ Игнатъева И.А. Правовые основы развития Арктической зоны Российской Федерации и концепция устойчивого развития // Экологическое право. 2021. № 6. С. 11 - 16.

¹⁰² Чередников А.В. Градостроительное зонирование как средство обеспечения публичных экологических и частных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10.

¹⁰³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

государства состоит в создании правовой основы устойчивого развития, в том числе правовой основы развития устойчивой экономики»¹⁰⁴.

В свою очередь, преобразование застроенных территорий способствует развитию устойчивой экономики и направлено на устойчивое развитие территорий, позволяя достичь как положительного эффекта для социально-экономического развития общества, развития инфраструктуры, охраны окружающей среды, так и способно принести прибыль инвестору. Соответственно, преобразование застроенных территорий имеет признаки «социально преобразующего инвестирования, в рамках которого создается комбинированная стоимость, что не предполагает выбор между финансовыми или общественно полезными результатами»¹⁰⁵.

Таким образом, правовое регулирование преобразования застроенных территорий направлено на следующие цели: устойчивое развитие территорий, обеспечение права на благоприятные условия жизнедеятельности, создание комфортной городской среды, соблюдение экологических требований, улучшение жилищных условий граждан, обновление жилищного фонда, обеспечение территорий необходимой социальной, коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, модернизация коммунальной инфраструктуры, создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий.

Представляется, что приоритетной целью правового регулирования преобразования застроенных территорий следует считать устойчивое развитие территорий, для установления баланса достижения целей используются правовые средства в рамках механизма правового регулирования преобразования застроенных территорий, что обуславливает структуру главы 3 настоящего исследования.

¹⁰⁴ Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 42.

¹⁰⁵ Белицкая А.В. Правовые стимулы инвестирования в устойчивое развитие // Право и бизнес. 2023. № 1. С. 5 - 11.

§2. Развитие правового регулирования преобразования застроенных территорий¹⁰⁶

Правовое регулирование отдельных видов преобразования застроенных территорий появилось только в современном законодательстве Российской Федерации. Ранее оно не было систематизировано, а цели преобразования застроенных территорий достигались с использованием административного регулирования и непоименованных в гражданском законодательстве договорных форм.

Распад Советского Союза вызвал значительные изменения в экономике, общественной сфере и политике, что потребовало пересмотра правовой системы. Появление частных интересов в строительстве наряду с государственными сделало необходимым создание правового регулирования для учета прав частных лиц и их взаимодействия с публичными субъектами. Также увеличение потребности в обновлении жилого фонда и необходимость ликвидации ветхого и аварийного жилья требовали нормативного закрепления.

Вместе с тем неразвитость земельного законодательства, существовавшая после распада Советского Союза, существенное преобладание публичной собственности на землю, несформированность земельных участков, наличие широких дискреционных полномочий органов публичной власти по предоставлению земельных участков и оформлению разрешительной документации на строительство привели к возникновению инвестиционных контрактов. Л.Е. Бандорин среди причин возникновения инвестиционных контрактов называет отсутствие необходимых оснований для системного регулирования, а именно отсутствие генеральных планов и правил землепользования и застройки, которое требовало замещения, возникшего «в виде индивидуально-выборочных и внесистемных процедур предварительного согласования мест размещения объектов строительства – федеральным

¹⁰⁶ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Кухаренко Л. В. История развития законодательного регулирования преобразования застроенных территорий // Экологическое право. 2022. № 6. С. 3–6.

законодательством, а также в виде инвестиционных контрактов – региональным законодательством и муниципальной правовой базой»¹⁰⁷.

Инвестиционные договоры, как отдельный правовой инструмент, не были урегулированы законодательно, однако на практике были разнообразны, сочетая элементы как именованных, так и неименованных договоров. Несмотря на удобство для инвесторов, неопределенность их правовой природы порождала судебные споры. Ситуация изменилась после Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 11 июля 2011 г. № 54¹⁰⁸, которое установило правовую природу инвестиционных договоров и предложило разрешать споры согласно главам 30, 37 и 55 Гражданского кодекса Российской Федерации¹⁰⁹ (далее – Гражданский кодекс РФ). Основным недостатком таких договоров являлось их использование для точечной застройки, что способствовало уплотнению и увеличению нагрузки на инфраструктуру, а также соседству новых зданий с аварийными постройками, что негативно влияло на формирование комфортной городской среды¹¹⁰.

В качестве недостатка инвестиционных контрактов как правового механизма преобразования застроенных территорий стоит отметить так называемый «синдром последнего жильца», который возникал в связи с отсутствием принудительных способов выселения правообладателей жилых помещений. В случае, если дом не был признан аварийным и подлежащим сносу, изъятие жилых помещений было невозможно, поэтому инвестор заключал отдельные договоры с каждым правообладателем в сносимых домах – либо на условиях выплаты возмещения, либо на условиях обмена. При этом инвестор мог расселить всех жильцов дома, за исключением одного или нескольких, требующих слишком крупную, нерыночную компенсацию за свое

¹⁰⁷ Бандорин Л.Е. Тезисы выступления на научном круглом столе 30 мая 2013 г. // URL: <https://m-logos.ru/img/Tezisy%20Bandorina%20L.E.pdf>.

¹⁰⁸ Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 1 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9.

¹⁰⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

¹¹⁰ См.: Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27–32.

жилое помещение и отказывающихся выселяться, что создавало значительные проблемы для реализации проекта¹¹¹.

Инвестиционные контракты также использовались в проектах массовой реконструкции ветхого жилищного фонда города Москвы. Начало этой программы положено в 1995 году постановлением Правительства Москвы от 24 октября 1995 г. № 876 «О ходе реализации программы комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения на период до 2000 года»¹¹².

В 1999 году Правительством Москвы утверждена Программа комплексной реконструкции районов пятиэтажной застройки первого периода индустриального домостроения, в рамках которой предполагалось снести к 2010 году около 1800 пятиэтажных домов, построенных в 1950-1960-е годы¹¹³. Проекты осуществлялись на основании смешанного финансирования за счет средств городского бюджета, средств внебюджетных фондов и средств инвесторов. Работы по сносу старых и строительству новых зданий предполагалось вести частным застройщикам на основе заключенных с Мэрией Москвы инвестиционных контрактов¹¹⁴.

Согласно условиям таких контрактов, инвестор обязан был возвести многоквартирные дома на предоставленных городом земельных участках, передать квартиры под переселение граждан в так называемые «стартовые» дома, то есть вводился механизм волнового переселения. Доля жилья, передаваемого инвестором городу для целей переселения, в среднем составляла 30%, остальные квартиры инвестор имел право реализовать на рыночных условиях, а на месте снесенных домов инвестор получал право осуществить

¹¹¹ См., напр.: ПИК наткнулся на пятиэтажку // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5986632> (дата обращения: 20.05.2023); «Дом Ивановых» сносят // URL: <https://nsp.ru/26282-dom-ivanovyx-snosyat>. (дата обращения: 20.05.2023).

¹¹² Постановление Правительства Москвы от 24 октября 1995 г. № 876 «О ходе реализации программы комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения на период до 2000 года» // Вестник Мэрии Москвы. 1995. № 21.

¹¹³ Постановление Правительства г. Москвы от 06 июля 1999 г. № 608 «О задачах комплексной реконструкции районов пятиэтажной застройки первого периода индустриального домостроения до 2010 года» // Вестник Мэрии Москвы. 1999. № 17.

¹¹⁴ См.: там же.

строительство новых объектов капитального строительства.

Во исполнение указанной программы были выпущены отдельные постановления и распоряжения о реконструкции пятиэтажного и ветхого жилищного фонда в отношении различных районов и округов¹¹⁵. Эти постановления являлись прообразами современных решений о КРТ, поскольку в них функции заказчиков-инвесторов возлагались на различных юридических лиц, определялись перечни объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, объемы и источники финансирования строительства, осуществлялось распределение построенных площадей между городом и инвестором, а также распределялись обязанности по строительству инфраструктурных объектов, включая выплату компенсации городу за социальную, инженерную и транспортную инфраструктуру при реализации инвестиционного проекта¹¹⁶.

Зачастую определенные в таких постановлениях инвесторы освобождались от платы за право заключения договоров аренды земельных участков как организации, участвующие в социальной программе комплексной реконструкции 5-этажного и ветхого жилищного фонда¹¹⁷.

Лица, с которыми заключались инвестиционные контракты, определялись без проведения конкурентных процедур отдельными постановлениями и распоряжениями Правительства Москвы. В 2004 г. был введен порядок проведения конкурсов и аукционов на реализацию инвестиционных проектов¹¹⁸, в соответствии с которым формировались

¹¹⁵ См., напр.: Распоряжение Правительства Москвы от 14 января 2003 г. № 30-РП «О Программе комплексной реконструкции кварталов № 7, 20, 45-46, 18, 47-48 и пос. Рублево района Кунцево Западного административного округа города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 7; Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2002 г. № 702-ПП «О ликвидации пятиэтажного и ветхого жилищного фонда на территории района Свиблово (Северо-Восточный административный округ)» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 41; Распоряжение префекта ЮВАО г. Москвы от 24 марта 2004 г. № 614 «О реконструкции пятиэтажного и ветхого жилищного фонда в 2004 году на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы» // СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁶ См., напр.: Распоряжение Правительства Москвы от 01 сентября 2006 г. № 1717-РП «О мерах по реализации распоряжения Правительства Москвы от 16 сентября 2004 г. № 1848-РП» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 52.

¹¹⁷ См., напр.: п. 5 Постановления Правительства Москвы от 06 июля 1999 г. № 603 «О комплексной реконструкции 87 квартала района Хорошево-Мневники Северо-Западного административного округа» // СПС «Консультант Плюс».

¹¹⁸ Постановление Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О порядке проведения конкурсов и

адресные перечни объектов, подлежащих выставлению на конкурсы и аукционы по подбору инвесторов.

В комплект конкурсной документации входили: принятое решение о строительстве, включая акт разрешенного использования земельного участка, градостроительный план развития территории округа, района и проект планировки территории, а также материалы инженерно-геологических изысканий. Соответственно, при проведении конкурентных процедур такая документация подлежала разработке до проведения конкурса, значит обязанность по подготовке градостроительной документации была возложена на органы исполнительной власти города Москвы.

В целях реализации градостроительных проектов по инициативе правообладателей земельных участков и объектов недвижимости было принято постановление Правительства Москвы от 25 января 2005 № 43-ПП «О порядке рассмотрения обращений по размещению градостроительных объектов на территории города Москвы»¹¹⁹, в соответствии с которым при проведении комплексной реорганизации территорий производственных зон по инициативе правообладателей, такие правообладатели обязаны были обеспечить разработку градостроительной документации на разрешенный вид использования территории с получением технических условий на присоединение, подготовку заключения по затратам на строительство инженерных сетей и сооружений по объекту, по освобождению земельного участка от обременений и зданий, строений и сооружений, расположенных на этом земельном участке.

Разрешенное использование земельного участка определялось актом разрешенного использования участка территории градостроительного объекта (земельного участка) для осуществления строительства, который содержал требования, параметры и условия разрешенного использования земельного

аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2004. № 29.

¹¹⁹ Постановление Правительства г. Москвы от 25 января 2005 г. № 43-ПП «О порядке рассмотрения обращений по размещению градостроительных объектов на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2005. № 9.

участка для строительства. Акт оформлялся Москомархитектурой на основании утвержденной градостроительной документации, а при ее отсутствии – застройщик обеспечивал разработку, согласование и представление на утверждение градостроительного обоснования размещения объекта. При этом сам акт также оформлялся за счет средств застройщика¹²⁰. На основе подготовленной градостроительной документации определялись размер площади, передаваемой в собственность городу Москве, а также размер компенсации за инфраструктуру, выплачиваемую городу.

Уплата застройщиком компенсации городу за инфраструктуру в целом соответствует международной практике установления инфраструктурных сборов, которая позволяет решить проблемы увеличения нагрузки на существующую инфраструктуру при строительстве в стесненных условиях города¹²¹.

В 2011 году в Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹²² внесены пп. 3, 4 ст. 18 о праве городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга на внесудебное расторжение в одностороннем порядке инвестиционных договоров, заключенных ими до 01 января 2011 г. с компенсацией документально подтвержденных прямых затрат на исполнение обязательств по нему, на сумму которых начисляются проценты в порядке, установленном ст. 395 Гражданского кодекса РФ.

В 2010-ые годы практически все инвестиционные контракты, заключенные по программе комплексной реконструкции районов пятиэтажной

¹²⁰ См.: Постановление Правительства Москвы от 28 сентября 2004 г. № 671-ПП «Об обеспечении реализации Закона города Москвы от 9 июля 2003 года № 50 «О порядке подготовки и получения разрешений на строительство, реконструкцию градостроительных объектов в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2004. № 67.

¹²¹ См.: Обзор международной практики взимания инфраструктурных сборов представлена в исследовании Института экономики города: Международный опыт установления инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов. Фонд «Институт экономики города». 2023 // URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/mezhdunarodnyi_opyt_ustanovleniya_ifrastrukturnyh_sborov_v_stroitelstve.pdf. (дата обращения: 01.02.2024).

¹²² Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ.1999. № 9. Ст. 1096.

застройки, были расторгнуты¹²³.

В соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁴ в Градостроительный кодекс РФ включены нормы, регулирующие отношения по развитию застроенных территорий (ст. 46.1 - 46.3 ГрК РФ).

Договор о развитии застроенной территории (далее – РЗТ) заключался органом местного самоуправления, принявшим решение об РЗТ, с победителем открытого аукциона на право заключить такой договор.

В круг обязанностей застройщика входила подготовка документации по планировке территории. Отдельно стоит отметить, что проект планировки территории должен был соответствовать документам территориального планирования, правилам землепользования и застройки, а также расчетным показателям минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетными показателями максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения, то есть документация по планировке территории разрабатывалась с соблюдением общих требований, установленных градостроительным законодательством.

Согласно договору об РЗТ застройщик также брал на себя обязательства создать либо приобрести, а также передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, а также уплатить возмещение за изымаемые земельные участки и жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, осуществить строительство на застроенной территории в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

¹²³ См.: Новое московское правительство расторгло четверть всех действовавших инвестконтрактов // URL: https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2011/10/19/strojki_ne_nuzhny (дата обращения: 01.02.2024).

¹²⁴ Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (Часть I). Ст. 5498.

Отдельно стоит отметить, что осуществление РЗТ само по себе не являлось самостоятельным основанием для изъятия объектов недвижимости для публичных нужд, а значит, решение «проблемы последнего жильца», бремя переговоров с собственниками и выплата им компенсаций всецело ложилась на застройщика, заключившего договор об РЗТ.

На орган местного самоуправления по договору о развитии застроенной территории возлагались корреспондирующие обязанности по утверждению документации по планировке территории, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома, обязательство предоставить застройщику без проведения торгов земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена.

Согласно ст. 46.1 ГрК РФ в редакции, действовавшей до принятия Закона № 494-ФЗ, решение об РЗТ принималось органом местного самоуправления по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления либо по инициативе физических или юридических лиц. Решение об РЗТ могло быть принято, только если на такой территории расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу либо многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления, что ограничивало границы территорий, которые могли быть включены в такие решения.

Фактически такое положение приводило к преобладанию проектов точечной застройки в рамках реализации проектов РЗТ, поскольку дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или включенные в адресные программы, обычно располагались локально, что не позволяло осуществлять крупномасштабные проекты с квартальной застройкой, малая площадь участков под застройку позволяла строить одно-два здания по одному договору об РЗТ.

Помимо точечного характера застройки, Фонд «Институт экономики города» среди проблем развития застроенных территорий также выделял низкую рентабельность проектов РЗТ, появление неликвидных остатков – то есть территорий, выделяемых под застройку без учета целостности проекта, а также раздробленность территорий, не позволявшая осуществить комплексную застройку, отсутствие в законодательстве порядка выкупа инвестором объектов недвижимости, расположенных в границах территории, подлежащей развитию, отсутствие бюджетных средств в муниципалитетах для принятия на себя части обязательств по реализации проектов РЗТ¹²⁵.

Указанные проблемы с определением границ территорий, подлежащих РЗТ, а также низкий инвестиционный потенциал и сложность реализации проектов по развитию застроенных территорий делали такие проекты не привлекательными для инвесторов.

В 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации...»¹²⁶ (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ), который внес значительные изменения в ГрК РФ. Введя понятие «деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории» (далее также – КУРТ), в дальнейшем законодатель развил это понятие и установил требования к документации по планировке территорий, их составу и содержанию.

На момент принятия вышеуказанного закона в понятие КУРТ входила деятельность в рамках комплексного развития территории по инициативе правообладателей земельных участков и комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (ст. 46.9, 46.10 ГрК РФ).

¹²⁵ См.: Разработка рекомендаций по реализации проектов развития застроенных территорий // Фонд «Институт экономики города». 2016. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/razvitie_zastroennyh_territoriy_analiticheskiy_material_3.03.17.pdf (дата обращения: 01.09.2022); URL: https://urbanecomomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/ispolnitelnyy-direktor-ieg-tatyana-polidi-v-rol-i-moderatora_ (дата обращения: 01.09.2022).

¹²⁶ Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4306.

Позднее Федеральным законом от 02 августа 2019 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁷ (далее - Федеральный закон № 283-ФЗ) развитие застроенной территории (ст. 46.1 - 46.3 ГрК РФ), комплексное освоение территории (ст. 46.4 ГрК РФ), освоение территории в целях строительства стандартного жилья (ст. 46.5 - 46.8 ГрК РФ), комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (ст. 46.9 ГрК РФ), комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (ст. 46.10, 46.11 ГрК РФ) были объединены в единую главу 5.1 ГрК РФ «Виды деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории и порядок их осуществления».

Рассмотрим виды деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, предполагавшие преобразование застроенных территорий: комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков, комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ставшему впоследствии Федеральным законом № 373-ФЗ, указано, что введение новых видов деятельности по КУРТ направлено «на вовлечение территорий и объектов промышленных зон в нормальный экономический оборот, реиндустриализацию промышленных зон, развитие инновационного, научного, промышленного потенциала, градостроительной реорганизации и благоустройства территории промышленных зон»¹²⁸.

Соответственно, нормы о комплексном развитии территории по

¹²⁷ Федеральный закон от 02 августа 2019 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4442.

¹²⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/778655-6>. (дата обращения: 01.09.2022).

инициативе правообладателей земельных участков и о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления позволили вовлекать в преобразование застроенных территорий не только земельные участки, занятые многоквартирными домами, признанными аварийными и подлежащими сносу, либо многоквартирными домами, включенными в муниципальные адресные программы, но и земли, занятые иными, в том числе нежилыми объектами.

В границы комплексного развития территории по инициативе правообладателей помимо территорий, занятых аварийными многоквартирными домами, могли быть включены земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, находящиеся как в государственной, муниципальной собственности, так и в собственности физических или юридических лиц.

К числу правообладателей, имеющих право на реализацию комплексного развития территории, входили не только собственники земельных участков и (или) объектов недвижимости, но и лица, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены в аренду, в безвозмездное пользование в соответствии с земельным законодательством на срок не менее чем пять лет при наличии письменного согласия собственника указанного земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества.

Такие земельные участки должны были быть расположены в границах определенной в правилах землепользования и застройки территории, в которых предусматривается деятельность по КУРТ (ч. 3 ст. 46.9, ч. 5.1 ст. 30 ГрК РФ).

Шагом навстречу к обеспечению комплексности застройки стала возможность включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию территории по инициативе правообладателей, смежных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не обремененных правами третьих лиц, по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти для размещения объектов коммунальной,

транспортной, социальной инфраструктур (ч. 3.1 ст. 46.9 ГрК РФ). Также была предусмотрена возможность предоставления таких земельных участков исключительно для строительства объектов инфраструктуры правообладателям, которые заключили договор о комплексном развитии территории, в аренду без проведения торгов.

Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей осуществлялось на основании договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества. В случае, если КРТ по инициативе правообладателей осуществлялось двумя и более правообладателями, было предусмотрено заключение между ними соглашения о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ.

Особенностью комплексного развития территории по инициативе правообладателей являлась разработка документации по планировке территории правообладателями самостоятельно до заключения договора о КРТ. Уполномоченный орган местного самоуправления проверял полученную от правообладателей документацию по планировке территории на соответствие требованиям ч. 10 ст. 45 ГрК РФ, в соответствии с которой такая документация должна быть разработана на основании документов территориального планирования и утвержденных ПЗЗ. При этом был предусмотрен упрощенный порядок утверждения такой документации: она утверждалась без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний (ч. 10 ст. 46.9 ГрК РФ).

Договор о КРТ по инициативе правообладателей заключался без проведения торгов на право заключения такого договора и содержал «разграничение обязательств сторон по осуществлению мероприятий, необходимых для осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, обязательств по изменению видов разрешенного использования земельных участков, образованию земельных участков, установлению сервитутов, обеспечению осуществления

государственной регистрации прав на земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимого имущества»¹²⁹, разграничение обязательств сторон по благоустройству территории, строительству, реконструкции объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Также договор о КРТ мог предусматривать виды льгот, предоставляемых правообладателям, в том числе налоговых льгот и (или) равноценных земельных участков в случае безвозмездной передачи объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и (или) земельных участков, на которых расположены такие объекты, в муниципальную собственность, а также снижение арендной платы за находящийся в муниципальной собственности земельный участок в случае, если земельный участок предоставлен правообладателю по договору аренды согласно ч. 16 ст. 46.9 ГрК РФ.

Стоит отметить, что согласно п. 11 ч. 4 ст. 68 ГрК РФ в договор о КРТ (при наличии) включаются льготы и меры государственной поддержки, которые предоставляются лицу, заключившему договор, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Также действующим законодательством о КРТ не предусмотрена возможность присоединения к заключенному договору о КРТ правообладателями, ранее отказавшимися от заключения такого договора, которая была предусмотрена ч. 17 ст. 46.9 ГрК РФ.

Комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления регулировалось ст. ст. 46.10-46.11 ГрК РФ. КРТ по инициативе органа местного самоуправления осуществлялось на основании решения о КРТ, которое принималось при наличии правил землепользования и застройки, предусматривающих территории, в границах которых допускается осуществление деятельности по КУРТ. Решение должно было содержать

¹²⁹ См.: ч. 14 ст. 46.9 ГрК РФ.

сведения о границах территории, подлежащей комплексному развитию.

Решение о КРТ по инициативе органа местного самоуправления могло быть принято, если не менее 50 процентов от общей площади территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, занимали земельные участки:

1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;

2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления;

3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки;

4) на которых расположены объекты капитального строительства, признанные в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками.

Такое решение в течение 7 дней со дня его принятия, согласно ч. 7 ст. 46.10 ГрК РФ, подлежало опубликованию в установленном порядке, а также направлению правообладателям земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ.

Правообладатели в течение 6 месяцев со дня направления им решения о КРТ вправе были направить в уполномоченный орган проект договора о КРТ,

соглашение между правообладателями и разработанную документацию о планировке территории.

В случае, если договор с правообладателями не был заключен, проводился аукцион на право заключение договора о КРТ по инициативе органа местного самоуправления. Порядок проведения аукциона был установлен ст. 46.11 ГрК РФ.

В 2019 году Федеральным законом № 283-ФЗ была введена возможность самостоятельного осуществления КРТ уполномоченным органом местного самоуправления, в таком случае аукцион не проводился.

Также при реализации КРТ по инициативе органа местного самоуправления допускалось изъятие земельных участков, находящихся в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ, и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества у правообладателей в целях КРТ в порядке, установленном земельным законодательством.

Таким образом, Федеральным законом № 373-ФЗ была признана возможность изъятия земельных участков и объектов недвижимости в целях преобразования застроенных территорий. Указанным федеральным законом была введена ст. 56.12 Земельного кодекса РФ, согласно которой основанием для принятия решения об изъятии являлась документация по планировке территории, утвержденная в целях осуществления КРТ по инициативе органа местного самоуправления. Такие изъятые земельные участки предоставлялись без проведения торгов лицу, заключившему договор о КРТ.

Таким образом, после практически 10 лет действия норм о развитии застроенных территорий, в градостроительное законодательство были введены нормы о видах преобразования застроенных территорий, позволявшие преобразовывать более обширные территории не только жилой, но и нежилой застройки, урегулирована возможность изъятия земельных участков для публичных нужд в целях осуществления КРТ, расширены возможности договора, заключаемого между частной и публичной стороной по преобразованию застроенных территорий, а также введена опция реализации

КРТ по инициативе правообладателей с возможностью предоставления земельных участков для строительства объектов инфраструктуры.

Вместе с тем преобразование застроенных территорий, на которых расположены многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу, а также включенные в адресные муниципальные программы, осуществлялось в соответствии с неэффективными нормами об РЗТ, что не позволяло решить проблему обновления жилищного фонда в необходимых масштабах.

В связи с этим отдельно необходимо рассмотреть механизм реновации жилищного фонда в Москве, который предполагает значительное преобразование сложившейся городской жилой застройки, включая снос старых многоквартирных домов и переселение жителей в новые современные здания. В 2017 году вопрос обновления жилого фонда оставался актуальным, и введение механизма реновации вызвало противоречивые реакции среди общественности и юристов¹³⁰. Дискуссии проходили не только в СМИ, но и в государственных органах, где готовились поправки к законопроекту¹³¹.

Тем не менее законопроект о реновации с отдельными поправками был принят Государственной Думой в третьем чтении. В настоящее время реновация осуществляется на основании Федерального закона от 01 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты

¹³⁰ См.: Сенчищев В.И. Социализация частного права: размышления о некоторых тенденциях развития законодательства // Гражданское право социального государства: сборник статей, посвященный 90-летию со дня рождения профессора А.Л. Маковского (1930-2020). А.Г. Архипова, А.В. Асосков, В.В. Безбах и др.; отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. Москва: Статут, 2020. С. 206-217; Ломакин А. Реновация и хрущевки: анализ судебных споров // Жилищное право. 2017. № 10. С. 23-33; Алебастрова И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10-18.

¹³¹ См.: Хованская Г.П. Замечания по проекту федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве» (аналитическая записка) // URL: <http://ancb.ru/publication/read/4164> (дата обращения: 01.09.2022).

Российской Федерации...»¹³² (далее – Закон о реновации) и постановления Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве»¹³³.

Закон о реновации устанавливает порядок учета мнения собственников и нанимателей жилых помещений, регулирует особенности земельных отношений, порядок утверждения градостроительной документации гарантирует жилищные права, а также определяет статус Московского фонда реновации, его цели и функции.

Н.Б. Косарева отмечает, что переход к мажоритарному принципу принятия решений (двумя третями голосов жителей) о переселении собственниками жилых помещений соответствует лучшей современной международной практике¹³⁴.

С 2017 года по состоянию на начало 2024 года в программу реновации включено 5175 домов, построено 290 жилых домов общей площадью 4,1 млн кв. м, ведется проектирование и возведение 434 зданий общей площадью 8,3 млн кв. м, идет либо уже закончено переселение свыше 147 тысяч человек из 915 домов¹³⁵.

Опыт реализации столичной программы реновации спровоцировал обсуждение о необходимости урегулирования подобного инструмента преобразования застроенных территорий на федеральном уровне. Так, в 2018 году депутаты Г.П. Хованская и С.М. Миронов предлагали включать дома в программу реновации с согласия всех, а не двух третей собственников, а также предусматривали квартиры для жителей коммуналок. Указанный законопроект так и не был принят Государственной Думой¹³⁶.

¹³² Федеральный закон от 01 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3938.

¹³³ Постановление Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный сайт Мэра Москвы. 01 августа 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

¹³⁴ См.: Косарева Н.Б. Указ. соч.

¹³⁵ См.: URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/4299/10556050/>.

¹³⁶ См.: Воронов А. Так не называемая реновация. В Госдуму внесен новый законопроект о всероссийском сносе и изъятии недвижимости // «Коммерсантъ». 21.09.2020. С. 1.

30 декабря 2020 г. был принят Закон № 494-ФЗ, который получил неофициальное наименование «Закон о всероссийской реновации», поскольку вобрал в себя многие правила регулирования механизма московской реновации, например, мажоритарный принцип принятия собственниками жилых помещений решений о включении многоквартирных домов в решения о КРТ, дополнительные жилищные гарантии при переселении, упрощенный порядок принятия градостроительной документации, однако само слово «реновация» в документе не упоминается.

Принятие Закона № 494-ФЗ так же, как и принятие закона о реновации, не было воспринято однозначно. Например, Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства дал отрицательное заключение на законопроект, указывая на недостаточность правовых гарантий имущественных и жилищных прав граждан, а также на несовершенство механизма выбора лица, осуществляющего КРТ¹³⁷.

Вместе с тем Закон № 494-ФЗ по-новому решает задачи комплексного развития территорий и расширяет возможности, в том числе комплексного развития жилой застройки.

В ГрК РФ понятие деятельности по КУРТ было заменено понятием КРТ. Внесены изменения в п. 1 ст. 1 ГрК РФ, определяющей компоненты градостроительной деятельности. В настоящий момент градостроительная деятельность включает, помимо классических элементов (территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений), комплексное развитие территорий и их благоустройство.

Введена глава 10 ГрК РФ, в соответствии с которой выделено четыре вида

¹³⁷ См.: Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 1023225-7 // СПС «КонсультантПлюс».

КРТ: 1) комплексное развитие незастроенной территории (ранее аналогичный институт именовался комплексным освоением территории); 2) комплексное развитие территории жилой застройки (ранее – развитие застроенной территории); 3) комплексное развитие территории нежилой застройки (ранее – комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления); 4) комплексное развитие территории по инициативе правообладателей (наименование не изменилось).

Главой 10 ГрК РФ установлены цели и виды КРТ, критерии территорий, подлежащих комплексному развитию различных видов, условия и порядок принятия и содержание решения о КРТ, договора о КРТ, субъекты реализации КРТ. Отдельной статьей устанавливаются особенности осуществления КРТ по инициативе правообладателей.

Особенностью Закона № 494-ФЗ является наделение субъектов РФ широким кругом полномочий по вопросам подготовки и реализации проектов КРТ:

- 1) определение порядка реализации решения о КРТ, принимаемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или главой местной администрации;
- 2) установлению дополнительных сведений, подлежащих включению в решение о КРТ жилой застройки;
- 3) установление перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ жилой застройки;
- 4) определение критериев многоквартирных домов, не признанных аварийными и подлежащими сносу, но подлежащих сносу при КРТ;
- 5) утверждение адресных программ сноса, реконструкции объектов капитального строительства;
- 6) определение объектов недвижимости, которые не могут быть изъяты для публичных нужд в целях КРТ;
- 7) определение льгот и мер государственной поддержки, предоставляемых

лицу, заключившему договор о КРТ;

- 8) определение дополнительных мер жилищной поддержки собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах, не признанных аварийными и соответствующими критериям, установленным субъектами РФ¹³⁸.

В настоящее время приоритетное применение механизмов комплексного развития территории обозначено в качестве ключевых мероприятий, направленных на достижение целей новой градостроительной политики в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации¹³⁹. Указанной стратегией в качестве целевого показателя обозначено принятие к 2024 году не менее 500, а к 2030 году не менее 1 000 решений о комплексном развитии территорий.

По мере накопления опыта применения механизма комплексного развития территорий выявляются проблемы и направления для совершенствования законодательства. С момента принятия Закона № 494-ФЗ было выдвинуто значительное количество предложений, касающихся внесения поправок в ГрК РФ в контексте регулирования комплексного развития территорий.

Среди таких предложений – законопроект № 201511-8 «О внесении изменения в статью 41¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации» (внесен Московской областной Думой), законопроект, подготовленный Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (ID проекта 02/04/10-22/00132555), а также рекомендации Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, комиссии РСПП по строительному комплексу, также предложения по совершенствованию законодательства в области КРТ поступают из субъектов РФ.

¹³⁸ См.: ст. 66-67 ГрК РФ, ч. 8 ст. 18 Федерального закона № 494-ФЗ.

¹³⁹ Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ, 07.11.2022, № 45, ст. 7815.

Среди основных предложений – расширение гарантий прав граждан на получение равнозначного жилого помещения, изменение порядка государственного финансирования проектов КРТ, предусматривающих расселение из аварийного и ветхого жилищного фонда, установление возможности проведения торгов в отношении нескольких несмежных территорий разного вида КРТ, возможность отказа жителей многоквартирных домов от участия в КРТ жилой застройки только до проведения торгов на право заключения договора о КРТ, урегулирование правового статуса операторов КРТ, а также введение интеграции КРТ с проектами государственно-частного партнерства и возможности применения закона Федерального закона от 01 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»¹⁴⁰.

Федеральным законом от 25 декабря 2023 г. № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴¹ (далее – Федеральный закон № 627-ФЗ) были внесены значительные поправки в ГрК РФ, ЗК РФ, Жилищный кодекс РФ, направленные на совершенствование правового регулирования КРТ.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 627-ФЗ указано, что вносимые им изменения принимаются с учетом необходимости комплексного совершенствования законодательства о КРТ и связаны с необходимостью уравнивания юридических лиц, обеспечивающих реализацию решения о комплексном развитии территории (то есть операторов КРТ), и лиц, с которым заключены договоры о комплексном развитии территории, в правах и обязанностях при осуществлении отдельных этапов комплексного развития территории¹⁴².

¹⁴⁰ Федеральный закон от 01 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (Часть I). Ст. 1999.

¹⁴¹ Федеральный закон от 25 декабря 2023 г. № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 1 (часть I), ст. 8.

¹⁴² См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/452646-8> (дата обращения: 24.07.2023).

Поправки, внесенные Федеральным законом № 627-ФЗ, можно разделить на три большие группы: 1) определяющие правовой статус операторов КРТ; 2) уточняющие порядок утверждения и применения градостроительной документации; 3) иные поправки.

Введена ст. 71 ГрК РФ, регулирующая порядок реализации решения о КРТ оператором КРТ и ряд иных положений об их правах и обязанностях, которые будут рассмотрены в параграфе 1 главы 2 настоящего исследования.

Установлены возможности использования в рамках осуществления КРТ ранее утвержденной документации по планировке территории, получения градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ) непосредственно после утверждения документации по планировке территории, подготовки проектной и рабочей документации до образования земельных участков на основании утвержденной документации по планировке территории.

Также установлено, что в состав дела о застроенном или подлежащем застройке земельного участка в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности субъектов РФ должны быть включены: решение о КРТ, договор о КРТ и иные сведения, утвержденные в рамках осуществления КРТ, что способствует развитию прозрачности деятельности по преобразованию застроенных территорий.

Таким образом, в настоящее время универсальным видом преобразования застроенных территорий, урегулированным на федеральном уровне, является комплексное развитие территорий. Комплексное развитие территорий рассматривается как ключевое направление развития градостроительной политики и строительной отрасли, направленное на решение в первую очередь проблемы обновления жилищного фонда. При этом очевидна тенденция нарушения комплексности правового регулирования градостроительной деятельности, которая проявляется в упрощении и ускорении процедур разработки и согласования градостроительной документации.

Также следует отметить, что комплексное развитие территории, в отличие от ранее урегулированных видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, предоставляет более широкие полномочия

органам исполнительной власти всех уровней по принятию решений о КРТ, а также по определению лиц, которые будут реализовывать эти решения.

§3. Преобразование застроенных территорий как межотраслевой правовой институт¹⁴³

Принципы и нормы, изложенные в Конституции РФ, имеют основополагающее значение при регулировании правоотношений, связанных с преобразованием застроенных территорий. Так, нормы о формах собственности на землю и природные ресурсы (ст. 8 Конституция РФ), о праве собственности, его гарантиях и ограничениях, в том числе при принудительном отчуждении имущества для публичных нужд (ст. 35 Конституции РФ), положения об охране окружающей среды в связи с владением, использованием и распоряжением землей и другими природными ресурсами (ст. 36 Конституции РФ), об экологических правах и обязанностях граждан (ст.ст. 42, 58 Конституции РФ), о праве граждан свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27 Конституции РФ).

Также нормами конституционного права о федеративном устройстве определена компетенция Российской Федерации, субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ) в сфере правового регулирования и управления в сфере использования и охраны земель, управления государственной собственностью и иных вопросов.

К предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ относятся: «вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное законодательство»¹⁴⁴.

¹⁴³ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Кухаренко Л. В. Трансформация полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в связи с принятием Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 5. С. 87–93; Кухаренко Л. В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. Москва: ООО Издательская группа Юрист, 2023. С. 613–616.

¹⁴⁴ ст. 76 Конституции РФ.

Вопрос об отнесении законодательства о градостроительной деятельности к какому-либо предмету ведения напрямую не урегулирован в Конституции РФ, что в научной литературе объясняется отсутствием на момент принятия Конституции РФ кодифицированного самостоятельного градостроительного кодекса, а также отсутствием как таковой выделенной отрасли законодательства, регулирующей вопросы градостроительной деятельности¹⁴⁵.

Отнесение градостроительного законодательства к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ было обосновано Конституционным судом в 2005 году. В Определении Конституционный суд определил, что «отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а содержание таких отношений составляют преимущественно предметы совместного ведения, а, значит, законодательство о градостроительной деятельности в своей основе относится к предметам совместного ведения, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды»¹⁴⁶.

Комплексному развитию территорий, как виду преобразования застроенных территорий, посвящена отдельная 10 глава ГрК РФ, которая в настоящее время является основополагающим источником правового регулирования преобразования застроенных территорий на федеральном уровне. В этой главе урегулированы важнейшие аспекты комплексного развития территорий: цели КРТ, виды КРТ, особенности принятия решения о КРТ, порядок предоставления земельных участков для строительства, порядок изъятия объектов недвижимости, заключение договоров о комплексном развитии территории, упрощенный порядок подготовки и утверждения

¹⁴⁵ См.: Боголюбов С.А. К какой отрасли относится законодательство о градостроительной деятельности // Аграрное и земельное право. 2020. № 7 (187). С. 67; Савченко Н.А. Проблема разграничения компетенции субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в области градостроительства // Правовые вопросы строительства. 2014. № 1. С. 9.

¹⁴⁶ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26 // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2006.

градостроительной документации, принимаемой в целях такого развития и другие. При этом отдельные аспекты осуществления КРТ должны быть урегулированы на уровне субъектов РФ с учетом региональных особенностей.

Так, субъекты РФ уполномочены определять порядок реализации решения о КРТ, принимаемого высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или главой местной администрации, устанавливать дополнительные сведения, подлежащие включению в решение о КРТ жилой застройки, устанавливать перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о КРТ жилой застройки, а также определять дополнительные меры жилищной поддержки собственникам и нанимателям жилых помещений в многоквартирных домах, не признанных аварийными и соответствующими критериям, установленным субъектами РФ¹⁴⁷.

Земельным правом отношения по преобразованию застроенных территорий регулируются как общими нормами об изъятии для государственных и муниципальных нужд земельных участков (ст.56.1-56.11 ЗК РФ), так и специальными правилами изъятия недвижимости для публичных нужд именно в целях КРТ (ст.56.12. ЗК РФ) и о предоставлении земельных участков, а также об образовании и разделе земельных участков при КРТ.

В связи с тем, что преобразование застроенных территорий по своему смыслу предполагает снос зданий, строений, сооружений, что в большинстве случаев требует изъятия не только объектов капитального строительства, но и земельных участков, на которых они расположены, правовое регулирование изъятия земельных участков для публичных нужд оказывает непосредственное влияние на реализацию проектов преобразования застроенных территорий.

Земельные участки, находящиеся в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ, и расположенные на них объекты недвижимого имущества могут быть изъяты для государственных или

¹⁴⁷ См.: ст. 66-67 ГрК РФ, ч. 8 ст. 18 Федерального закона № 494-ФЗ.

муниципальных нужд в целях КРТ в порядке, установленном земельным законодательством, если иное не предусмотрено ГрК РФ.

Основания для изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд установлены ст. 49 Земельного кодекса РФ, в соответствии с которой изъятие осуществляется «в исключительных случаях в связи с выполнением международных договоров Российской Федерации, строительством, реконструкцией» закрытого перечня объектов государственного значения или объектов местного значения «при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов», а «также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами»¹⁴⁸.

Представляется, что случаи, предусмотренные ч. 7 ст. 65 ГрК РФ, относятся именно основанию для изъятия земельных участков для публичных нужд, предусмотренному п. 3 ст. 49 Земельного кодекса РФ.

Цели комплексного развития территории, установленные ст. 64 ГрК РФ, можно в полной мере отнести к публичным, а эффективную, быструю реализацию КРТ в указанных целях может обеспечить именно институт изъятия земельных участков и иных объектов недвижимости для государственных и муниципальных нужд.

При этом ч. 8 ст. 65 ГрК РФ отдельно предусмотрены случаи, в которых недопустимо изъятие земельных участков и иных объектов недвижимости для публичных нужд в целях КРТ в рамках территории КРТ жилой застройки, а ч. 9 ст. 65 ГрК РФ установлено, что Правительством Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации могут быть определены объекты недвижимости, которые не могут быть изъяты в целях КРТ нежилой застройки.

Например, в Краснодарском крае не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд следующие земельные участки:

- 1) являющиеся ограниченными в обороте или изъятыми из оборота;
- 2) предназначенные для реализации полномочий государственных органов

¹⁴⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Краснодарского края, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, Краснодарского края; 3) предназначенные для размещения объектов регионального (краевого) значения и местного значения, а также земельные участки, на которых расположены такие объекты¹⁴⁹.

Отдельно урегулированы особенности изъятия земельных участков и расположенных на них объектов недвижимого имущества для государственных и муниципальных нужд в целях КРТ: ст. 56.12 Земельного кодекса РФ предусмотрен порядок принятия решения о таком изъятии, определены субъекты принятия такого решения, содержание соглашения об изъятии, а также судебный порядок изъятия.

Земельным кодексом РФ урегулированы отношения по образованию и разделу земельного участка, предоставленного для КРТ. В соответствии с п. 3 ст. 11.3 и п. 5 ст. 11.4 Земельного кодекса РФ образование и раздел земельных участков из земельного участка, предоставленного для комплексного развития территории, осуществляется в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Также Земельным кодексом РФ урегулировано предоставление земельных участков в целях преобразования застроенных территорий. При преобразовании застроенных территорий земельные участки предоставляются в аренду без торгов в случаях предоставления земельного участка в целях реализации договора о КРТ (п. 10 ч. 4 ст. 68 ГрК РФ, пп. 13 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ), а также в рамках реновации жилищного фонда в городе Москве земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование и в аренду без торгов Московскому фонду реновации жилой застройки (пп. 13 п. 2 ст. 39.6 и пп. 19 п. 2 ст. 39.10 Земельного кодекса РФ).

Предоставление земельных участков в аренду без торгов в рамках реализации комплексного развития территорий имеет свои специфические

¹⁴⁹ См.: Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 июля 2022 года № 409 «Об определении объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий жилой и нежилой застройки в Краснодарском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. 13 июля 2022 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2024).

особенности, которые варьируются в зависимости от вида КРТ. При комплексном развитии застроенных территорий земельные участки не предоставляются из государственной или муниципальной собственности в момент заключения договора о КРТ. Это обусловлено тем, что указанные земельные участки могут находиться в собственности (или на иных правах) третьих лиц.

В договор о КРТ включается условие о предоставлении земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена и которые не обременены правами третьих лиц в аренду без торгов после подготовки лицом, заключившим договор о КРТ, документации по планировке территории, в целях строительства объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иных объектов капитального строительства в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории (п. 10 ч. 4 ст. 68 ГрК РФ).

Согласно пп. 8.3, 8.4 п. 8 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок действия договора о КРТ либо на срок реализации решения о КРТ в случае предоставления земельного участка юридическому лицу, обеспечивающему в соответствии с ГрК РФ реализацию такого решения.

Отдельно стоит отметить, что согласно ч. 16 ст. 68 ГрК РФ отказ лица, заключившего договор о КРТ, от его исполнения влечет прекращение права аренды земельного участка, предоставленного ему для целей КРТ, а также прекращение субаренды земельного участка в случае предоставления его или его части в субаренду.

Однако лицу, заключившему договор о КРТ, невыгодно отказываться в одностороннем порядке от исполнения договора о КРТ, поскольку это приведет к потере прав на предоставленный для строительства земельный участок. При этом ч. 13 ст. 68 ГрК РФ предусматривает возможность

одностороннего отказа от исполнения договора со стороны исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, и в данном случае также право аренды земельного участка, предоставленного для целей КРТ, подлежит досрочному прекращению.

Таким образом, возможность одностороннего досрочного прекращения договора КРТ и аренды земельного участка со стороны органа публичной власти может привести к нарушению баланса публичных и частных интересов при условии, что частному лицу, заключившему договор о КРТ, невыгодно со своей стороны отказываться в одностороннем порядке от заключения договора о КРТ вследствие возможности потери прав на земельный участок, а значит, и полной невозможности реализации проекта по комплексному развитию территорий.

Как отмечено в параграфе 2 настоящей главы, деятельность по преобразованию застроенных территорий приводит к длительному антропогенному воздействию на окружающую среду, соответственно, такая деятельность предполагает необходимость соблюдения **эколого-правовых норм**.

В научных исследованиях акцентируется внимание на неразрывной взаимосвязи между законодательством о градостроительной деятельности и экологическим законодательством. Особое внимание уделяется тому, что принципы градостроительного регулирования непосредственно связаны с охраной окружающей среды и рациональным природопользованием¹⁵⁰.

Так, согласно ст. 2 ГрК РФ к принципам законодательства о градостроительной деятельности относятся: 1) обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории; 2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных

¹⁵⁰ См.: Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие / отв. ред. Н.В. Кичигин. М., 2013. С. 23-28; Болтанова Е.С. Экологизация строительной отрасли и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. №5 (233). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologizatsiya-stroitelnoy-otrasli-i-ee-pravovoe-obespechenie> (дата обращения: 24.07.2023); Боголюбов С.А. Правовое обеспечение благоприятной природной городской среды // Аграрное и земельное право. 2018. № 6. С. 88-89.

факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

3) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности; с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Общие экологические требования, регламентированные Федеральным законом «Об охране окружающей среды», являются основополагающими при обеспечении устойчивого развития и сохранения природных ресурсов. В частности, согласно ст. 35 данного закона установлены требования в области охраны окружающей среды при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки земельных участков. В рамках этих процессов особое внимание должно уделяться требованиям по охране и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, а также обеспечению экологической безопасности.

В рамках научного анализа эколого-правовых норм, регулирующих в том числе градостроительную деятельность, необходимо подчеркнуть значимость предотвращения негативного воздействия на окружающую среду. Это требует всесторонней оценки как непосредственных, так и отдаленных экологических последствий, возникающих в процессе строительства и эксплуатации объектов капитального строительства. При этом ключевым приоритетом должно оставаться обеспечение сохранения благоприятной окружающей среды и биологического разнообразия.

При этом в действующем законодательстве отсутствуют детальные требования по оценке воздействия на окружающую среду проектов по преобразованию застроенных территорий, в частности, при комплексном развитии территории и реновации жилищного фонда в г. Москве. Следует

констатировать, что наблюдается явный дефицит специализированных правовых средств, направленных на обеспечение экологических требований в процессе преобразования застроенных территорий. Это касается, в частности, тех этапов, которые связаны с обоснованием будущей хозяйственной деятельности.

Однако преобразование застроенных территорий требует комплексного правового регулирования для устойчивого развития и создания благоприятных условий жизнедеятельности, что подразумевает интеграцию эколого-правовых норм в законодательство о градостроительной деятельности.

Таким образом, в рамках деятельности по преобразованию застроенных территорий предъявляются требования в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности, однако в юридической литературе подчеркивается недостаточность природоохранных требований к градостроительной деятельности, отмечается необходимость усиления экологизации строительной отрасли¹⁵¹.

Нормы муниципального права также имеют тесную связь с правовым регулированием преобразования застроенных территорий. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления наделены значительными полномочиями в области градостроительной деятельности.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵² (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения относятся, в том числе: утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории; выдача градостроительного плана земельного участка, разрешений на строительство (за исключением ряда

¹⁵¹ См.: Болтанова Е.С. Экологизация строительной отрасли и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2016. №5 (233); Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова // СПС КонсультантПлюс. 2005; Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. № 1

¹⁵² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

случаев), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования.

Согласно ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ (введена Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ¹⁵³) субъекты РФ вправе перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и государственной власти, что позволяет им изымать муниципальные полномочия в свою пользу в произвольном порядке. Такой подход вызвал критику в научной литературе, так как он противоречит конституционным принципам самостоятельности местного самоуправления и нарушает права граждан и муниципалитетов на решение вопросов местного значения¹⁵⁴.

Вместе с тем высказывается и противоположная позиция, в соответствии с которой перераспределение муниципальных полномочий в сфере градостроительной деятельности, включая полномочия по утверждению правил землепользования и застройки и по осуществлению контроля за благоустройством в пользу органов государственной власти субъектов РФ с целью исключения конфликта интересов и нарушения прав и свобод пользователей городской среды¹⁵⁵.

Л.Е. Бандорин отмечает, что отсутствие необходимости закрепления в законодательстве субъектов РФ дополнительных критериев или случаев, в которых возможно перераспределение полномочий, привело на практике к юридическим коллизиям и политическим проблемам¹⁵⁶.

¹⁵³ Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2014, № 22, ст. 2770.

¹⁵⁴ См.: Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66; Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. № 4, том 1. С. 122; Кожевников О.А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 54. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 61 - 64.

¹⁵⁵ См.: Чайковская Л.В. Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2024. С. 128-129, 136.

¹⁵⁶ См.: Бандорин Л.Е. О перераспределении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 6. С.34-38.

Например, во Владимирской области в 2017 году был принят закон¹⁵⁷, перераспределяющий градостроительные полномочия в пользу областной власти, что увеличило количество выданных разрешений на строительство, но также сопровождалось многочисленными нарушениями¹⁵⁸. В результате, с начала 2019 года исполнение полномочий местного самоуправления в градостроительной деятельности органами государственной власти Владимирской области было прекращено¹⁵⁹.

Также в Свердловской области спустя два года после принятия закона о перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности¹⁶⁰ был принят закон о прекращении полномочий органов государственной власти субъекта и об обратном распределении соответствующих полномочий на муниципальный уровень¹⁶¹.

Данная ситуация подчеркивает юридическую неоднозначность и организационную сложность перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, особенно в градостроительной сфере. В результате описанных процессов органы местного самоуправления значительно утратили

¹⁵⁷ Закон Владимирской области от 04 июля 2017 г. № 61-ОЗ «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области и исполнительными органами государственной власти Владимирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 25 декабря 2017 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2024).

¹⁵⁸ См.: Картухин В.Ю., Пузанова О.А. Проблемы реализации конституционных прав на региональном и местном уровнях (на примере Владимирской области и города Владимира) // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 12. С. 41-45.

¹⁵⁹ См.: Закон Владимирской области от 06 декабря 2018 г. № 129-ОЗ «О прекращении осуществления исполнительными органами государственной власти Владимирской области полномочий органов местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области в области градостроительной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. 06 декабря 2018 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

¹⁶⁰ См.: Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. 14 октября 2015 г. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 14.05.2024).

¹⁶¹ См.: Закон Свердловской области от 31 мая 2017 г. № 47-ОЗ «О внесении изменений в статью 2 Закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. 02 июня 2017 г. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 21.11.2024).

полномочия в этой области из-за практики передачи полномочий на уровень субъектов РФ.

Вместе с тем Закон № 494-ФЗ, внесший в ГрК РФ главу о КРТ, создает новые возможности для муниципальных образований. Согласно чч. 6, 7, 8 и 66 ГрК РФ главы местных администраций уполномочены принимать решения о КРТ в определенных ГрК РФ случаях. При этом решения о КРТ могут приниматься без учета ранее принятой градостроительной документации, что позволяет местным органам фактически изменять положения, закрепленные в действующих генеральных планах поселения, генеральных планах муниципального округа, генеральных планах городского округа (далее также – генеральных планах), правилах землепользования и застройки (далее также – ПЗЗ), проектах планировки территорий¹⁶².

Таким образом, изменения, внесенные Законом № 494-ФЗ, наделяют органы местного самоуправления некоторыми полномочиями в сфере комплексного развития территорий. Однако отсутствие запрета на перераспределение полномочий в сфере комплексного развития территорий на уровень субъектов РФ сохраняет риски для органов местного самоуправления.

В ряде регионов¹⁶³ (Калининградской, Московской, Ульяновской областях, Пермском крае) уже приняты законы о перераспределении

¹⁶² См.: Кухаренко Л. В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. Москва: ООО Издательская группа Юрист, 2023. С. 613–616.

¹⁶³ См.: Закон Московской области от 26 января 2021 г. № 2/2021-ОЗ «О некоторых вопросах комплексного развития территорий муниципальных образований Московской области и о внесении изменений в некоторые законы Московской области по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области и наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области по комплексному развитию территории» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. 26 января 2021 г. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 18.08.2024); Закон Калининградской области от 02 ноября 2021 г. № 13 «О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области в сфере градостроительной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 ноября 2021 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.06.2024); Закон Ульяновской области от 27 апреля 2021 г. № 43-30 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 29 апреля 2021 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2024); Закон Пермского края от 07 декабря 2020 г. № 603-ПК «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и о внесении изменений в Закон Пермского края «О градостроительной деятельности в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. 09 декабря 2020 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2024).

полномочий в области градостроительной деятельности, что подчеркивает необходимость дальнейшего анализа и защиты интересов местного самоуправления.

Представляется, что закрепленные главой 10 ГрК РФ полномочия органов местного самоуправления необходимо «защитить» от перераспределения на уровень субъекта РФ, поскольку перераспределение полномочий муниципалитетов в области принятия решений о КРТ необоснованно лишает органы местного самоуправления права принимать решения о развитии территории муниципального образования. Учитывая, что ч. 2 ст. 66 ГрК РФ закреплен широкий круг полномочий главы местной администрации по принятию решений о КРТ, представляется несправедливым и нерациональным передавать эти полномочия на уровень субъектов РФ.

В связи с тем, что реализация проектов преобразования застроенных территорий, в силу участия в проектах частных инвесторов, предполагает заключение различных договоров, этот аспект преобразования застроенных территорий регулируются также **гражданским законодательством** с учетом особенностей, установленных в земельном и градостроительном законодательстве.

Так, в научной литературе широко обсуждается правовая природа договоров, связанных с реализацией проектов преобразования застроенных территорий: инвестиционных договоров, договоров о развитии застроенных территорий¹⁶⁴, комплексном освоении территорий, об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса и договора о комплексном

¹⁶⁴ См.: Козлова Е.Б. Развитие системы договорных моделей, опосредующих создание объектов недвижимого имущества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 359-401; Лукьяненко Г.В. Административно-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 111; Ляхова М.А. Правовая природа договора о развитии застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 834 – 841.

освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, а также договора о комплексном развитии территории¹⁶⁵.

С одной стороны, невозможно отрицать обязательственный характер правоотношений в рамках договоров о преобразовании застроенных территорий. Так, договором о КРТ предусматривается распределение обязательств его сторон при выполнении мероприятий, направленных на реализацию решения о КРТ, в том числе мероприятий по подготовке и утверждению документации по планировке территории, образованию и предоставлению земельных участков, а также по сносу, строительству, реконструкции объектов капитального строительства (ч. 3 ст. 68 ГрК РФ).

С другой стороны, градостроительное законодательство включает требования к содержанию обязательственных правоотношений¹⁶⁶, что подчеркивает публично-правовую составляющую договора о КРТ, связанного с решением о КРТ. Эта составляющая также проявляется в возможности включения в договор льгот и мер государственной поддержки для сторон, заключивших соглашение, что свидетельствует о сохранении публично-правового статуса государства.

При этом перечень условий договора о КРТ остается открытым в зависимости от характеристик инвестиционного проекта. Возможность определения условий реализации инвестиционного проекта, включая сроки и ответственность сторон за неисполнение договора, указывает на гражданско-правовую природу соглашения о комплексном развитии территории.

Отдельно стоит отметить, что поскольку в договор о КРТ заключается на торгах (за исключением случаев заключения договора о комплексном развитии территории нежилой застройки с правообладателями в соответствии с п. 2 и 4 ч 7 ст 66 или со ст. 70 ГрК РФ), свобода изменения и выбора условий договора

¹⁶⁵ См.: Болтанова Е.С. Развитие градостроительного законодательства России в части регулирования договорных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 8. С. 75 – 86; Кропотов Л.Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 208 с.; Ершов О.Г. Договорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма. Омск: Изд-во Омского университета, 2012. 431 с.

¹⁶⁶ См.: Болтанова Е.С. Указ. соч. С. 75.

о КРТ ограничена. Таким образом, необходимо сделать вывод о смешанной природе такого договора.

С точки зрения законодательства о предпринимательской деятельности, преобразование застроенных территорий рассматривается как инвестиционный проект и как инструмент государственно-частного партнерства¹⁶⁷.

А.В. Белицкая определяет государственно-частное партнерство как «юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля»¹⁶⁸.

Преобразование застроенных территорий следует рассматривать как инструмент государственно-частного партнерства по нескольким причинам.

Во-первых, преобразование застроенных территорий представляет собой сотрудничество бизнеса и власти в инвестиционной сфере: государство получает комфортную городскую среду, предоставляя инвесторам возможность застройки, а инвесторы, вкладывая средства в реализацию проекта по преобразованию застроенных территорий, получают прибыль от продажи или аренды недвижимости. При этом государство утверждает необходимую градостроительную документацию и изымает земельные участки для публичных нужд, а инвестор берет на себя коммерческие риски.

Во-вторых, проекты государственно-частного партнерства имеют срочный характер. Сроки реализации для комплексного развития территории не регламентированы законодательно, но они устанавливаются соглашением между государством и частным инвестором.

¹⁶⁷ См.: Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27–32; Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории - новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12. С. 53; Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное право: учебник. М.: Проспект, 2021. С. 283.

¹⁶⁸ Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Проспект, 2012. С. 28.

В-третьих, выбор частного инвестора по общему правилу осуществляется на торгах. Однако в случае комплексного развития территории возможен выбор инвестора без торгов, что компенсируется ограничениями в определении территорий для проекта¹⁶⁹.

В-четвертых, проекты государственно-частного партнерства направлены на реализацию государственной инвестиционной политики, обеспечивая публичные интересы. Так, комплексное развитие территории является ключевым инструментом достижения цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»¹⁷⁰ до 2030 года, способствуя привлечению частного капитала для улучшения жилищных условий граждан.

В условиях тесной городской застройки и увеличения количества аварийного, морально и физически устаревшего жилья одной из ключевых целей преобразования застроенных территорий становится улучшение жилищных условий граждан и создание комфортной городской среды. В связи с этим прослеживается тесная связь правового регулирования преобразования застроенных территорий с **жилищно-правовым регулированием**. Так, ст. 32, 32.1 Жилищного кодекса РФ предусмотрены меры по обеспечению жилищных прав граждан при осуществлении КРТ жилой застройки. Собственникам жилых помещений в многоквартирных домах взамен освобождаемых ими жилых помещений предоставляется возмещение, определяемое в соответствии с ч. 7 ст. 32 Жилищного кодекса РФ, на день, предшествующий дню принятия решения о КРТ жилой застройки.

При этом по заявлению собственника жилого помещения ему предоставляется взамен освобождаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение. Дополнительные меры поддержки по обеспечению жилищных прав могут быть установлены нормативными правовыми актами субъектов РФ.

¹⁶⁹ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Указ соч.

¹⁷⁰ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

Отдельно отметим, что ч. 1.3 ст. 46 Жилищного кодекса РФ предусмотрено, что для принятия решения общего собрания собственников помещений о включении многоквартирного дома в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию, необходимо две трети голосов собственников жилых помещений такого дома, а для исключения такого многоквартирного дома из проекта решения о КРТ – одна треть голосов. Данная норма была воспринята из Закона о реновации жилищной застройки в городе Москве.

Вместе с тем такой порядок принятия решения о включении многоквартирного дома в проект КРТ критикуется в связи с уменьшением гарантий защиты прав граждан по сравнению с ранее существовавшим порядком, когда согласиться на включение в проект должны были все собственники жилых помещений¹⁷¹. С другой стороны, такой порядок значительно упрощает и ускоряет реализацию проектов КРТ, а также делает такие проекты более привлекательными для инвесторов.

Представляется, что с точки зрения баланса публичных и частных интересов необходимо предусмотреть в федеральном законодательстве дополнительные гарантии жилищных прав граждан, а не полностью передавать их определение субъектам РФ. При этом гарантии должны как соответствовать интересам граждан, так и не возлагать чрезмерных обременений на лицо, реализующее КРТ.

Таким образом, правовое регулирование преобразования застроенных территорий характеризуется комплексным межотраслевым характером, что находит свое проявление в системной взаимосвязи норм градостроительного, земельного, экологического и жилищного законодательства.

¹⁷¹ См.: Экспертное заключение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона № 1023225-7 // СПС «КонсультантПлюс».

Глава 2. Виды преобразования застроенных территорий

§1. Комплексное развитие территорий как основной вид преобразования застроенных территорий¹⁷²

Согласно п. 34 ст. 1 ГрК РФ комплексное развитие территорий – это «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов».

Также КРТ понимается в п. 1 ст. 1 ГрК РФ как один из видов градостроительной деятельности наряду с территориальным планированием, градостроительным зонированием, планировкой территории, архитектурно-строительным проектированием, строительством, капитальным ремонтом, реконструкцией, сносом объектов капитального строительства, эксплуатацией зданий, сооружений.

Однако учитывая, что в рамках КРТ предполагается осуществление видов градостроительной деятельности, перечисленных в п. 1 ст. 1 ГрК РФ, представляющие собой последовательные этапы развития территорий, КРТ являет собой вид градостроительной деятельности иного порядка. КРТ – это особый вид градостроительной деятельности, предполагающий комплексное осуществление мероприятий, который в некоем смысле противостоит ординарному порядку развития территорий, что подтверждается наличием льготного порядка изменения градостроительной документации при принятии решения о КРТ, специального порядка изъятия объектов недвижимости, а также

¹⁷² Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Кухаренко Л.В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. 2023. С. 613–616; Потапова Л. В. Правовое регулирование деятельности операторов комплексного развития территории: новеллы законодательства // Евразийский юридический журнал. 2024. № 3. С. 241–243; Потапова Л. В. Правовые меры обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при комплексном развитии территорий // Экологическое право. 2024. № 3. С. 28–32.

оформлением отношений в рамках градостроительной деятельности между публичным и частным субъектами договором о КРТ.

Т.А. Веровская предлагает рассматривать КРТ в широком и узком смысле. В широком смысле КРТ понимается как «комплексный правовой институт, состоящий из системы норм, в которых реализован особый подход к правовому регулированию общественных отношений, возникающих по поводу комплексного развития территорий»¹⁷³, в узком – как «вид градостроительной деятельности, наряду с точечной застройкой, который выделяется по основанию способа осуществления градостроительной деятельности»¹⁷⁴.

При этом представляется дискуссионным предложенное Т.А. Веровской противопоставление точечной застройки как вида градостроительной деятельности и КРТ, поскольку КРТ, осуществляемое по инициативе публичной власти, предполагает действия, нарушающие иерархию градостроительной документации, изначально призванные обеспечить устойчивое развитие территорий.

Комплексность деятельности по развитию территорий подразумевает учет градостроительной документации, создающей устойчивые и понятные для субъектов градостроительной деятельности условия для всестороннего развития территории, а не замещение системного правового регулирования точечными внесениями изменений в ПЗЗ и генеральные планы без учета мнения правообладателей недвижимости¹⁷⁵. Комплексность проектов КРТ не может быть обеспечена только при помощи документации по планировке территории вследствие ограниченности территории ее применения, а также при отсутствии учета проведенного ранее территориального планирования и градостроительного зонирования. Таким образом, противопоставление КРТ и точечной застройки представляется как минимум дискуссионным и оценочным, а значит, не может быть положено в основу определения понятия КРТ.

¹⁷³ Веровская Т.А. Указ. соч. С. 61-65.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ См. подр.: §1 главы 3 настоящего исследования; Трутнев Э.К. О неправомерном градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 7. С. 70.

При этом следует признать, что КРТ представляет собой альтернативный вид осуществления градостроительной деятельности по отношению к градостроительной деятельности, осуществляемой в общем порядке. КРТ в настоящем исследовании будет рассмотрено как основной вид деятельности по преобразованию застроенных территорий, поскольку после внесения изменений в ГрК РФ Законом № 494-ФЗ были унифицированы существовавшие ранее разрозненные виды деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий: развитие застроенных территорий (ст. 46.1–46.3 ГрК РФ); комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков (ст. 46.9 ГрК РФ); комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления (ст. 46.10, 46.11 ГрК РФ).

По результатам оценки количества решений о КРТ, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в 2021–2022 гг., проведенной Фондом «Институт экономики города», 46% решений принято о КРТ жилой застройки, 22% - нежилой застройки, 32% – в отношении незастроенных территорий, что подтверждает предпочтительность преобразования уже застроенных территорий и подчеркивает актуальность проблемы обновления жилищного фонда¹⁷⁶.

Среди КРТ застроенных территорий выделяются КРТ жилой застройки и КРТ нежилой застройки. Ключевым в реализации КРТ застроенных территорий (КРТ жилой застройки, нежилой застройки) является законодательно закреплённая возможность изъятия отдельных категорий земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости для публичных нужд в целях КРТ (п. 7 ст. 65 ГрК РФ).

Нормы об изъятии земельных участков и объектов недвижимости для публичных нужд, осуществляемого в целях КРТ жилой застройки, КРТ нежилой застройки внесены в ст. 56.4, 56.12 ЗК РФ.

¹⁷⁶ См.: Мониторинг практики реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки в российских городах (актуализированный аналитический материал по состоянию на 15.05.2023) Фонд «Институт экономики города» // URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz_reshenii_o_krt_aktualizaciya.pdf. (дата обращения: 19.08.2023).

Согласно ст. 49 Земельного кодекса РФ изъятие объектов недвижимости для публичных нужд осуществляется в исключительных случаях на определенных Земельным кодексом РФ основаниях, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами. Следует согласиться с Ю.Э. Киль, которая утверждает, что полноценная реализация КРТ является публичной нуждой, достаточной для изъятия объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд, а «сам факт наличия проекта КРТ, подтвержденный легитимным решением о КРТ, порождает право публичного органа на изъятие для достижения целей данного проекта»¹⁷⁷.

Соответственно, определим, во-первых, каковы критерии определения территорий, подлежащих тому или иному виду комплексного развития застроенной территории, а во-вторых, какие объекты недвижимости могут быть изъяты в целях КРТ и на каких основаниях.

Применительно к преобразованию застроенных территорий следует учитывать, что на этапе подготовки к реализации проекта территория, подлежащая преобразованию, не всегда представлена отдельным сформированным и поставленным на кадастровый учет земельным участком, такая территория может представлять собой совокупность земельных участков или земли, не образованные в земельные участки. Следовательно, юридически значимые действия в рамках преобразования застроенных территорий могут осуществляться не только применительно к земельным участкам, но и к территориям. Однако в законодательстве не урегулировано понятие территории.

¹⁷⁷ Харинов И.Н., Киль Ю.Э. Изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории: проблема идентификации публичных нужд // Закон. 2022. № 12. С. 80.

В научной литературе высказывается точка зрения о необходимости рассмотрения территории как отдельного объекта земельных правоотношений¹⁷⁸.

При этом территория может рассматриваться как: «способ установления специального правового режима, который определяет правила регулирования различного рода общественных отношений; как единая пространственная единица, выступающая объектом территориального планирования; как объект землеустроительных работ; как объект, обладающий пространственно-территориальными свойствами, выделяемый в публичных интересах и который не выступает объектом имущественных прав; пространство, обособленное для специальных целей, в границах которого возникает специальный правовой режим; местность, в пределах которой стороны приняли на себя обязательство не совершать определенные действия; ограниченное земельное пространство»¹⁷⁹.

С точки зрения градостроительного законодательства, территория выступает объектом деятельности по развитию территорий, устойчивому развитию, комплексному развитию, а также объектом территориального планирования, зонирования и планировки.

Применительно к преобразованию застроенных территорий территория является пространством, в границах которой предусматривается осуществление КРТ. Согласно ч. 5.1 ст. 30 ГрК РФ, границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте градостроительного зонирования.

¹⁷⁸ См.: Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 144; Корнилова, У.В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 99-122; Мельников Н.Н. Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы // Хозяйство и право. 2015. № 8. С. 27 – 38; Мельников Н.Н. Видовые и непосредственные объекты земельных отношений // Хозяйство и право. 2022. № 1. С. 78; Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 39.

¹⁷⁹ См. подр.: Веровская Т.А. Правовое регулирование комплексного развития территорий в России: земельно-правовой аспект: дис. канд. юрид. наук. М. 2023. С. 96-100.

Лицу, заключившему договор о КРТ, либо юридическому лицу, обеспечивающему в соответствии с ГрК РФ реализацию решения о КРТ, предоставляются без проведения торгов в аренду земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, образованные в границах территории КРТ (пп. 13 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ).

Согласно п. 10 ст. 68 ГрК РФ обязательство исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления по предоставлению земельных участков лицу, заключившему договор о КРТ, подлежит выполнению после выполнения последним обязательства по подготовке и представлению на утверждение в определенный договором срок документации по планировке территории комплексного развития в части, составляющей предмет договора.

Применительно к территории, подлежащей комплексному развитию, осуществляется подготовка проекта межевания территории (далее – ПМТ), которым определяется местоположение границ образуемых и изменяемых земельных участков. При этом согласно пп. 1 п. 3 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ образование земельных участков из земельного участка, предоставленного для КРТ, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным ПМТ.

Соответственно, предоставляемые в рамках КРТ земельные участки могут представлять собой юридически уже иные объекты недвижимости, нежели изначально включенные в территории, подлежащие комплексному развитию в рамках решения о КРТ или ПЗЗ. Инвестору может быть предоставлен в аренду исходный земельный участок, который впоследствии будет разделен с учетом утвержденной документации по планировке территории (пп. 5 п. 2 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ).

Согласно п. 5 ст. 11.4 Земельного кодекса РФ раздел земельного участка, предоставленного для комплексного развития, осуществляется лицом, с

которым заключен договор о КРТ в отношении такого земельного участка, в соответствии с ПМТ.

Таким образом, в процессе реализации КРТ, в результате утверждения документации по планировке территории происходит образование земельных участков с учетом создания новой планировочной структуры, территорий общего пользования и размещения объектов инфраструктуры.

В соответствии с ч. 2 ст. 65 ГрК РФ комплексное развитие территории жилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены многоквартирные дома (далее также – МКД), признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Также в границы КРТ жилой застройки могут быть включены иные земельные участки и расположенные на них объекты недвижимого имущества, расположенные в границах элемента планировочной структуры поселения, муниципального округа, городского округа (за исключением района), в котором расположены вышеуказанные многоквартирные дома (ч. 3 ст. 65 ГрК РФ).

Н.Б. Косарева называет такие территории «низкоплотной жилой застройкой», включающей объекты индивидуального жилищного строительства (далее – объекты ИЖС), дома блокированной застройки, садовые дома¹⁸⁰.

Стоит отметить, что до принятия Федерального закона от 26 декабря 2024 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸¹ (далее – Федеральный закон № 486-ФЗ) участки «низкоплотной жилой застройки» могли включаться в КРТ жилой застройки только при

¹⁸⁰ См.: Косарева Н.Б. Указ. соч.

¹⁸¹ Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2024. № 297.

одновременном включении в него многоквартирных домов, если они расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, муниципального округа, городского округа (за исключением района). То есть возможность включить в границы КРТ жилой застройки территории, занятые исключительно объектами ИЖС, домами блокированной застройки отсутствовала.

Высказывались мнения о необходимости введения так называемой «дачной реновации», при реализации которой жителям низкоплотной застройки предложили бы переезд в многоквартирные дома, а освободившиеся территории застраивались бы с учетом увеличения этажности и предельных параметров строительства либо малоэтажной застройкой¹⁸².

В соответствии с Федеральным законом № 486-ФЗ внесены изменения в ГрК РФ, в соответствии с которыми в границы территории КРТ жилой застройки могут включаться территории, занятые исключительно домами блокированной застройки, объектами индивидуального жилищного строительства, признанными аварийными или соответствующие критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения.

Несмотря на значительный градостроительный потенциал преобразования территорий ИЖС, осуществление КРТ жилой застройки таких территорий несет большие социальные риски, связанные с необходимостью учета прав и интересов правообладателей такого жилья, соблюдение которых возможно только при условии прозрачной процедуры учета их мнения, а также возможности предоставления альтернативных вариантов жилья для переселения или выплаты справедливой компенсации.

¹⁸² См.: Перевошикова М. Дачи не надо: в РФ предложили провести «реновацию» для садоводов // URL: <https://iz.ru/1423118/mariia-perevoshchikova/dachi-ne-nado-v-rf-predlozhili-provesti-renovaciiu-dlia-sadovodov>. (дата обращения: 20.01.2023).

При этом ч. 8 ст. 65 ГрК РФ установлен перечень земельных участков и объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для публичных нужд в целях комплексного развития территории:

1) земельные участки, предназначенные для размещения объектов федерального значения, а также земельные участки, на которых расположены эти объекты, за исключением случаев согласования включения указанных земельных участков в границы территории, подлежащей комплексному развитию;

2) земельные участки с расположенными на них многоквартирными домами, не признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, а также не соответствующие критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, а также жилые помещения в таких многоквартирных домах;

3) земельные участки с расположенными на них домами блокированной застройки, объектами ИЖС, садовыми домами, за исключением земельных участков с расположенными на них объектами, которые признаны аварийными или которые соответствуют критериям, установленным субъектом Российской Федерации и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения.

Соответственно, даже если земельные участки с расположенными на них объектами ИЖС включены в границы КРТ жилой застройки, они не могут быть изъяты в публичных нуждах и снесены, если они не признаны аварийными или соответствуют критериям износа, установленным субъектом РФ.

Перечень и объектов недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для публичных нужд в целях КРТ может быть расширен Правительством Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Соответственно, инвестор должен учитывать необходимость сохранения объектов малоэтажной застройки, а также возможность расширения перечня объектов, не подлежащих изъятию для

публичных нужд, при реализации КРТ жилой застройки при пространственно-экономическом моделировании проекта.

Для многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции и которые соответствуют критериям, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, установлен мажоритарный принцип принятия решения об участии МКД в КРТ.

Согласно ч. 1.3. ст. 46 Жилищного кодекса РФ решение о включении МКД в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию, в соответствии с проектом решения о КРТ принимается на общем собрании собственников помещений в МКД не менее чем двумя третями голосов собственников жилых помещений и их представителей.

Отдельно стоит отметить, что согласно ч. 1.3 ст. 46 Жилищного кодекса РФ для принятия решения об исключении многоквартирного дома из границ территории, подлежащей комплексному развитию, и из проекта решения о КРТ жилой застройки достаточно не менее чем одной трети голосов собственников жилых помещений либо их представителей от общего числа голосов собственников таких жилых помещений в многоквартирном доме.

Учитывая социальную важность соблюдения жилищных прав граждан, ст. 32.1 Жилищного кодекса РФ предусмотрены полномочия субъектов РФ по установлению дополнительных мер по обеспечению этих прав. Согласно ч. 7 ст. 32.1 Жилищного кодекса РФ «нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено право собственников жилых помещений, нанимателей жилых помещений на получение равнозначного жилого помещения», стандарты такого жилого помещения также устанавливаются субъектами РФ, оно должно находиться в том же поселении, городском округе, что и сносимый дом. Жилая площадь такого помещения и количество комнат в таком жилом помещении должны быть не меньше жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества

комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого жилого помещения превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения.

В исследовании Фонда «Институт экономики города» выявлено, что в числе дополнительных мер по обеспечению жилищных прав в субъектах РФ предусмотрены: предоставление отдельной квартиры собственникам и нанимателям квартир в коммунальных квартирах, внеочередное предоставление жилья гражданам, стоящим в очереди на улучшение жилищных условий¹⁸³. При этом только около 20% субъектов Российской Федерации смогли расширить базовые гарантии соблюдения жилищных прав граждан¹⁸⁴.

Также необходимо отметить, что МКД на основании решения, принятого на общем собрании собственников помещений МКД (не менее, чем одной третью голосов собственников жилых помещений или их представителей) может быть исключен из решения о КРТ жилой застройки, если решение об исключении из КРТ принято до дня утверждения документации по планировке территории, разработанного в целях КРТ (ч. 6 ст. 67 ГрК РФ). Однако утверждение ППТ происходит после заключения договора о КРТ. В решении о КРТ могут быть обозначены предельные сроки подготовки документации по планировке территории в целях реализации решения о КРТ, которые могут составлять несколько месяцев, а также год¹⁸⁵.

При этом в договоре о КРТ содержатся условия, непосредственно зависящие от решений об исключении, принятых на собраниях собственников МКД, а именно: обязательства по изъятию земельных участков и объектов недвижимости для публичных нужд, обязательства по заключению договоров,

¹⁸³ См.: Генцлер И.В., Игуменов Е.Д., Лыкова Т. Б. Реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // *Терловичок Today*. 2023. № 3. С. 41-48.

¹⁸⁴ Там же.

¹⁸⁵ См., напр.: Постановление Правительства Москвы от 31 октября 2023 г. № 2087-ПП «О комплексном развитии территории нежилкой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, ул. Фабричная, вл. 6» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 01 ноября 2023 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 23.09.2024); Постановление Правительства Москвы от 09 января 2024 г. № 19-ПП «О комплексном развитии территории нежилкой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне № 32 «Котляково» (территория 4)» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 10 января 2024 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 19.02.2024); Постановление Администрации городского округа Самара от 23 июня 2022 г. № 442 «О комплексном развитии двух несмежных территорий жилой застройки, расположенных в границах улиц Нагорной, Пугачевской, Ставропольской, Советской в Кировском внутригородском районе городского округа Самара» // СПС «Консультант Плюс».

предусматривающих переход прав на жилые помещения, расположенные в многоквартирных домах.

Соответственно, установленный срок для принятия решения для собственников жилых помещений в МКД может повлечь невозможность исполнения договора о КРТ, а также изменение технико-экономических показателей проекта в целом.

В этом контексте верной представляется инициатива, предложенная Минстроем России, согласно которой предлагается установить окончательный срок для принятия решения об исключении МКД из перечня объектов, подлежащих комплексному развитию территории жилой застройки¹⁸⁶. Этот срок должен соответствовать моменту принятия решения о проведении торгов на право заключения договора о КРТ.

Введение четко установленного срока для принятия решения об исключении МКД из перечня объектов, подлежащих комплексному развитию территории, позволит инвесторам осуществлять более обоснованную оценку технико-экономических показателей проекта на этапе предварительного принятия решения о своем участии в торгах, что является критически важным аспектом, поскольку такие оценки должны проводиться до заключения договора о КРТ. Таким образом, установление временных рамок не только способствует формированию более прозрачной и конкурентной среды на рынке жилой застройки, но и создает условия для более эффективного управления рисками, связанными с инвестициями.

КРТ нежилой застройки, согласно ч. 4 ст. 65 ГрК РФ, предполагает преобразование застроенных территорий, в границах которой расположены земельные участки:

¹⁸⁶ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, об отмене отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минстроем России, ID проекта 02/04/10-22/00132555) // URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=132555>. (дата обращения: 02.05.2025).

1) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;

2) на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением МКД), снос, реконструкция которых планируются на основании адресных программ, утвержденных высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на них объектов капитального строительства не соответствуют ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ;

4) на которых расположены объекты капитального строительства, являющиеся в соответствии с гражданским законодательством самовольными постройками.

Также в границы КРТ нежилой застройки могут быть включены иные объекты, находящиеся в границах одного элемента планировочной структуры с вышеуказанными земельными участками. Включение в границы КРТ нежилой застройки многоквартирных домов, домов блокированной застройки, объектов ИЖС, садовых домов запрещено.

Таким образом, ключевыми территориями, подлежащими КРТ нежилой застройки, являются в основном территории бывших промышленных зон, производств, неэффективно используемых территорий. Особенно актуальным КРТ нежилой застройки является в крупных городах, где промышленные производства размещены среди сложившихся плотно застроенных городских территорий. Ревитализация промышленных зон может способствовать улучшению состояния окружающей среды в городах, так как она предполагает снос заброшенных зданий, ликвидацию отходов, свалок сырья и мусора и создание современных комфортных районов, оснащенных необходимой инфраструктурой.

В Москве активно развивается программа КРТ нежилой застройки, называемая редевелопментом «ржавого пояса» в рамках программы «Индустриальные кварталы». В 2021 году принято Постановление Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилой застройки города Москвы»¹⁸⁷. Указанное постановление определяет механизм взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при осуществлении КРТ нежилой застройки и КРТ по инициативе правообладателей, порядок подготовки и принятия решения о КРТ, порядок разработки материалов градостроительного потенциала и заключения договора о КРТ.

Отдельно подчеркнем, что в Москве не принято ни одного решения о КРТ жилой застройки, соответственно, преобразование территорий нежилой застройки в Москве осуществляется на основании КРТ, а жилой застройки – в рамках программы реновации¹⁸⁸. При этом площади, преобразуемые в рамках КРТ незастроенных территорий, активно вовлекаются для возведения стартовых многоквартирных домов, необходимых для переселения по программе реновации.

В научной литературе обсуждается вопрос о соотношении КРТ незастроенных территорий и КРТ по инициативе правообладателей¹⁸⁹. В свете нарушения правил классификации в ст. 65 ГрК РФ неминуемо возникает пересечение видов КРТ, выделенных по типу застройки и по инициатору КРТ.

Согласно п. 4. ч. 7 ст. 66 ГрК РФ в процедуру принятия и реализации решения о КРТ нежилой застройки входит заключение договора о КРТ нежилой

¹⁸⁷ Постановление Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилой застройки города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2021. № 18.

¹⁸⁸ См.: Мониторинг практики реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки в российских городах (актуализированный аналитический материал по состоянию на 15.05.2023) Фонд «Институт экономики города» // URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/analiz_reshenii_o_krt_aktualizaciya.pdf. (дата обращения: 19.08.2023).

¹⁸⁹ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. 2023. № 12, Том 20. С. 55-66; Кирсанов А.Р. Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 84 – 89; Шульженко С.И. Правовые проблемы комплексного развития территорий (часть 1) // Управленческое консультирование. 2022. № 1 (157). С. 167-168.

застройки с правообладателями, выразившими в письменной форме согласие на его заключение, при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей объектов недвижимого имущества, указанных в п. 2.1 ч. 4 ст. 66 ГрК РФ, и представлено в орган, направивший предложение о заключении указанного договора, не позднее сорока пяти дней со дня получения правообладателем этого предложения. Обязательным приложением к такому согласию должно являться соглашение, заключенное между правообладателями в соответствии с ч. 6 и 7 ст. 70 ГрК РФ.

При этом КРТ нежилой застройки осуществляется на основании решения о КРТ, принимаемого в случаях, установленных ст. 66 ГрК РФ, то есть это вид КРТ, предполагающий инициативу органов публичной власти. Как было отмечено ранее, принятие решения о КРТ приводит к возможности применения льготного порядка изменения градостроительной документации в целях КРТ.

При классификации КРТ по признаку инициатора выделяются:

1) КРТ по инициативе органов публичной власти (Правительства Российской Федерации; высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; главы местной администрации);

2) КРТ по инициативе правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах КРТ.

При КРТ по инициативе правообладателей решение о КРТ не принимается. Согласно ч. 4 ст. 70 ГрК РФ сведения, подлежащие включению в решение о КРТ, подлежат включению в договор о КРТ с правообладателем. С другой стороны, КРТ по инициативе органов публичной власти осуществляются на основании решения о КРТ. Таким образом, помимо непосредственно субъекта, от которого исходит инициатива осуществления КРТ, конституирующим признаком данной классификации является необходимость принятия решения о КРТ.

Соответственно, в целях выяснения ключевых особенностей и сравнения КРТ по инициативе органов публичной власти и по инициативе

правообладателей необходимо определить правовое значение решения о КРТ в механизме реализации КРТ.

Решение о КРТ — это основополагающий правовой акт, который «запускает» всю процедуру КРТ по инициативе Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы местной администрации, при этом оно может приниматься без учета наличия и содержания ранее принятых документов территориального планирования, ПЗЗ и документации по планировке территории¹⁹⁰.

Вместе с тем необходимо выяснить, является ли решение о КРТ нормативным правовым актом, поскольку от этого зависит применимый способ защиты прав граждан и организаций: нормативный правовой акт может быть признан судом недействующим в порядке, установленном гл. 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹⁹¹ (далее – КАС РФ) и гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁹² (далее – АПК РФ), а правовой акт ненормативного характера – в порядке, предусмотренном гл. 22 КАС РФ, гл. 24 АПК РФ об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления.

В действующем законодательстве не раскрывается понятие нормативного правового акта, однако в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» определено, что «нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим

¹⁹⁰ См. подр. Кухаренко Л. В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. — Москва: ООО Издательская группа Юрист, 2023. С. 613–616

¹⁹¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁹² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»¹⁹³.

Пленум Верховного суда Российской Федерации указывал, что «признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»¹⁹⁴. Отдельно в указанном Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации установлено, что к нормативным правовым актам также относятся акты, которые «издаются в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права – например, правовые акты об утверждении генеральных планов, поскольку они рассчитаны на неоднократное применение и являются обязательными для неопределенного круга лиц»¹⁹⁵.

В решение о КРТ включаются основные ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные параметры разрешенного строительства, то есть нормы, обычно устанавливаемые правилами землепользования и застройки. При этом указанные основные ВРИ и предельные параметры строительства могут не соответствовать установленным в соответствующих нормах ПЗЗ. Также в целях реализации

¹⁹³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

¹⁹⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета, № 6, 15.01.2019.

¹⁹⁵ Там же.

решения о КРТ подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с таким решением без учета ранее утвержденной в отношении этой территории документации по планировке территории, а также положений генерального плана и ПЗЗ исключительно в соответствии с принятым решением о КРТ (ст. 45 ГрК РФ)¹⁹⁶.

Согласно п. 8 ст. 1, п. 3 ч. 1 ст. 8 ГрК РФ, ПЗЗ утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. В научной литературе общепризнано, что ПЗЗ являются нормативными правовыми актами¹⁹⁷. Учитывая, что решением КРТ могут быть изменены нормы, устанавливаемые ПЗЗ, можно сделать вывод о том, что решение о КРТ также носит нормативный характер.

Также следует отметить, что проект решения о КРТ жилой застройки должен публиковаться в порядке, «установленном для официального опубликования правовых актов, иной официальной информации, если иной порядок опубликования проекта решения о комплексном развитии территории, принимаемого Правительством Российской Федерации, не определен Правительством Российской Федерации» (п. 2 ч. 6 ст. 66 ГрК РФ), а после принятия такое решение должно быть опубликовано в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов, иной официальной информации (п. 4 ч. 6 ст. 66 ГрК РФ).

Соответственно, решение о КРТ обладает признаками нормативного правового акта, поскольку оно издается и официально публикуется в целях установления правового режима конкретного объекта (территории),

¹⁹⁶ См.: Кухаренко Л.В. Указ. соч.

¹⁹⁷ См.: Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 8 – 11; Круглов В.В., Башарин А.В. О действии публично-правовых ограничений права собственности в области охраны объектов культурного наследия при реализации девелоперских проектов // Российский юридический журнал. 2021. № 1. С. 189 - 202; Бурмистрова С.А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 19.

направлено на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, принимается в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления (в соответствии со ст. 66 ГрК РФ), содержит правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение.

При этом согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1184 решения о КРТ принимаются Правительством Российской Федерации в форме распоряжения Правительства Российской Федерации¹⁹⁸. В свою очередь, распоряжения, согласно Федеральному конституционному закону от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», являются «актами по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющими нормативного характера»¹⁹⁹.

Путем издания распоряжения Правительства субъекта РФ решение о КРТ принимается, например, в Республике Саха (Якутия)²⁰⁰, в Московской области (см. п. 10.1.1 положения о комплексном развитии территорий в Московской области, утвержденного постановлением Правительства Московской области от 26.01.2021 № 29/3)²⁰¹, в Иркутской области²⁰², в Ямало-Ненецком автономном округе²⁰³.

¹⁹⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1184 «Об утверждении Правил принятия Правительством Российской Федерации решения о комплексном развитии территории и согласования такого решения с субъектом Российской Федерации, в границах которого расположена территория, подлежащая комплексному развитию, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5680.

¹⁹⁹ Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

²⁰⁰ Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 июля 2022 г. № 651-р «О принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки в квартале 31 городского округа «город Якутск» Республики Саха (Якутия)» // СПС «Гарант».

²⁰¹ Постановление Правительства Московской области от 26 января 2021 г. № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. 05 марта 2021 г. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 26.04.2024).

²⁰² Распоряжение Правительства Иркутской области от 2 июля 2021 года № 389-рп «О принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки в муниципальном образовании «город Усолье-Сибирское» // СПС «Консультант Плюс».

²⁰³ Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 марта 2022 года № 224-РП «О комплексном развитии территории жилой застройки в городе Салехарде, расположенной в границах планировочного квартала 01:15:01» // Официальный сайт Правительства автономного округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.yanao.ru, 06.04.2022.

С другой стороны, в некоторых регионах решения о КРТ принимаются в форме постановлений правительств субъектов РФ: например, в Москве²⁰⁴, в Мурманской²⁰⁵, Нижегородской²⁰⁶, Тюменской²⁰⁷ областях.

В судебной практике нормативные свойства решений о КРТ оцениваются неоднозначно. Так, в определении Московского городского суда от 08 ноября 2023 г. № 3а-6077/2023²⁰⁸ указано, что постановление Правительства Москвы от 16 декабря 2022 г. № 2891-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки № 58, расположенной в производственной зоне № 37а «Южное Очаково» касается определенного круга лиц, в частности, правообладателей земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на них (а значит, не устанавливает правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц), а также предусматривает предельный срок его реализации (то есть не соответствует критерию о неоднократном применении нормативного правового акта). Московский городской суд пришел к выводу, что решение о КРТ не обладает нормативными свойствами²⁰⁹.

Представляется неверным такой подход, поскольку решение о КРТ касается не только конкретных лиц, упомянутых в данном решении, но и неопределенного круга граждан — всех жителей города. Это связано с тем, что

²⁰⁴ См., например: Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2024 г. № 368-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, ул. Вучетича, вл. 1» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2024. № 9; Постановление Правительства Москвы от 26 декабря 2023 г. № 2678-ПП «О комплексном развитии территорий нежилой застройки города Москвы, расположенных по адресам: г. Москва, ул. Бакунинская, вл. 74-76, ул. Большая Почтовая, вл. 34-40» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 52.

²⁰⁵ Постановление Правительства Мурманской области от 31 декабря 2021 года № 1036-ПП «О комплексном развитии территории жилой застройки города Мурманска, включающей улицы Академика Павлова, Радищева, Полухина, Чехова, Генерала Фролова, Куйбышева, проезд Рылеева, переулок Дальний (Больничный район и 1 микрорайон)» // Электронный бюллетень Правительства Мурманской области. 10.01.2022. URL: <http://www.gov-murmansk.ru> (дата обращения: 19.05.2024).

²⁰⁶ Постановление Правительства Нижегородской области от 03 февраля 2023 г. № 89 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Правды, ул. Чонгарская, ул. Менделеева г. Нижнего Новгорода» // Официальный интернет-портал правовой информации. 06 февраля 2023 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024).

²⁰⁷ Постановление Правительства Тюменской области от 12 сентября 2022 года № 669-п «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах улиц Красноармейская-Заозерная-2-я Луговая-Береговая города Тюмени» // СПС «Консультант Плюс».

²⁰⁸ См.: Определение Московского городского суда от 08 ноября 2023 г. № 3а-6077/2023 // СПС «Консультант Плюс».

²⁰⁹ К аналогичным выводам Московский городской суд приходит в Определении Московского городского суда от 29 марта 2023 по делу № 3А-3651/2023 // СПС «Консультант Плюс».

устанавливаются правила, касающиеся развития определенной части городской территории. Круг правообладателей земельных участков и/или других объектов недвижимости, чьи права могут быть затронуты решением о КРТ, не ограничивается только теми, кто указан в самом решении, может изменяться. При этом основные ВРИ и предельные параметры разрешенного строительства должны соблюдаться любым лицом, осуществляющим градостроительную деятельность в пределах территории, определенной для комплексного развития.

Во-вторых, аргумент об однократности применения решения о КРТ в связи с установлением срока его реализации в корне неверен, поскольку нормативные правовые акты могут быть как постоянно действующими, так и срочными. Как указывал Г.Ф. Шершеневич «норма, определяющая поведение граждан, имеет начальный и конечный моменты своего действия. Вопрос, с какого времени закон начинает применяться и с какого времени его не следует более применять, чрезвычайно важен в практическом отношении»²¹⁰. Срок действия нормативного правового акта может быть определен как конкретной датой, так и наступлением события²¹¹.

При этом в решении КРТ устанавливается не срок действия самого решения, а предельный срок его реализации. Если применять логику из определений Московского городского суда, можно сделать далеко идущие выводы о ненормативном характере многих законов, устанавливающих сроки их действия. Например, не вызывает сомнений нормативный характер Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым установлены особенности осуществления градостроительной деятельности, особенности при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, особенности регулирования жилищных и иных отношений 2022, 2023 и 2024 годах²¹².

²¹⁰ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2. М., 1911 // СПС «Гарант».

²¹¹ См.: Понятие и структура правовой информации. Материал подготовлен специалистами «КонсультантПлюс» // СПС «Консультант Плюс».

²¹² Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1785.

В целом же судебная практика оспаривания решений о КРТ склоняется к рассмотрению требований о признании недействующими решений о КРТ или их частей, что свидетельствует о нормативном характере таких решений²¹³.

Несмотря на наличие отдельных случаев положительных судебных решений²¹⁴ о признании решений о КРТ недействующими, данная практика остается крайне ограниченной. Это наблюдение согласуется с устоявшейся в Российской Федерации тенденцией недопущения судебной оценки целесообразности градостроительных решений, принимаемых публичной властью²¹⁵. Так, п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»²¹⁶ установлено, что «суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц».

Следует согласиться с выводом А.В. Башарина о том, что законодательство «фактически не предоставляет средств правовой защиты правообладателям недвижимости, пострадавшим от административного усмотрения публичной власти при осуществлении градостроительной

²¹³ См., напр.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 января 2024 г. по делу № А40-182392/23-139-1506 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2024 № 09АП-88657/2023 по делу № А40-152200/2023 // СПС «Консультант Плюс»; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 мая 2023 г. № 88а-7493/2023 // СПС «Консультант Плюс»; Решение Верховного суда Республики Бурятия от 22 февраля 2024 г. № 3а-8/2024(3а-361/2023;)-М-359/2023 // СПС «Консультант Плюс»; Решение Центрального районного суда города Хабаровска от 26 июня 2023 г. по делу № 2а-2710/2023 // СПС «Консультант Плюс».

²¹⁴ См., например: Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 мая 2023 г. № 88а-7493/2023 (УИД 45RS0026-01-2022-011924-41) // СПС «Консультант Плюс».

²¹⁵ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. 2021. № 11. С. 45; Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. 2021. № 8. С. 153 - 170.

²¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6.

деятельности: в нем отсутствует однозначный вывод о допустимости оценки судами принимаемых публичной властью градостроительных решений не только с формально-юридической, но и с содержательной точки зрения»²¹⁷.

Так, в решении Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-152200/23-72-1253 указано, что оспариваемое постановление Правительства Москвы о комплексном развитии территории нежилой застройки «принято в рамках установленной компетенции и в надлежащей форме, официально опубликовано», а включение спорного земельного участка в границы КРТ не противоречит нормам градостроительного законодательства²¹⁸.

Таким образом, **решение о КРТ** – это нормативный правовой акт, принимаемый при реализации КРТ по инициативе Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы местной администрации, при этом оно принимается без учета наличия и содержания ранее принятых документов территориального планирования, ПЗЗ и документации по планировке территории. Влияние решения о КРТ на систему градостроительной документации, а также реализации КРТ в целом на порядок принятия такой документации будет подробнее изучен в главе 3 настоящего исследования.

Целесообразным представляется рассмотреть субъектов реализации КРТ, к которым относятся:

- Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования;
- оператор КРТ;
- лицо, определенное по результатам торгов;
- правообладатели земельных участков или объектов недвижимости, расположенных в границах КРТ.

При реализации КРТ на основании решения о КРТ самостоятельно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или

²¹⁷ Башарин А.В. Указ. соч. С. 168-169.

²¹⁸ См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 07 ноября 2023 г. по делу № А40-152200/23-72-1253 // СПС «Консультант Плюс».

муниципальным образованием, а также оператором КРТ торги на право заключения договора о КРТ не проводятся. Именно такая «внеконкурентность» закономерно порождает дискуссию о критериях выбора конкретного юридического лица для реализации решения о КРТ. В федеральном законодательстве такие критерии не установлены. Также не определено, по каким критериям орган публичной власти, принимающий решение о КРТ, выбирает, реализовывать ему КРТ самостоятельно, с привлечением оператора КРТ, или же выбрать лицо, с которым будет заключен договор о КРТ, на торгах.

С учетом необходимости обеспечения публичных интересов при реализации проектов КРТ, выражающихся в достижении целей и задач КРТ, которые заключаются в необходимости устойчивого развития территорий, обеспечении благоприятных условий жизнедеятельности, строительства необходимой инфраструктуры, а также соблюдения экологических требований, предпочтительной формой определения субъекта реализации КРТ является проведение открытых конкурентных торгов.

Е.С. Болтанова подчеркивает целесообразность для определения непосредственного лица, реализующего КРТ, проведение торгов в форме конкурса²¹⁹, поскольку это способствует удовлетворению интересов общества в проектах КРТ.

Порядок организации и проведения торгов, направленных на заключение договоров о комплексном развитии территорий, урегулирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 04 мая 2021 г. № 701 «Об утверждении Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, Правил определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации и Правил заключения договора о комплексном развитии территории

²¹⁹ См.: Болтанова Е.С. Развитие градостроительного законодательства России в части регулирования договорных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 8. С. 83.

посредством проведения торгов в электронной форме»²²⁰ (далее – Правила проведения торгов на право заключения договора о КРТ).

В соответствии с Правилами проведения торгов на право заключения договора о КРТ, торги на заключение договора о КРТ могут проводиться в форме аукциона и в форме конкурса, при котором организатор торгов определяет метод и критерии оценки и сравнения предложений участников конкурса о выполнении ими конкурсных условий.

Согласно Правилам проведения торгов на право заключения договора о КРТ в качестве конкурсных условий могут быть установлены следующие показатели: минимальный объем предусмотренного договором о КРТ финансирования работ, подлежащих выполнению; технические и качественные характеристики результатов работ; наличие у участников конкурса необходимых для исполнения договора о КРТ финансовых ресурсов, наличие прав на оборудование и другие материальные ресурсы, наличие специалистов и иных работников определенного уровня квалификации; предельный срок выполнения работ; цена права на заключение договора о комплексном развитии территории; размер и характеристики площади помещений, создаваемых в соответствии с договором о КРТ и подлежащих передаче в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Постановлением Правительства Москвы от 28 августа 2023 г. № 1625-ПП установлены дополнительные требования к участнику торгов на заключение договора о КРТ, среди которых: наличие у участника торгов совокупного размера выручки за 5 календарных лет, предшествующих дате размещения в установленном порядке извещения о проведении торгов, в размере не менее десяти процентов от объема планируемых инвестиций для реализации проекта

²²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 04 мая 2021 г. № 701 «Об утверждении Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, Правил определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации и Правил заключения договора о комплексном развитии территории посредством проведения торгов в электронной форме» // СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3373.

в соответствии с решением о КРТ незастроенных территорий, опыт участия в строительстве объектов высотой более чем 250 метров, участия в подготовке ППТ, предусматривающего в том числе размещение жилой застройки, с границами подготовки не менее десяти процентов от площади территории, подлежащей комплексному развитию, указанной в решении о КРТ и другие требования²²¹. Установление таких требований и проведение конкурса способствует тщательному отбору субъектов, способных реализовать проекты КРТ максимально эффективно.

Рассмотрим подробнее порядок деятельности операторов КРТ. При принятии Закона № 494-ФЗ этот порядок не был в полной мере урегулирован, отсутствовало законодательно определенное понятие оператора КРТ, что привело к необходимости внесения изменений в ГрК РФ. Федеральным законом № 627-ФЗ в ГрК РФ внесены положения, определяющие понятие оператора КРТ, а также уточняющие их права и обязанности в рамках реализации проектов КРТ.

В 2022 году в ГрК РФ были установлены критерии²²² для юридических лиц, участвующих в реализации решений о КРТ. К таким лицам относились лица, которые созданы Российской Федерацией или в уставном капитале которых доля Российской Федерации составляет более 50 процентов, или дочерние общества, в уставном капитале которых более 50 процентов долей принадлежит таким юридическим лицам. Однако права и обязанности этих юридических лиц не были четко определены, что создавало неопределенность относительно их роли в реализации решений о КРТ без заключения договора.

Федеральный закон № 627-ФЗ ввел понятие оператора КРТ — юридического лица, назначаемого как Российской Федерацией, так и ее субъектами для реализации решений о КРТ. Оператор должен соответствовать

²²¹ См.: Постановление Правительства Москвы от 28 августа 2023 г. № 1625-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития незастроенных территорий города Москвы и внесении изменений в правовые акты города Москвы» // «Вестник Москвы». 2023. № 52.

²²² См.: Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (Часть III). Ст. 5317.

тем же критериям, что и ранее установленные для юридических лиц, определенных РФ или ее субъектами.

Также Федеральным законом № 627-ФЗ детализированы права и обязанности операторов КРТ, включая право на самостоятельное направление предложений о внесении изменений в правила землепользования и застройки, право самостоятельно принимать решение о подготовке документации по планировке территории, обращаться к правообладателю сети инженерно-технического обеспечения для заключения договора о подключении (технологическом присоединении), обращаться в орган местного самоуправления по месту нахождения земельного участка в целях получения градостроительного плана земельного участка. Указанные полномочия оператора КРТ совпадают с полномочиями лица, заключившего договор о КРТ.

Кроме того, указанный закон предоставил операторам право организовывать торги на заключение договора о КРТ и определять их организаторов. Таким образом, операторы могут выступать посредниками между властями и застройщиками по проведению торгов на право заключения договора о КРТ.

Отдельно стоит выделить права операторов КРТ в области земельных правоотношений. Согласно пп. 13 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ земельный участок может быть предоставлен оператору КРТ в аренду без проведения торгов, оператор КРТ вправе передать этот земельный участок в субаренду победителю торгов на право заключения договора о КРТ, а также своим дочерним обществам, без согласия арендодателя земельного участка на срок, не превышающий срока его аренды (чч. 3, 4 ст. 71 ГрК РФ). Также оператор КРТ вправе обратиться с ходатайством об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (пп. 5 п. 1 ст. 56.4 ЗК РФ).

Законодательство о градостроительной деятельности не устанавливает организационно-правовые формы для операторов КРТ. Операторы могут быть созданы как акционерные общества, общества с ограниченной

ответственностью, государственные учреждения, государственные предприятия, государственные автономные учреждения, фонды²²³.

В Москве, например, операторами КРТ нежилой застройки являются: казенные предприятия города Москвы «Управление гражданского строительства»²²⁴, «Комплексное развитие территорий»²²⁵, а также автономная некоммерческая организация «РСИ»²²⁶, акционерное общество «ОЭЗ «Технополис Москва»²²⁷, государственное бюджетное учреждение города Москвы «Главное архитектурно-планировочное управление Москомархитектуры»²²⁸ и Московский фонд реновации²²⁹.

Отсутствие ограничений на выбор организационно-правовых форм операторов КРТ является положительным аспектом, так как позволяет привлекать опытные и крупные юридические лица для реализации крупных строительных проектов.

Вместе с тем отсутствуют законодательно установленные критерии определения операторов КРТ. При этом отсутствие перечня случаев, в которых оператор КРТ, обретающий широкие полномочия, может быть привлечен к реализации решения о КРТ без торгов, создает риски коррупции²³⁰.

²²³ См.: Обзор рисков наделения полномочиями оператора КРТ юридических лиц различных организационно-правовых форм приведен в Методических рекомендациях по комплексному развитию территорий жилой застройки, подготовленных Фондом «Институт экономики города» по заказу Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, договор № 5/20 от 11 февраля 2022 г. // URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/metodicheskie_rekomendacii_po_krt_zhiloi_zastroiki.pdf. С. 77-79.

²²⁴ Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2023 г. № 2567-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне 54 «Прожектор» (территория 1)» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 51. Том 1.

²²⁵ Постановление Правительства Москвы от 20 сентября 2023 г. № 1772-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, Востряковское шоссе» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 41.

²²⁶ Постановление Правительства Москвы от 27 июня 2023 г. № 1206-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы № 2151, расположенной в производственной зоне № 3 «Донские улицы» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 26.

²²⁷ Постановление Правительства Москвы от 09 ноября 2022 г. № 2446-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы № 2201, расположенной в производственной зоне «Алабушево» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2022. № 47.

²²⁸ Постановление Правительства Москвы от 05 октября 2021 г. № 1553-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне № 26 «Южный порт» (территория № 1)» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2021. № 15.

²²⁹ Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2024 г. № 368-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, ул. Вучетича, вл. 1» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2024. № 9.

²³⁰ К таким факторам ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» относит положения нормативных

К критериям определения операторов КРТ предлагается отнести совокупный размер выручки за последние 5 лет, стоимость чистых активов, наличие опыта реализации проектов жилищного строительства, а также строительства нежилых зданий, опыта подготовки ППТ в отношении крупных площадей, соотносимых с площадями, подлежащим КРТ, наличие штата квалифицированных специалистов.

В зарубежных странах реализуются проекты преобразования застроенных территорий через специально созданные агентства по развитию территорий. Например, в США (в Калифорнии) муниципалитеты создают такие агентства (Redevelopment Agency), находящиеся под контролем местных властей²³¹. Эти агентства разрабатывают и реализуют планы редевелопмента неблагополучных территорий, информируют о своих действиях и подают заявки на федеральные программы, включая государственные гранты. Они могут изымать недвижимость для публичных нужд, брать кредиты и управлять имуществом²³².

Отношения с инвесторами регулируются договорами о развитии территории (development agreement), которые определяют правовой режим земельного участка с использованием контрактного зонирования и включают стабилизационные оговорки²³³.

Отдельно следует отметить, что эти организации созданы специально в целях реализации редевелопмента и обладают выделенными финансовыми ресурсами в рамках инструмента приращения налога (Tax Increment Financing, далее - TIF). Специфика применения инструмента отличается в разных штатах, однако в целом механизм остается общим. Определяется территория, на которой предполагается использование TIF (соответственно, и строительство

правовых актов, «устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил».

²³¹ См.: California Community Redevelopment Law // URL: <https://law.justia.com/codes/california/2016/code-hsc/division-24/part-1/>. (дата обращения: 25.08.2023).

²³² Ibid.

²³³ См.: Larsen D. J. Development agreement manual: collaboration in pursuit of community interests. The Institute For Local Self Government. 2002. // URL: http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_FinalDevAgreement4-5-02.pdf. (дата обращения: 18.07.2023).

будет осуществляться на этой территории), фиксируется налогооблагаемая стоимость недвижимости, и любые доходы от последующего роста стоимости недвижимости поступают в фонд агентства развития территорий, который используется для финансирования редевелопмента. Обычно рост стоимости недвижимости является результатом изменения зонирования, параметров разрешенного строительства, строительства инфраструктуры, финансируемых за счет заемных средств²³⁴.

Главной целью ТИФ является стимулирование экономического роста на неблагополучных территориях, увеличение цен на недвижимость, обновление инфраструктуры, и в конечном счете, достижение долгосрочных экономических выгод как для города, так и для его жителей²³⁵.

Обычно доходы от ТИФ аккумулируются в специальных фондах. Муниципальные власти используют различные механизмы для документирования и учета получения этих средств. Наиболее распространенным вариантом является публикация планов и отчетов о ежегодных поступлениях и расходах в рамках применения ТИФ.

Таким образом, в США агентства по редевелопменту создаются специально в целях реализации проектов преобразования застроенных территорий и наделяются широким кругом полномочий с учетом наличия специальных инструментов финансирования их деятельности.

При этом в России отсутствуют специализированные инструменты финансирования операторов КРТ, оператором КРТ может быть любое юридическое лицо, если 50% его уставного капитала принадлежит Российской Федерации или ее субъектам.

Согласно ч. 5 ст. 71 ГрК РФ, оператор КРТ может заключать соглашения с уполномоченными органами власти для реализации решений о КРТ.

²³⁴ См.: Farris, S., Horbas, J. Creation vs. capture: Evaluating the true costs of tax increment financing. *Journal of Property Tax Assessment & Administration*. 2009. № 6(4), P. 5-28. // URL: <https://researchexchange.iaao.org/jptaa/vol6/iss4/1/> (дата обращения: 05.06.2023).

²³⁵ См.: Merriman D. Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development. *Lincoln Institute of Land Policy*. 2019. // URL: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/improving-tax-increment-financing-full.pdf>. (дата обращения: 05.06.2023).

Правительство РФ устанавливает случаи и порядок заключения таких соглашений. Аналогично, для соглашений, утверждаемых региональными или местными органами власти, порядок также определяется соответствующими органами.

Например, в Москве утверждена примерная форма договора о реализации проектов КРТ нежилой застройки, которая определяет права и обязанности оператора и Правительства Москвы²³⁶. Договор включает обязательства по подготовке документации по планировке территории, организации изъятия земель, сносу объектов, а также перечень капитального строительства, виды работ по благоустройству, а также сроки исполнения указанных обязательств.

Вместе с тем неясно, какова правовая природа соглашений, заключаемых в целях реализации решений о КРТ, между оператором КРТ и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления.

Поскольку такое соглашение хоть и предполагает закрепление прав и обязанностей в рамках реализации КРТ, неясно, каким образом зависимое от органа публичной власти лицо (путем корпоративного участия вплоть до 100%, либо, например, государственное предприятие) может согласовать условия соглашения или же заключить его добровольно. Кроме того, необходимо определить, нормами какого законодательства регулируются последствия нарушений условий такого соглашения. Важно также установить юридические последствия одностороннего отказа от исполнения соглашения, в частности, будет ли такой отказ автоматически приводить к прекращению права пользования земельным участком, который был предоставлен для реализации мероприятий по комплексному развитию территории.

²³⁶ См.: Приказ Департамента городского имущества города Москвы от 27 октября 2023 г. № 427 «Об утверждении примерной формы договора о реализации проекта КРТ нежилой застройки города Москвы юридическим лицом, определенным городом Москвой, со стопроцентной долей участия города Москвы» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 02 ноября 2023 г. – URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 10.07.2024).

Представляется, что соглашения с операторами КРТ можно рассматривать скорее как детализированную форму фиксации обязательств операторов, связанных с реализацией решений по комплексному развитию территории, чем полноценный гражданско-правовой договор, поскольку горизонтальные договорные отношения в данном случае невозможны в силу отсутствия юридического равенства сторон²³⁷.

Ключевой особенностью операторов КРТ является то, что они определяются Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации без проведения торгов на право заключения договора о КРТ. Стоит отметить, в ГрК РФ не определено, как будет реализовываться решение о КРТ в случае, если оператор КРТ перестает соответствовать признакам, установленным ст.71 ГрК РФ для операторов КРТ, например, если доля участия Российской Федерации или ее субъектов будет продана частному лицу. Соответственно, может возникнуть ситуация, в которой при принятии решения о КРТ и назначении конкретного юридического лица оператором КРТ такое лицо будет соответствовать установленным законом критериям, а после принятия такого решения при его реализации доля государственного участия будет продана частному лицу, таким образом избегая процедуру торгов на право заключения договора о КРТ.

Фонд «Институт экономики города» рекомендует привлекать операторов КРТ при реализации проектов на территориях, охватывающих несколько муниципальных образований, а также при участии крупных предприятий, заинтересованных в развитии территории²³⁸.

Привлечение операторов КРТ без торгов может быть обусловлено низкой инвестиционной привлекательностью проектов, которые часто имеют

²³⁷ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 65 - 66.

²³⁸ См.: Подготовка проектов договоров и аукционной документации для комплексного развития территорий // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/podgotovka_proektov_dogovorov_i_aukcionnoi_dokumentacii_dlya_krt.pdf (дата обращения: 02.06.2023).

длительные сроки реализации (от десяти до нескольких десятков лет²³⁹) с преобразованием крупных площадей и требуют значительных финансовых ресурсов, в том числе бюджетных. Это связано с необходимостью сноса и строительства больших объемов жилья и переселения тысяч жителей, что требует тщательного контроля за расходованием средств и наличия «единого окна» для администрирования.

В свете вышеизложенного, представляется целесообразным установить в законодательстве критерии, при соблюдении которых возможно привлечение оператора к реализации комплексного развития территорий. К числу таких критериев следует отнести продолжительность срока реализации проекта, которая составляет не менее десяти лет; площадь территории, подлежащей комплексному развитию; необходимость привлечения бюджетных средств для финансирования проекта; осуществление КРТ на территориях, охватывающих два или более муниципальных образования, что подразумевает необходимость согласования интересов различных уровней власти; наличие у оператора или его учредителей соответствующего опыта в реализации аналогичных проектов.

Таким образом, необходимо законодательно определить, в каких случаях орган публичной власти, принимающий решение о комплексном развитии территории, выбирает, реализовывать ему комплексное развитие территории самостоятельно, с привлечением оператора КРТ, или же выбрать лицо, с которым будет заключен договор о комплексном развитии территории, на торгах. С учетом необходимости обеспечения публичных интересов и достижения целей комплексного развития территории предпочтительной формой определения субъекта реализации комплексного развития территории является проведение открытых конкурентных торгов.

²³⁹ См, напр.: Постановление Правительства Нижегородской области от 01 декабря 2023 г. № 1040 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Ашхабадская, ул. Генкиной, ул. Тверская и ул. 2-я Оранжевая в Советском районе г. Нижнего Новгорода» // Официальный интернет-портал правовой информации. 05 декабря 2023 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2024); Постановление мэрии г. Новосибирска от 19 июня 2023 г. № 3110 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Грибоедова, ул. Кирова, ул. Автогенной, ул. Коммунарской, ул. III Интернационала в Октябрьском районе» // Интернет-портал правовой информации города Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/035/51i0hgh4046u7m279r677o922fxp0lux/2023-3110.pdf>. (дата обращения: 25.09.2024).

§2. Комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей

Обособление комплексного развития территории по инициативе правообладателей в качестве отдельного вида преобразования застроенных территорий обусловлено существенными отличиями от комплексного развития территории по инициативе органов публичной власти и реновации жилищного фонда в городе Москве.

Следует подчеркнуть, что, согласно информации, предоставленной Министерством строительства Российской Федерации по состоянию на март 2024 года, было заключено не менее 197 договоров о комплексном развитии территорий, инициированных правообладателями. Это количество составляет приблизительно 30% от общего числа территорий, которые уже участвуют в комплексном развитии в рамках всех его форм²⁴⁰. Данная информация указывает на высокую степень востребованности комплексного развития территорий по инициативе правообладателей.

Как отмечено в предыдущем параграфе, при КРТ по инициативе правообладателей решение о КРТ не принимается, а сведения, подлежащие включению в решение о КРТ, подлежат включению в договор о КРТ с правообладателем. Учитывая, что решение о КРТ – это нормативный правовой акт, принимаемый при реализации КРТ по инициативе органов публичной власти, применение упрощенного порядка подготовки и утверждения градостроительной документации при реализации проектов КРТ по инициативе правообладателей невозможна.

В связи с этим Л.Е. Бандорин и А.В. Башарин указывают, что признание такой невозможности ухудшает положение правообладателей, реализующих КРТ по своей инициативе по сравнению с субъектами, реализующими КРТ на основании принятых в установленном порядке решений о КРТ, что нарушает

²⁴⁰ См.: Минстрой: в России заключено 197 договоров КРТ по инициативе правообладателя // URL: <https://kodeks.ru/news/read/v-rossii-zaklucheno-197-dogovorov-krt-po-iniciative-pravoobladatelya> (дата обращения: 20.05.2024).

конституционный принцип равенства²⁴¹ и снижает инвестиционную привлекательность проектов КРТ по инициативе правообладателей.

Представляется, что введение упрощенного порядка изменения градостроительной документации при осуществлении КРТ по инициативе правообладателей, с одной стороны, значительно ускорит и упростит процесс реализации КРТ по инициативе правообладателей, с другой стороны, – приведет к нарушению системности регулирования градостроительной деятельности, изначально заложенной в ГрК РФ, а также приведет к произвольному изменению документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

В соответствии с действующим законодательством при реализации КРТ нежилой застройки в порядке, предусмотренном п. 4. ч. 7 ст. 66 ГрК РФ (при заключении договора о КРТ нежилой застройки со всеми правообладателями, выразившими в письменной форме согласие на его заключение и представившими в уполномоченный орган, не позднее сорока пяти дней со дня получения правообладателем этого предложения), КРТ нежилой застройки осуществляется на основании решения о КРТ.

Представляется верной позиция Л.Е. Бандорина и А.В. Башарина о том, что «КРТ, реализуемое через предложение, адресованное правообладателям, это вариация КРТ нежилой застройки, существующая за рамками ординарной процедуры, а не само КРТ по инициативе правообладателей»²⁴², поскольку технически «инициатива» правообладателей исходит от них уже после инициирования КРТ путем принятия решения о КРТ нежилой застройки органами публичной власти.

Также представляется, что реализацию КРТ нежилой застройки, в соответствии с п. 4. ч. 7 ст. 66 ГрК РФ нельзя отнести в полной мере к КРТ по инициативе правообладателей, поскольку в таком случае правообладатели не

²⁴¹ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей. // Закон. 2021. № 11, С. 41-52.

²⁴² Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. 2023. № 12. С. 60.

могут в установленном законом порядке повлиять на основные параметры проекта, устанавливаемые уполномоченными органами публичной власти в решении о КРТ. Соответственно, правообладатели вынуждены либо согласиться на реализацию КРТ на условиях, установленных решением о КРТ, либо они в дальнейшем столкнутся с риском изъятия объектов недвижимости в принудительном порядке для государственных или муниципальных нужд в целях реализации решения о КРТ.

Следует отметить, что территории, устанавливаемые решением о КРТ нежилой застройки, могут занимать крупные площади (вплоть до нескольких десятков гектаров земли), а значит, затрагивать интересы десятков правообладателей, которые не во всех случаях могут единогласно согласовать условия заключения договора о КРТ в течение ограниченного срока – 45 дней.

При этом ранее предусмотренным ст. 46.10 ГрК РФ порядком комплексного развития территории по инициативе органа местного самоуправления правообладатели были вправе направить в уполномоченный орган необходимую документацию (проект договора о КРТ, соглашение между правообладателями и разработанную документацию по планировке территории) в течение 6 месяцев со дня направления им решения о КРТ.

В соответствии с п. 4 ч. 7 ст. 66 ГрК РФ договор о КРТ нежилой застройки заключается с правообладателями, выразившими в письменной форме согласие на его заключение, при условии, что такое согласие было получено от всех правообладателей объектов недвижимого имущества, и представлено в орган, направивший предложение о заключении указанного договора, не позднее сорока пяти дней со дня получения правообладателем этого предложения.

Представляется, что полтора месяца, предусмотренные ст. 66 ГрК РФ – это слишком короткий срок, в который при большой площади территории КРТ и значительном количестве правообладателей, им необходимо прийти к единогласному соглашению о реализации КРТ своими силами и об условиях

взаимодействия в рамках такой реализации, что ставит таких правообладателей в затруднительное положение.

В связи с этим представляется необходимым выделить особенности осуществления комплексного развития территорий, которые характерны именно для КРТ по инициативе правообладателей и выявить его различия с ординарным порядком застройки территории.

Во-первых, ст. 70 ГрК РФ определен круг субъектов реализации КРТ по инициативе правообладателей, в который входят: один или несколько правообладателей земельных участков и (или) объектов недвижимого имущества, расположенных в границах КРТ, а также лица, которым земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставлены в аренду, в безвозмездное пользование в соответствии с земельным законодательством (в случае, если срок действия его прав на земельный участок составляет на день заключения в соответствии с настоящей статьей договора о комплексном развитии территории не менее чем 5 лет).

Участие последних возможно только при наличии письменного согласия собственника указанного земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества и (или) при наличии письменного согласия исполнительного органа публичной власти, уполномоченных соответственно на предоставление такого земельного участка, распоряжение таким объектом недвижимого имущества. Если мероприятия по КРТ не предусматривают изменение вида разрешенного использования земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества, письменное согласие уполномоченных органов публичной власти не требуется.

В целом ч. 1 ст. 70 ГрК РФ воспроизводит положения ранее действовавшей ч. 3 ст. 46.9 ГрК РФ о КРТ по инициативе правообладателей.

Как справедливо отмечает А.Ю. Жолобова, закрытый перечень титулов правообладателей, уполномоченных реализовывать КРТ по своей инициативе, неоправданно ограничивает права иных лиц. Так, на практике сохраняются права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, при этом

градостроительное законодательство не запрещает строительство на земельных участках, оформленных на правах постоянного (бессрочного) пользования²⁴³.

Во-вторых, необходимым условием для осуществления КРТ по инициативе правообладателей является определение территорий КРТ в правилах землепользования и застройки. Стоит отметить, что ранее, согласно ГрК РФ в редакции Закона № 373-ФЗ, это требование действовало в отношении всех видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории (ч. 5.1 ст. 30 ГрК РФ), а не только для КРТ по инициативе правообладателей.

Законом № 494-ФЗ введена ч. 5.2 ст. 30 ГрК РФ, в соответствии с которой, если иное не предусмотрено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, решение о КРТ может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с ПЗЗ не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию.

При этом следует отметить, что для КРТ по инициативе правообладателей сохранилась обязательность определения в ПЗЗ территорий, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития, что также ставит правообладателей в неравное положение с органами публичной власти, принимающими решение о КРТ.

Также стоит отметить, что в ГрК РФ отсутствуют критерии, в соответствии с которыми такие территории определяются в ПЗЗ, что может привести к злоупотреблению полномочиями органами, вносящими необоснованные изменения в ПЗЗ, а также к применению института вопреки законным целям – например, для ограничения возможностей получения правообладателями ГПЗУ при отсутствии документации по планировке территории в соответствии с п. 7 ч. 3 ст. 41 ГрК РФ²⁴⁴.

²⁴³ См.: Жолобова А.Ю. Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей: новые вызовы // URL: <https://pravo.ru/opinion/241701/>.

²⁴⁴ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Указ. соч. С. 62.

Соответственно, в ситуации включения земельного участка, принадлежащего правообладателю, в границы территории, обозначенной в ПЗЗ подлежащей комплексному развитию, правообладатель вынужден либо выступить с инициативой о заключении договора о КРТ, либо мириться с ограничением своих прав по развитию территории в рамках ординарного порядка.

Таким образом, необходимость обязательного установления на карте градостроительного зонирования территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ, для реализации КРТ по инициативе правообладателей, во-первых, сводит к нулю саму инициативу правообладателей, поскольку внесение изменений в ПЗЗ входит в круг полномочий органов местного самоуправления или субъектов РФ, и не всегда такие изменения вносятся по инициативе и по предложениям заинтересованных лиц, во-вторых, ставит правообладателей в положение, в котором они либо вынуждены мириться с отсутствием возможности законного строительства либо изменения вида разрешенного использования своих земельных участков, либо вынуждены обратиться с инициативой о заключении договора о КРТ, не дожидаясь возможного принятия решения о КРТ и последующего изъятия недвижимости для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с Федеральным законом № 627-ФЗ правообладатели, с которыми заключен договор в рамках КРТ по инициативе правообладателей, наделены правом направления предложений о внесении изменений в ПЗЗ. Соответственно, указанным законом установлено, что предложение о внесении изменений в ПЗЗ имеют право вносить правообладатели, уже заключившие договор о КРТ (п.7 ч.3 ст.33 ГрК РФ). Вместе с тем не установлено, на каких основаниях уполномоченный орган вправе отказать во внесении необходимых изменений в ПЗЗ.

В-третьих, одной из ключевых характеристик КРТ по инициативе правообладателей является то, что в границы КРТ инициативе правообладателей не могут быть включены земельные участки и (или)

расположенные на них объекты недвижимого имущества, не принадлежащие таким правообладателям. Изъятие земельных участков и объектов недвижимости для осуществления КРТ по инициативе правообладателей не предусмотрено.

При этом по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, уполномоченными на предоставление земельных участков, в границы КРТ по инициативе правообладателей могут включаться земельные участки, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обремененные правами третьих лиц, при условии, что такие земельные участки являются смежными по отношению к одному или нескольким земельным участкам правообладателей земельных участков и предназначены для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в границы территории, подлежащей комплексному развитию (ч. 2 ст. 70 ГрК РФ).

Порядок согласования предусмотрен Постановлением Правительства от 19 августа 2020 г. № 1260 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур»²⁴⁵ (далее – Правила).

Правилами предусмотрено, что правообладатель обращается с заявлением в орган, уполномоченный на заключение договора о КРТ, прилагая проект договора, чертежи планировки территории и чертежи межевания территории, а также при наличии – соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ по инициативе правообладателей.

²⁴⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 1260 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст.5485.

Правилами установлен закрытый перечень оснований для отказа в согласовании включения земельного участка в границы КРТ по инициативе правообладателей. Например, к таким основаниям относятся: резервирование для государственных или муниципальных нужд, обременение земельного участка правами третьих лиц, в отношении такого земельного участка действует решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, либо размещено извещение о проведении аукциона по продаже этого земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды.

Также Правилами установлен приоритет реализации КРТ единым институтом развития в жилищной сфере по отношению к КРТ по инициативе правообладателей, поскольку согласно Правилам не может быть включен в территорию, подлежащую комплексному развитию по инициативе правообладателей, земельный участок, в отношении которого принято решение о целесообразности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации в целях, предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства», или о целесообразности совершения единым институтом развития в жилищной сфере юридических и иных действий, в том числе сделок, в отношении земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в качестве агента Российской Федерации в целях, предусмотренных указанным Федеральным законом.

Еще одной проблемой является необходимость обеспечения смежности такого земельного участка. Если участок для размещения объекта инфраструктуры находится рядом с участком правообладателя, но разделен с ним улицей, его нельзя использовать в рамках КРТ по инициативе правообладателей.

Однако в целях повышения качества городской среды, обеспечения развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, строительство таких объектов бывает необходимо на земельных участках, не

всегда являющихся смежными, но расположенными вблизи территорий, подлежащих комплексному развитию по инициативе правообладателей.

Стоит отметить, что ранее ч. 8 ст. 46.9 ГрК РФ не был установлен критерий смежности земельных участков, предоставляемых в рамках КРТ по инициативе правообладателей для строительства объектов инфраструктуры.

В-четвертых, КРТ по инициативе правообладателей может осуществляться двумя и более правообладателям, о чем они могут заключить соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ.

В соответствии с чч. 5 и 6 ст. 70 ГрК РФ таким соглашением регламентируются обязательства сторон, в том числе по обеспечению подготовки и утверждения документации по планировке территории, порядок и условия распределения расходов и доходов от реализации ими инвестиционных проектов в рамках комплексного развития территории по инициативе правообладателей, распределение расходов на строительство объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур. Также соглашением определяется лицо, уполномоченное правообладателями на представление подписанного правообладателями договора о КРТ и получение подписанного органом местного самоуправления указанного договора для передачи его правообладателям.

В-пятых, ГрК РФ и законодательством субъектов РФ установлены особенности заключения договора о КРТ по инициативе правообладателей с уполномоченным органом. Заключение договора осуществляется без проведения торгов на право заключения договора в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом положений ст. 70 ГрК РФ.

Содержание договора определяется ст. 68, 70 ГрК РФ, а сведения, подлежащие включению в решение о КРТ, подлежат включению в такой договор. Ст. 68 ГрК установлен перечень обязательных и факультативных сведений, подлежащих включению в договор о КРТ.

Порядок заключения договоров о КРТ по инициативе правообладателей определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ. В соответствии с данными, опубликованными на сайте Комитета по улучшению инвестиционного климата и комплексному развитию территорий Российского союза строителей²⁴⁶ по состоянию на апрель 2022 года, такие нормативные правовые акты приняты в 79 субъектах РФ.

Нормативными правовыми актами субъектов РФ установлены перечни документов, направляемых с заявлением на заключение договора о КРТ. В Республике Крым²⁴⁷, Удмуртской Республике²⁴⁸, Амурской области²⁴⁹ и Нижегородской области²⁵⁰ предусматривается разработка мастер-планов комплексного развития территории, представляющих собой «концепцию градостроительного развития территории, определяющую планировочные и объемно-пространственные решения застройки, принципы формирования открытых пространств и подходы к благоустройству». В Курской области мастер-план предоставляется по инициативе заявителя²⁵¹.

При этом мастер-план рассматривается на соответствие его требованиям, установленным к его содержанию нормативными правовыми актами субъектов, региональным нормативам градостроительного проектирования, на

²⁴⁶ См.: URL: <https://komkrt.ru/analitika/regions/>. (дата обращения: 21.05.2024).

²⁴⁷ Постановление Совета министров Республики Крым от 04 октября 2021 г. № 580 «О некоторых вопросах комплексного развития территории в Республике Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым. 04 октября 2021 г. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2024).

²⁴⁸ Постановление Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 г. № 547 «О регулировании отдельных вопросов комплексного развития территорий в Удмуртской Республике» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. 15 октября 2021. URL: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения: 20.08.2024).

²⁴⁹ Постановление Правительства Амурской области от 11 августа 2021 г. № 582 «Об утверждении Порядка заключения договора о комплексном развитии территории, заключаемого органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. 16 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2024).

²⁵⁰ Постановление Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 г. № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 15 июля 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.02.2024).

²⁵¹ Постановление Администрации Курской области от 30 августа 2021 г. № 903-па «Об утверждении Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления Курской области с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, без проведения торгов на право заключения указанного договора» // Официальный интернет-портал правовой информации. 15 сентября 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.08.2024).

соответствие проектных решений мастер-плана инженерному обеспечению территории, параметрам объектов транспортной инфраструктуры, на соответствие предлагаемых параметров развития территории нормам земельного законодательства, включая соответствие категории земель и ограничениям использования земельных участков, соответствие документам территориального планирования в части размещения объектов федерального, регионального и местного значения.

В г. Севастополе, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, Самарской, Саратовской областях, Краснодарском крае предусмотрена необходимость разработки архитектурно-градостроительной концепции развития территории²⁵², концепции комплексного развития территории²⁵³.

Также в некоторых регионах необходимо предоставление плана (графика) реализации КРТ с приложением ориентировочных затрат на реализацию комплексного развития территории, предложений по источникам финансирования реализации комплексного развития территории, предложений

²⁵² Постановление Правительства г. Севастополя от 20 декабря 2021 г. № 661-ПП «Об утверждении Порядка заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества на территории города Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации. 24 декабря 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024); Постановление Правительства Самарской области от 20 июля 2021 г. № 492 «Об утверждении Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории органами местного самоуправления в Самарской области с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. 20 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.11.2024); Постановление Правительства Саратовской области от 18 августа 2021 г. № 683-П «О порядке заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей» // Официальный интернет-портал правовой информации. 26 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.06.2024); Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 11 июня 2021 г. № 213-п «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации. 17 июня 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 03.08.2024).

²⁵³ Приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 01 декабря 2021 г. № 315 «Об утверждении Порядка заключения органами местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества» // СПС «Консультант Плюс».

по реализации комплексного развития территории²⁵⁴; график исполнения обязательств²⁵⁵.

Таким образом, региональным законодательством при направлении заявления на заключение договора о КРТ по инициативе правообладателей предусмотрено предоставление документов, предполагающих значительную предварительную градостроительную проработку территории, подлежащей комплексному развитию, что можно приветствовать, поскольку предварительная проработка концепции развития территории позволяет достичь целей КРТ.

Вместе с тем стоит отметить, что разработка мастер-планов, архитектурно-градостроительных концепций территорий являются довольно затратными мероприятиями для правообладателей, при этом, разрабатывая мастер-план, правообладатель не всегда может быть уверен, что договор о КРТ будет заключен, поскольку нормативными правовыми актами субъектов предусмотрены обширные перечни оснований для отказа в заключении договора.

В Республике Крым одним из оснований для отказа в заключении договора о КРТ по инициативе правообладателей является наличие подготовленного решения о КРТ для соответствующей территории на момент подачи

²⁵⁴Указ Губернатора Воронежской области от 02 сентября 2021 г. № 165-у «О комплексном развитии территорий в Воронежской области» // СПС «Консультант Плюс»; Постановление Правительства Республики Коми от 22 ноября 2021 г. № 547 «О реализации положений части 5 статьи 69 и части 8 статьи 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях регулирования отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Республике Коми» // Официальный интернет-портал правовой информации. 11 декабря 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.09.2024); Постановление Правительства Ростовской области от 31 августа 2021 г. № 686 «О Порядке заключения договора о комплексном развитии территории между органами местного самоуправления и правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в случаях, предусмотренных статьей 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 01 сентября 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024).

²⁵⁵ Постановление Правительства Московской области от 31 октября 2018 г. № 794/38 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения заявлений о заключении договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей, порядке рассмотрения заявлений о заключении дополнительного соглашения к договору о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей, порядке рассмотрения заявлений о намерениях правообладателей об одностороннем отказе от договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей в Московской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 11 декабря 2018. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2024).

заявления²⁵⁶. Это устанавливает приоритет решения о КРТ перед заключением договора о КРТ по инициативе правообладателей. При этом на этапе разработки мастер-плана остается неясным, откуда правообладатель может узнать о подготовке такого решения до его публикации.

Также в Республике Крым введено дискреционное основание для отказа в заключении договора о КРТ по инициативе правообладателей – «отказ в согласовании проекта договора о КРТ по инициативе правообладателей Министерством жилищной политики и государственного строительного надзора Республики Крым». При этом не уточняется, на каких основаниях и по каким причинам Министерство жилищной политики и государственного строительного надзора Республики Крым может отказать в согласовании проекта договора о КРТ, что создает возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для правообладателей по усмотрению государственного органа, а также злоупотребления полномочиями Министерством жилищной политики и государственного строительного надзора Республики Крым.

Соответственно, правообладатели, желающие развивать территорию по своей инициативе, могут оказаться в ситуации, когда, потратив значительные денежные средства и временного ресурса на разработку мастер-плана, предварительную градостроительную проработку территории, заключение соглашения с другими правообладателями, они не могут заключить договор о КРТ с уполномоченным органом вследствие подготовки решения о КРТ²⁵⁷ в отношении той же территории или же вследствие несогласования мастер-плана по различным причинам²⁵⁸.

²⁵⁶ См. раздел 7 Постановления Совета министров Республики Крым от 04 октября 2021 г. № 580 «О некоторых вопросах комплексного развития территории в Республике Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым. 04 октября 2021 г. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2024).

²⁵⁷ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 сентября 2023 г. по делу № А40-281356/22 // Картоотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/26025591-4491-4072-823d-31571800995b>. (дата обращения: 12.04.2024).

²⁵⁸ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09 октября 2023 г. № Ф06-9130/2023 по делу № А57-23140/2022 // Картоотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/5aabe94b-2775-4cfc-9d39-803a8b3f20ad> (дата обращения: 07.08.2024).

В судебной практике уже зафиксированы случаи, подтверждающие законность отказа в заключении договора о комплексном развитии территорий по инициативе правообладателей. Данные отказы обоснованы несоответствием архитектурно-градостроительной концепции нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации²⁵⁹.

Также проблемы на пути реализации проектов КРТ по инициативе правообладателей могут возникнуть и на этапе согласования самого договора. Поскольку заключение договора о КРТ регулируется не только нормами гл. 10 ГрК РФ, но и нормами Гражданского кодекса РФ, стороны вправе согласовывать условия договоров о КРТ и заключают их добровольно на основе принципа свободы договора, что подтверждается судебной практикой.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2023 г. № 09АП-58418/2023 по делу № А40-288841/2022 установлено, что положения Гражданского кодекса РФ применяются к договору о КРТ, а значит, в договоре о КРТ стороны вправе предусмотреть основания как для одностороннего отказа от исполнения договора, так и для расторжения договора судом по требованию одной из сторон в соответствии со ст. 450 Гражданского кодекса РФ, а также способы и размеры обеспечения исполнения договора лицом, заключившим договор²⁶⁰. Суд постановил, что само по себе включение положений о банковской гарантии в договор о КРТ не противоречит как гражданскому, так и градостроительному законодательству, а Департамент городского имущества города Москвы не является лицом, для которого заключение договора является обязательным в соответствии со ст. 445 Гражданского кодекса РФ.

Постановлением Десятого Арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2024 г. № 10АП-7147/2024 по делу об обязанности правообладателей заключить договор о КРТ в порядке ст. 70 ГрК РФ с местной администрацией отказано в

²⁵⁹ См.: там же.

²⁶⁰ См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2023 г. № 09АП-58418/2023 по делу № А40-288841/2022 // Картоотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e2a64aac-4721-4f60-824a-af275d352c82>. (дата обращения: 09.03.2024).

удовлетворении требования также на основании того, что «заключение договора о КРТ не является обязательным для сторон, поскольку ни Гражданский кодекс РФ, ни ГрК РФ не устанавливают такую обязанность»²⁶¹.

Представляется, что широкий круг возможностей для законного отказа в заключении договора о КРТ по инициативе правообладателей, в том числе отсутствие установленной законом обязательности заключения такого договора со стороны уполномоченного органа исполнительной власти, препятствует расширению инициативы правообладателей по осуществлению КРТ, а также снижает инвестиционную привлекательность КРТ по инициативе правообладателей, создает широкие возможности для дискреции органов публичной власти.

Таким образом, в сравнении с ординарным порядком градостроительного развития земельного участка, принадлежащего правообладателю, КРТ по инициативе правообладателей предполагает несколько дополнительных возможностей.

Во-первых, это возможность включения в границы КРТ по инициативе правообладателей смежных земельных участков, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности и не обремененные правами третьих лиц, для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в границы территории, подлежащей комплексному развитию (ч. 2 ст. 70 ГрК РФ), что позволяет увеличить масштабность и инфраструктурную обеспеченность проектов.

Во-вторых, комплексное развитие территории по инициативе правообладателей может осуществляться двумя и более правообладателями, о чем они могут заключить соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по КРТ. Однако при ординарном порядке развития территории правообладатели также вправе урегулировать отношения

²⁶¹ Постановление Десятого Арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2024 г. № 10АП-7147/2024 // Картоoteca арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/1c091de4-45c5-4b4c-80ab-84cc66d8cd86> (дата обращения: 13.05.2024).

между друг другом договорами либо же путем создания хозяйственных товариществ и обществ в целях осуществления строительства.

В-третьих, при КРТ по инициативе правообладателей необходимо заключение договора с уполномоченным публичным органом, однако процесс согласования и заключения договора может оказаться долгим и сложным, учитывая множество требований, предъявляемых к правообладателям по подготовке таких договоров и сопутствующей документации, что подтверждается судебной практикой. Отсутствие обязанности органа публичной власти заключать договор может существенно ограничивать инициативность правообладателей и снижать привлекательность инвестиционных предложений. Дискреционные полномочия органов публичной власти в данной сфере создают неопределенность, которая может отпугнуть потенциальных инвесторов.

Таким образом, в целях поддержания частной инициативы и соблюдения прав правообладателей при комплексном развитии территории необходимо законодательно установить обязательность заключения договора о комплексном развитии территории уполномоченным органом власти, а также установить приоритет инициативы правообладателей по отношению к решению о комплексном развитии территории.

§3. Реновация как вид преобразования застроенных территорий

Применительно к **реновации** жилищного фонда в городе Москве стоит отметить, что как вид деятельности по преобразованию застроенных территорий, она является в определенном роде экспериментальной. Программа реновации была запущена в 2017 году и стала первой в современной России столь масштабной и долгосрочной программой по обновлению жилищного фонда и городской среды, поскольку она предполагает «переселение более 1 миллиона москвичей из 5 175 жилых домов и рассчитана до 2032 года»²⁶².

Реновация жилищного фонда в городе Москве регулируется Законом о реновации и Законом города Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве»²⁶³.

В постановлении Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» (далее – Программа реновации) отмечается, что у многоквартирных домов первого периода индустриального домостроения имеются конструктивные недостатки: в них «отсутствуют подвальные помещения и доступ к коммуникациям, что наряду с высоким износом конструкций приводит к невозможности их капитального ремонта. В частности, при аварийных протечках нет открытого доступа к инженерным коммуникациям. В результате модернизация инженерной инфраструктуры в таких домах практически невозможна»²⁶⁴.

Легальная дефиниция реновации жилищного фонда города Москвы закреплена в ст. 4 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы

²⁶² Постановление Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный сайт Мэра Москвы. 01 августа 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

²⁶³ Закон г. Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 18 мая 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 08.08.2024).

²⁶⁴ Постановление Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный сайт Мэра Москвы. 01 августа 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

Российской Федерации» (далее – Закон «О статусе столицы РФ»), в соответствии с которой под реновацией понимается «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с программой реновации жилищного фонда в городе Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства»²⁶⁵. Схожее определение закреплено и в Программе реновации. Данное определение устанавливает цели реновации, но не отражает ее содержания.

В своем общем (неправовом) смысле под реновацией понимается процесс улучшения, реконструкции без разрушения целостности структуры²⁶⁶. В Советском энциклопедическом словаре реновация определена как «экономический процесс замещения выбывающих в результате морального и физического износа средств производства»²⁶⁷.

Б.В. Ильин и А.А. Кальгина указывают, что «термин «реновация» не имел и не имеет ничего общего с уничтожением объекта реновации (в частности, путем сноса)»²⁶⁸ и находят подтверждение в технических нормах и правилах, разработанных в период существования СССР. В указанных нормах и правилах восстановление и реновация употребляются как синонимы²⁶⁹.

В действующем Своде правил СП 147.13330.2012²⁷⁰ под реновацией здания понимается «комплекс взаимосвязанных строительных работ, включающий в

²⁶⁵ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

²⁶⁶ См.: Бондаренко И.А. Реновация городской среды: исторические прецеденты: монография. М.-СПб.: НИИТИАГ, 2021. С. 12.

²⁶⁷ Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: «Советская энциклопедия», 1981. С. 1131.

²⁶⁸ Ильин Б.В., Кальгина А.А. Защита прав владельцев недвижимости при реконструкции и реновации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. С. 65.

²⁶⁹ См. абз. 4 п. 4 Приложения 12 «Ведомственные строительные нормы. Указания по технико-экономической оценке типовых и экспериментальных проектов жилых домов и общественных зданий и сооружений. ВСН 10-73», утв. Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР 14.02.1973. М.: Стройиздат, 1974.

²⁷⁰ СП 147.13330.2012. Свод правил. Здания для учреждений социального обслуживания. Правила реконструкции (утв. Приказом Госстроя от 27.12.2012 № 134/ГС) // СПС «Консультант Плюс».

себя полную реконструкцию объекта, его дальнейшую адаптацию к новым потребностям, изменение функционального назначения»²⁷¹.

С.Г. Стерник указывает, что реновация жилищного фонда «представляет собой циклический процесс, который включает совокупность этапов комплексного совершенствования жилого фонда»²⁷².

Б.В. Ильин, А.А. Кальгина отмечают, что Законом о реновации под реновацией «понимаются действия, в результате которых подлежащий реновации объект недвижимости сносится, то есть уничтожается, а вместо него будет возводиться другой объект недвижимости, независимо от его функционального назначения и сходства со снесенным объектом»²⁷³. Следует согласиться с тем, что исконное понятие реновации было искажено, и при принятии Программы реновации в городе Москве не учтено соотношение издержек на реконструкцию с новым строительством, не учтена стоимость сноса и вывоза отходов²⁷⁴.

Органы государственной власти города Москвы наделены полномочиями по определению содержания программы реновации и установлению порядка формирования проекта программы реновации, определяющей перечень многоквартирных домов, в отношении которых осуществляется реновация, соответственно, объектом программы реновации является совокупность многоквартирных домов, включенных в перечень многоквартирных домов первого периода индустриального домостроения, аналогичных им по характеристикам конструктивных элементов многоквартирных домов. Согласно ст. 4 Закона «О статусе столицы РФ» программой реновации устанавливается в том числе очередность сноса многоквартирных домов, включенных в нее (такая очередность определяется с учетом технического состояния многоквартирных домов).

²⁷¹ Там же.

²⁷² Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // Проблемы прогнозирования. 2023. № 2(197). С. 57-75.

²⁷³ Ильин Б.В., Кальгина А.А. Указ. соч. С. 66.

²⁷⁴ См.: Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2017 // СПС «Консультант Плюс».

Вместе с тем, с учетом обозначенных в программе реновации задач, призванных достичь цели устойчивого развития территорий: «обновления среды жизнедеятельности и создания благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства», определение в качестве объекта реновации не территории (как при комплексном развитии территорий), а совокупности жилых домов, не способно достичь указанных целей и задач. Такой выбор объекта программы реновации, с учетом возможности отказа отдельных МКД от включения в программу, способствует реализации точечного сноса и точечного строительства новых многоквартирных домов.

Объектом реновации жилищного фонда в городе Москве является совокупность многоквартирных домов, включенных в перечень многоквартирных домов первого периода индустриального домостроения, аналогичных им по характеристикам конструктивных элементов многоквартирных домов. Такой подход не может быть признан обеспечивающим устойчивое развитие территорий, поскольку предполагает в конечном итоге точечный принцип определения территорий, подлежащих преобразованию.

Таким образом, ключевым отличием реновации жилищного фонда в городе Москве как вида деятельности по преобразованию застроенных территорий от КРТ является пообъектный, а не территориальный подход.

Также цели устойчивого развития не соответствует нарушение иерархии градостроительной документации, установленная Законом о реновации, ставшая предшественником регулирования «льготного» порядка принятия градостроительной документации КРТ в Законе № 494-ФЗ. Так, ст. 7.2 Закона «О статусе столицы РФ» предусмотрены некоторые особенности регулирования градостроительных и земельных отношений в целях реновации жилищного фонда в г. Москве, в частности, закреплено, что для реализации решений о реновации документация по планировке территории может быть

утверждена как в отношении территории, в границах которой в соответствии с ПЗЗ города Москвы предусматривается осуществление деятельности по КУРТ, так и в отношении территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по КУРТ.

Также согласно ст. 7.2 Закона «О статусе столицы РФ» «в случае, если подготовленной для реализации решения о реновации документацией по планировке территории предусматривается размещение объектов капитального строительства, виды разрешенного использования которых и (или) параметры которых не соответствуют видам разрешенного использования объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным ПЗЗ, и (или) если виды разрешенного использования земельных участков, на которых планируется размещение указанных объектов, не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков, установленным ПЗЗ, одновременно с подготовкой документации по планировке территории осуществляется подготовка изменений, вносимых в ПЗЗ». В этом случае принятие в решения о подготовке проекта о внесении изменений в ПЗЗ не требуется, а вносимые в ПЗЗ изменения и документация по планировке территории утверждаются одновременно.

Для реализации решений о реновации подготовка документации по планировке территории осуществляется без учета ранее утвержденной документации по планировке территории, с момента утверждения нового ППТ ранее действовавший ППТ признается утратившим силу (абз. 3 ст. 7.2 Закона «О статусе столицы РФ»).

Также до образования земельного участка, образуемого в целях реновации из земельных участков, которые находятся в собственности города Москвы или государственная собственность на которые не разграничена, и (или) из земельных участков, занятых многоквартирными домами, включенными в решения о реновации, допускается выдача градостроительного плана земельного участка, подлежащего образованию в целях реализации проекта

планировки территории, выполнение инженерных изысканий, подготовка проектной документации для строительства, реконструкции объекта капитального строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства, строительство, реконструкция объекта капитального строительства. В данном случае предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется (абз. 6 ст. 7.2 Закона «О статусе столицы РФ»).

Несомненно, приведенные выше нормы нарушают традиционную систему иерархии документов градостроительного регулирования, установленную ГрК РФ. Такой подход приводит к замещению системы градорегулирования технологиями принятия точечных административных решений. Э.К. Трутнев отмечает, что застройщики в такой ситуации заменяются лицами, не являющимися правообладателями земельных участков, а системное регулирование, установленное ГрК РФ, заменяется несистемными точечными решениями²⁷⁵.

Адресный перечень территорий, в границах которых располагаются стартовые площадки для реновации утверждены Постановлением Правительства Москвы от 26 сентября 2017 г. № 708-ПП «Об утверждении адресных перечней кварталов (территорий), в границах которых расположены существующие или подлежащие образованию земельные участки, предназначенные для проектирования и строительства «стартовых многоквартирных домов, обеспечивающих «волновое переселение» граждан, и иных объектов в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве, а также многоквартирных домов, обеспечивающих реализацию иных обязательств Правительства Москвы по предоставлению жилых

²⁷⁵ См.: Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования // URL: [https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/Градорег%20в%20законе%20о%20реновации%20\(07%2008%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/Градорег%20в%20законе%20о%20реновации%20(07%2008%2017).pdf) (дата обращения: 15.04.2024).

помещений гражданам»²⁷⁶ (далее – Постановление Правительства Москвы № 708-ПП). В качестве примера точечного размещения стартовых домов при реализации программы реновации можно привести следующие адреса.

По адресу: улица Знаменская, д. 10 планируется строительство стартового дома²⁷⁷, однако в настоящее время, согласно данным публично доступных карт, расположены стадион школы № 1080 с футбольным полем и хоккейной коробкой. Жилой 21-этажный дом по адресу: Севастопольский проспект, д. 79А возвели прямо во дворе между пятиэтажными домами²⁷⁸. На месте стартовой площадки по адресу: 5-я улица Соколиной Горы, вл. 21А²⁷⁹ также была расположена хоккейная коробка. На месте возведенного стартового 20-этажного дома по адресу улица Большая Очаковская, д. 35Б²⁸⁰, в дворе за Очаковскими банями, ранее находились голубятни, которые были признаны в самовольными постройками и снесены²⁸¹.

Выбор стартовой площадки во дворе дома по улице Цандера, вл. 7²⁸² привел к протестам местных жителей против строительства 22-этажного дома²⁸³. В настоящее время площадка не включена в Постановление Правительства Москвы № 708-ПП. Также жители дома по адресу: улица Цандера, д. 7 обратились с исковым заявлением к Департаменту городского имущества города Москвы об установлении границ земельного участка, принадлежащего в силу закона законным владельцам и пользователям,

²⁷⁶ Постановление Правительства г. Москвы от 26 сентября 2017 г. № 708-ПП «Об утверждении адресных перечней кварталов (территорий), в границах которых расположены существующие или подлежащие образованию земельные участки, предназначенные для проектирования и строительства «стартовых многоквартирных домов, обеспечивающих «волновое переселение» граждан, и иных объектов в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве, а также многоквартирных домов, обеспечивающих реализацию иных обязательств Правительства Москвы по предоставлению жилых помещений гражданам» // Официальный сайт Мэра Москвы. 26 сентября 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

²⁷⁷ См.: URL: <https://stroi.mos.ru/construction/3573/>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁷⁸ См.: Дом по программе реновации ввели в эксплуатацию на юго-западе Москвы // URL: <https://www.m24.ru/news/gorod/03122021/194881>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁷⁹ См.: URL: <https://stroi.mos.ru/construction/2524>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁸⁰ См.: URL: <https://stroi.mos.ru/construction/2094>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁸¹ См.: URL: <https://zao.mos.ru/activities/construction.php>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁸² См.: URL: <https://stroi.mos.ru/construction/3348>. (дата обращения: 18.07.2024).

²⁸³ См.: «Это уже касается чувства достоинства людей». Жители Останкина будут защищать свой двор бессрочно // URL: <https://www.bfm.ru/news/408612/> (дата обращения: 18.07.2024); Что происходит на Цандера, 7? // URL: <https://www.cian.ru/stati-chno-proishodit-na-tsandera-7-290663/> (дата обращения: 18.07.2024).

собственникам помещений многоквартирного дома, необходимого для эксплуатации многоквартирного дома в соответствии с действующим законодательством, а также о признании недействительным заключенного между Департаментом городского имущества города Москвы и Казенным предприятием города Москвы «Управление гражданского строительства» договора безвозмездного пользования земельного участка от 28 декабря 2016 года в части, в которой он допускает использование общего имущества собственников многоквартирного дома – земельного участка, входящего в состав придомовой территории дома, в котором проживают истцы. В удовлетворении требований было отказано, поскольку земельный участок под многоквартирным домом не был поставлен на кадастровый учет²⁸⁴.

При этом мэр Москвы С.С. Собянин, только спустя 7 лет после запуска программы реновации (в конце февраля 2024 года) заявил, что реновация переходит к поквартальной застройке, которая будет осуществляться либо на месте снесенных домов в рамках программы, либо на месте неэффективно используемых промышленных зон (в рамках программы ревитализации промышленных зон, в которой активно используется КРТ)²⁸⁵.

Таким образом, несмотря на существующее законодательство, предполагающее принятие проектов планировки территории, следует констатировать преимущественно точечный характер застройки в рамках программы реновации, что объясняется как полным игнорированием законодательством 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 типов домов в границах элементов планировочной структуры.

Вместе с тем, несмотря на беспрецедентные меры по финансированию и

²⁸⁴ См. инф. по делу № 33-19352/2022: URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/8b52e350-db29-11ec-8541-63510073c645?participant=%D0%B1%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE+%D1%8E.%D1%8E>.

²⁸⁵ См.: Собянин: программа реновации выходит на новый уровень // URL: <https://stroim.mos.ru/news/sobianin-pochti-130-tys-moskvichiei-uzhie-pierieiekhali-po-rienovatsii> (дата обращения 09.03.2024).

ускорению согласования всех градостроительных процессов в рамках программы реновации за 7 из 15 лет (с 2017 на начало 2025 года при установленном сроке реализации программы до 2032 года) расселено всего 897 домов из 5176, включенных в программу реновации, то есть не более 17% от включенных в программу домов, закончено переселение 148,5 тысяч человек, то есть не более 15% от установленного целевого показателя в 1 млн человек²⁸⁶.

Таким образом, представленные данные указывают на недостаточную эффективность и низкую скорость реализации программы реновации, несмотря на меры по упрощению и ускорению процесса утверждения изменений в градостроительную документацию и выдачи разрешений на строительство.

Следует отдельно подчеркнуть, что в условиях ограниченности доступных земельных участков для возведения стартовых жилых домов, принятие Закона № 494-ФЗ привело к активному вовлечению земель для строительства в рамках комплексного развития территорий. Дома по реновации начали возводить в рамках проектов КРТ на территориях бывших промзон и неэффективно используемых участков.

Таким образом, реновация жилищного фонда в городе Москве, хронологически являясь предшественником КРТ, стала и его предвестником, введя упрощенный порядок изменений градостроительной документации в нарушение установленной ГрК РФ иерархии. Вместе с тем такое упрощение и ускорение этапов градостроительной деятельности не показывает своей эффективности в отношении значительного ускорения процессов реновации с учетом обозначенных в программе сроков ее реализации, а также не способствует устойчивому развитию территорий и созданию благоприятных условий жизнедеятельности ввиду установления пообъектного, а не территориального подхода к формированию программы.

²⁸⁶ См.: 897 старых домов полностью расселили с начала реализации программы реновации // URL: <https://www.mos.ru/news/item/149987073/>. (дата обращения: 12.02.2025).

Глава 3. Правовые средства обеспечения целей преобразования застроенных территорий

§1. Правовые средства обеспечения баланса целей устойчивого развития и сокращения инвестиционно-строительного цикла при преобразовании застроенных территорий²⁸⁷

Категория правовых средств получила глубокое и разнообразное осмысление в юридической науке. Так, С.С. Алексеев под правовыми средствами понимал инструменты регулирования, в том числе нормы права, договоры, индивидуальные веления и предписания, средства юридической техники и другие, которые рассматриваются в единстве формы и содержания, характерных для них²⁸⁸, к ним относятся также первичные (элементарные) частицы правовых норм, а также институты, подотрасли и отрасли права²⁸⁹. Такое понимание правовых средств свойственно в основном для позитивистского подхода.

С точки зрения инструментального подхода, правовые средства представляют собой «основанные на дозволениях закона совокупности инициативных юридических действий лиц, служащих достижению соответствующих целей»²⁹⁰. В соответствии с этим подходом правовая активность выражается в правильном выборе юридических средств и основывается на инициативе субъектов²⁹¹.

²⁸⁷ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Кухаренко Л.В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. 2023. С. 613–616; Потапова Л. В. Правовое регулирование деятельности операторов комплексного развития территории: новеллы законодательства // Евразийский юридический журнал. 2024. - № 3. С. 241–243; Потапова Л. В. Правовые меры обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при комплексном развитии территорий // Экологическое право. 2024. № 3. С. 28–32.

²⁸⁸ См.: Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. Москва: Наука, 1987. № 6. С. 12-19.

²⁸⁹ См.: Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития - надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. С. 31 – 32; Марченко М.Н. Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. - М.: Зерцало, 1998. С. 42.

²⁹⁰ Пугинский Б.И., Семенкина Н.А. Правовая работа: Учеб. М., 2019. С. 87.

²⁹¹ См.: Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 24.

При смешанном подходе А.В. Малько определяет правовые средства как «правовые явления, выражающиеся в установлениях (инструментах) и деяниях (технологиях), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей»²⁹².

Ю.Б. Батурина определяет правовое средство как деятельностно-институциональное образование, отмечая, что «деятельностным правовое средство делает его инструментальная природа», а институциональный характер выражается в том, что правовые средства являются «неотъемлемой частью права в целом»²⁹³.

А.В. Малько выделяет следующие признаки правовых средств: «1) выражение собой всех обобщающих юридических способов обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; 2) отражение информационно-энергетических качеств и ресурсов права, что придает им особую юридическую силу, направленную на то, чтобы преодолеть препятствия, стоящие на пути удовлетворения интересов участников правоотношений; 3) выступают основными работающими частями (элементами) действия права, механизма правового регулирования, правовых режимов (т. е. функциональной стороны права); 4) приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности либо дефектности правового регулирования; 5) обеспечиваются государством»²⁹⁴.

С.С. Алексеев определял механизм правового регулирования как «взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»²⁹⁵. Правовые средства в рамках механизма правового регулирования имеют функциональное назначение и преследуют достижение определенных целей в

²⁹² Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юрист, 2004. С. 17.

²⁹³ Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 28.

²⁹⁴ Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. - М.: ИНФРА.М, 1999. С. 222

²⁹⁵ Алексеев С.С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1995. С. 218.

процессе различных видов юридической деятельности²⁹⁶. Соответственно, правовые средства рассматриваются как часть механизма правового регулирования.

С точки зрения экологического права, в научной литературе разработано понятие эколого-правового механизма. Основоположником этой теории в российском праве является В.В. Петров, который отмечал, что эколого-правовой механизм – это сложное правовое явление, включающее не только необходимые экологические предписания, но и воплощение их в практику хозяйственной и иной деятельности²⁹⁷, а «структуру эколого-правового механизма составляют четыре элемента: природоохранные нормы права, экологизированные нормы и нормативы, гарантии и эколого-правовые отношения»²⁹⁸.

А.К. Голиченков, развивая теорию В.В. Петрова, предложил понятие механизма реализации экологического права как «систему правовых инструментов, применяемых для регулирования общественных отношений, связанных с экологической деятельностью, которая включает: а) нормы права; б) экологические правовые отношения; в) акты применения экологического права; г) реальное поведение субъектов в соответствии с требованиями норм экологического права»²⁹⁹. Следует отметить, что такое понимание механизма реализации экологического права можно применять и к иным сферам правового регулирования, поскольку оно отражает общую конструкцию механизма правового регулирования через внутреннюю и внешнюю структуры. Как справедливо отмечает Н.Г. Нарышева, «внутренние элементы механизма правового регулирования – правовые средства – имеют такую же структуру, как и механизм в целом»³⁰⁰.

²⁹⁶ См.: Сапун В.А. Указ. соч. С. 56.

²⁹⁷ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М.: Бек, 1995. С. 161 - 162.

²⁹⁸ Русин С.Н. Механизм правового регулирования и экологическая политика // Экологическое право. 2017. № 5. С. 13 - 20.

²⁹⁹ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учеб. пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 206.

³⁰⁰ Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. 2017. № 2. С. 12.

Соответственно, одним из главных элементов теории правовых средств является выделение цели, что позволяет определить истинное назначение, направленность правового регулирования. Как отмечено в параграфе 1 главы 1 настоящего исследования, к целям преобразования застроенных территорий, относятся: устойчивое развитие территорий, обеспечение права на благоприятные условия жизнедеятельности, создание комфортной городской среды, соблюдение экологических требований, улучшение жилищных условий граждан, обновление жилищного фонда, обеспечение территорий необходимой социальной, коммунальной, транспортной и иной инфраструктурой, модернизация коммунальной инфраструктуры, создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий.

В контексте правового регулирования преобразования застроенных территорий одной из ключевых целей, направленных на установление баланса, является обеспечение устойчивого развития данных территорий. Данный подход обуславливает структуру третьей главы настоящего исследования, в которой рассматриваются правовые средства, позволяющие установить оптимальный баланс между различными целями и интересами, связанными с преобразованием застроенных территорий.

При правовом регулировании преобразования застроенных территорий для достижения вышеуказанных целей, с учетом его межотраслевого характера, используются правовые средства различных отраслей права.

ГрК РФ установлен принцип обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий, который предполагает обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Согласно ст. 2 ГрК РФ этот принцип реализуется на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Соответственно, традиционную иерархию градостроительной документации составляют документы территориального планирования, правила землепользования и застройки и документация по планировке территории.

Иерархический характер триады градостроительной документации проявляется в следующем. Согласно ч. 3 ст. 31 ГрК РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений, содержащихся в документах территориального планирования, а подготовка документации по планировке территории, в свою очередь, согласно ч. 10 ст. 45 ГрК РФ, осуществляется в том числе на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки.

Вместе с тем Федеральным законом № 494-ФЗ внесены положения, выводящие решение о КРТ из этой иерархии градостроительной документации. В связи с этим представляется необходимым рассмотреть, каким образом решение о КРТ влияет на обычный порядок принятия градостроительной документации, установленный ГрК РФ.

Комплексное развитие территорий, реализуемое по инициативе Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, главы местной администрации (органов публичной власти), осуществляется на основании решения о КРТ, а при реализации КРТ по инициативе правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, расположенных в границах КРТ, решение о КРТ не принимается, что обуславливает различный порядок подготовки и утверждения градостроительной документации при реализации указанных видов КРТ.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 67 ГрК РФ решение о КРТ включаются основные ВРИ земельных участков и объектов капитального строительства, а также предельные параметры разрешенного строительства, то есть сведения,

составляющие основу градостроительного регламента территориальной зоны правил землепользования и застройки, которые могут не соответствовать аналогичным характеристикам, установленным в ПЗЗ. Соответственно, субъект принятия решения о КРТ получает право принимать решение о КРТ, противоречащее ПЗЗ.

В целях реализации решения о КРТ подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с таким решением без учета ранее утвержденной в отношении этой территории документации по планировке территории, а также положений генерального плана и ПЗЗ исключительно в соответствии с принятым решением о КРТ (ч. 10.2 ст. 45 ГрК РФ).

Также Законом № 494-ФЗ установлено, что, если для реализации решения о КРТ требуется внесение изменений в генеральный план, правила землепользования и застройки, подготовка указанной документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в данные генеральный план, правила землепользования и застройки.

В связи с этим Законом №494-ФЗ установлен специальный порядок и сроки приведения в соответствие с решением о КРТ правил землепользования и застройки и генеральных планов. Согласно ч. 2.1 ст. 24 и ч. 3.4 ст. 33 ГрК РФ изменения в вышеуказанные документы должны быть внесены не позднее, чем девяносто дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития. Утверждение указанного проекта планировки территории допускается до внесения изменений в правила землепользования и застройки и генеральные планы.

Также ч. 26 ст. 5.1 ГрК РФ допускается одновременное проведение публичных слушаний и (или) общественных обсуждений по разным видам документации в сфере градостроительной деятельности по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральный план и по проекту документации по планировке территории, подлежащей комплексному развитию.

В случае подготовки изменений в генеральный план в связи с принятием решения о КРТ общественные обсуждения или публичные слушания могут проводиться в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ, а не в каждом населенном пункте соответствующего муниципального образования.

Таким образом, решение о КРТ нарушает установленную иерархию градостроительной документации. Э.К. Трутнев критикует упрощенный порядок внесения изменений в градостроительную документацию, указывая, что он «упраздняет юридически значимые ограничения строительства»³⁰¹, создавая неограниченные возможности для застройки и приводя к «неэффективной точечно-административной модели управления»³⁰².

Г.Л. Землякова отмечает, что нарушение иерархии ставит долгосрочные документы, такие как генеральные планы и правила землепользования и застройки, в зависимость от временных решений властей, принимаемых по просьбе инвесторов, что поднимает вопрос о необходимости реформирования системы градостроительной документации в целом³⁰³.

Вместе с тем установленный льготный порядок изменения градостроительной документации упрощает и значительно ускоряет осуществление КРТ. Л.Е. Бандорин и А.В. Башарин обращают внимание на то, что «в иных юрисдикциях «ослабление существующего градостроительного регулирования» является распространенным инструментом привлечения частных инвестиций для градостроительного развития территории»³⁰⁴.

Например, в Японии в рамках Закона о специальных мерах в целях городского обновления (Urban Renaissance Special Measure Law) в целях стимулирования частных инвестиций частным девелоперам предоставлялось

³⁰¹ Трутнев Э.К. О рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий в период действия закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. №4. С. 24-34.

³⁰² Там же.

³⁰³ См.: Землякова Г.Л. Установление особенностей регулирования земельных и градостроительных отношений на отдельных территориях России как фактор развития земельного и градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 9. С. 110.

³⁰⁴ Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. 2023. № 12, Том 20. С. 55-66.

право самостоятельно определять плотность застройки земельного участка (floor-to-area ratio), высоту застройки, вид разрешенного использования земельного участка³⁰⁵.

В США отношения с инвестором в рамках редевелопмента регулируются договором о развитии территории (development agreement) - соглашением с муниципалитетами или с агентствами по развитию территорий. В рамках таких договоров устанавливаются следующие условия: разрешенное использование земельного участка, плотность застройки, максимальная высота и размер предполагаемых зданий, положения о резервировании или изъятии земель для публичных нужд общественных целей, положения, касающиеся финансирования необходимых общественных улучшений, а также положения о последующем возмещении этого финансирования, сроки начала и завершения строительства или этапов строительства, срок действия соглашения³⁰⁶. В свою очередь, частное лицо обязуется перечислить денежные средства в бюджет публично-правового образования или обеспечить безвозмездную передачу необходимых объектов инфраструктуры³⁰⁷.

Такие соглашения можно назвать аналогом российского договора о КРТ, и, хотя договор о развитии территории в США может рассматриваться как альтернатива традиционному процессу градостроительного зонирования, на практике оно обычно используется в сочетании с ним. Например, нередко инициатор проекта подает заявку на утверждение разрешения на условно разрешенное использование, изменение правил зонирования и на заключение

³⁰⁵ См.: Полиди Т.Д. Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт. // Фонд «Институт экономики города». М., 2017. URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf (дата обращения: 03.09.2022).

³⁰⁶ См.: Larsen D. J. Development agreement manual: collaboration in pursuit of community interests. The Institute For Local Self Government. 2002. // URL: http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_FinalDevAgreement4-5-02.pdf. (дата обращения: 18.07.2023). P. 26.

³⁰⁷ См.: Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. 2021. № 8. С. 153 - 170. / СПС «Консультант Плюс».

договора о развитии территории в целях реализации одного и того же проекта³⁰⁸.

При этом ГрК РФ также предусмотрена последовательная (двухэтапная) система документов, являющихся основаниями для реализации проектов КРТ: решений и договоров о КРТ. Решением о КРТ устанавливаются основные параметры планируемого проекта – границы территории, подлежащей комплексному развитию, состав объектов недвижимости (включая подлежащие сносу объекты) в его границах, и ее параметры и характеристики, предельные сроки реализации решения о КРТ, а также определяются лица, реализующие решение о КРТ. В целях реализации решений о КРТ заключаются договоры о КРТ, которые конкретизируют параметры, определенные ранее в решении о КРТ, а именно детализируют состав обязательств сторон по комплексному развитию, включая инфраструктурные обязательства, обязательства по проведению благоустройства, по изъятию и предоставлению земельных участков, а также устанавливают их последовательность и сроки реализации соответствующих обязательств.

Учитывая, что принятие решения о КРТ может осуществляться без учета положений действующих правил землепользования и застройки и генеральных планов, процесс последующего внесения изменений в градостроительную документацию в случае их расхождения с положениями решения о КРТ носит упрощенный характер, не учитывает положений принятой ранее в установленном порядке (предусматривающей определенные правила разработки и принятия, субъекты, сроки и необходимость проведения публичных слушаний/общественных обсуждений) документации в сфере градостроительной деятельности.

В связи с этим предлагается рассматривать специальный порядок принятия градостроительной документации при КРТ как правовое средство сокращения инвестиционно-строительного цикла, способствующее как

³⁰⁸ См.: Larsen D. J. Development agreement manual: collaboration in pursuit of community interests. The Institute For Local Self Government. 2002. // URL: http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_FinalDevAgreement4-5-02.pdf. (дата обращения: 18.07.2023). P. 9.

ускорению реализации проектов преобразования застроенных территорий, так и привлечению внебюджетных источников финансирования таких проектов.

Однако, преследование цели сокращения инвестиционно-строительного цикла, выражающееся в введении специального порядка изменения градостроительной документации, неминуемо ведет к нарушению комплексности градостроительного регулирования, а также принципа устойчивого развития территории.

Согласно ч. 5.1. ст. 30 ГрК РФ на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте.

При этом решение о КРТ может быть принято в отношении территории, не определенной в ПЗЗ в качестве территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ, если иное не установлено нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Например, в Ленинградской области установлен запрет главам местных администраций муниципальных образований принимать решения о КРТ в отношении территорий, границы которых не совпадают с границами территорий, указанных в ПЗЗ в качестве подлежащих комплексному развитию³⁰⁹.

Как указывает Минстрой России, «ГрК РФ не содержит запрет на внесение изменений в ПЗЗ в части установления или изменения границ территорий, подлежащих комплексному развитию, а также установления или изменения видов разрешенного использования земельных участков, объектов капитального строительства и предельных параметров строительства объектов

³⁰⁹ См.: Постановление Правительства Ленинградской области от 08 февраля 2021 г. № 76 «О регулировании отдельных вопросов принятия главами местных администраций муниципальных образований Ленинградской области решений о комплексном развитии территорий» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 февраля 2021 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2024).

капитального строительства до принятия решения о комплексном развитии территории»³¹⁰.

Таким образом, установление или изменение границ территорий, подлежащих комплексному развитию, в ПЗЗ возможно как до принятия решения о КРТ, так и после него.

Такой подход законодателя представляется неверным, поскольку, во-первых, ставит в неравное положение органы публичной власти, принимающих решения о КРТ, с правообладателями, которые могут заключить договор о КРТ только в случае включения земельных участков в границы территории, подлежащей комплексному развитию, в ПЗЗ.

Во-вторых, фактическая необязательность установления территорий, подлежащих комплексному развитию, на карте градостроительного зонирования, установленная ч. 5.2 ст. 30 ГрК РФ, приводит к нарушению общеправового принципа градостроительного зонирования – принципа правовой определенности, который заключается в создании «прозрачной и предсказуемой системы регулирования землепользования и застройки в текущем моменте, когда исключается возможность внезапных и необоснованных изменений градостроительных условий»³¹¹.

Возможность принятия решения о КРТ в отношении территории, не определенной на карте градостроительного зонирования в качестве территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории, а также последующее внесение изменений в ПЗЗ в соответствии с решением о КРТ приводит к непредсказуемым и внезапным изменениям правового режима земельных участков и объектов недвижимости и неопределенности.

При этом, как отмечают Л.Е. Бандорин и А.В. Башарин, правовая природа выделения территорий КРТ в действующем законодательстве не определена,

³¹⁰ Письмо Минстроя России от 12 апреля 2021 г. № 14858-ИФ/07 «По вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ» // СПС «Консультант Плюс».

³¹¹ Гудзь Т.В., Солдатова Л.В., Самоловских Н.В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике // Правоприменение. 2023. № 3. С. 108.

как не определены и критерии отнесения территорий на картах градостроительного зонирования к территориям, подлежащим комплексному развитию³¹².

Согласно ст. 1 ГрК РФ территориальные зоны – это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Ключевым критерием выделения территориальной зоны является правовой режим объектов недвижимости, определяемый в ее границах соответствующим градостроительным регламентом. При этом территории КРТ выделяются с целью определения границ территории, в которой возможна деятельность по ее комплексному развитию.

Тем не менее законодатель не только не уточнил, что зоны КРТ по своей сути не являются разновидностью территориальных зон, в границах которых градостроительными регламентами определяется правовой режим объектов недвижимости, но и не предусмотрел четких критериев для определения в ПЗЗ территорий, в границах которых предполагается осуществление комплексного развития.

Этот пробел в законодательстве может способствовать злоупотреблению полномочиями со стороны органов публичной власти, принимающих решения о внесении изменений в ПЗЗ с целью ограничения прав правообладателей на получение градостроительных планов земельных участков, находящихся в границах таких территорий, при условии отсутствия документации по планировке территории³¹³.

Градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции

³¹² См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. 2023. № 12, Том 20. С. 55-66.

³¹³ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Указ. соч. С. 55-66.

объектов капитального строительства, требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства, а также отображаются ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 30 ГрК РФ).

Разрешенное использование земельных участков Л.Е. Бандорин справедливо называет «исходным и неотъемлемым элементом правового режима земельных участков»³¹⁴, отмечает, что оно «должно определять устойчивый способ использования земельного участка, указывающий на функциональную характеристику разрешенной на земельном участке деятельности и не находящийся в зависимости от стадий хозяйственного освоения земельного участка»³¹⁵.

Важным является тот фактор, что согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ основные и вспомогательные виды разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается правообладателем (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий) самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Как указывает Верховный суд Российской Федерации, такая «регламентация градостроительной деятельности необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения комфортных и благоприятных условий проживания, комплексного учета потребностей населения и устойчивого развития территорий»³¹⁶.

Представляется, что обязательное установление территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития, на картах градостроительного зонирования, будет способствовать смягчению негативных последствий нарушения иерархии градостроительной документации при

³¹⁴ Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков. Дис. канд. юрид. наук. М. 2011. С.42.

³¹⁵ Там же, с. 43.

³¹⁶ Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. №5.

принятии решения о КРТ, поскольку оно способствует усилению правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования.

Обязательное установление территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории, в том числе перед принятием решения о комплексном развитии территории, позволит довести до максимального круга заинтересованных лиц (в том числе потенциальных инвесторов, правообладателей) информацию о планах принимающих решение о внесении изменений в ПЗЗ лицах на комплексное развитие отдельных территорий муниципального образования.

Следует отметить, что часть 4.1 статьи 37 ГрК РФ устанавливает исключение из общего правила, касающегося свободного выбора ВРИ. В частности, с момента принятия решения КРТ и до утверждения документации по планировке территории, любые изменения ВРИ земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в пределах указанной территории, запрещены.

Данное исключение, представляется, введено с целью оптимизации затрат, связанных с потенциальным изъятием земельных участков и (или) объектов капитального строительства для публичных нужд. Таким образом, законодатель стремится предотвратить неоправданные расходы в рамках комплексного развития территорий.

Ю.Э. Киль на основании анализа законодательного регулирования изъятия для публичных нужд в целях КРТ и судебной практики делает вывод о том, что «условием для принятия решения об изъятии в целях КРТ является принятое решение о КРТ»³¹⁷. Следовательно, логичным представляется установление взаимосвязи между моментом, с которого вводится запрет на изменение ВРИ, и моментом принятия решения о КРТ. В данном решении определяются ключевые параметры проекта КРТ, которые служат основой для последующего проведения торгов и заключения договора о КРТ.

³¹⁷ Харинов И.Н., Киль Ю.Э. Изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории: проблема идентификации публичных нужд // Закон. 2022. 12. С. 66 - 83.

В определении КРТ, приведенном в ст. 1 ГрК РФ, сделан акцент на том, что комплексное развитие территорий представляет собой совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

Согласно п. 7.ч. 3 ст. 41 ГрК РФ подготовка документации по планировке территории (далее также – ДПТ) для размещения объекта капитального строительства обязательна в случае, если планируется осуществление КРТ. Также в соответствии с ч. 4 ст. 57.3 ГрК РФ не допускается выдача градостроительного плана земельного участка (далее – ГПЗУ) при отсутствии утвержденной ДПТ в отношении земельного участка, расположенного в границах территории, подлежащей комплексному развитию.

Согласно ч. 13 ст. 51 ГрК РФ отсутствие ДПТ является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство в случае, если строительство, реконструкция объекта капитального строительства планируются на территории, в отношении которой органом местного самоуправления принято решение о КРТ, или территории, в отношении которой заключен договор о КРТ.

Согласно ч. 10.2 ст. 45 ГрК РФ, подготовка ДПТ для реализации решения о КРТ может проводиться без учета ранее утвержденной ДПТ, если иное не предусмотрено решением о КРТ или договором о КРТ. Утверждение ДПТ возможно до внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки, что нарушает иерархию градостроительной документации. Однако обязательное последующее внесение изменений в генеральные планы и ПЗЗ после утверждения ДПТ помогает частично исправить системные нарушения в регулировании градостроительной деятельности.

При этом Е.В. Игуменов и Т.Д. Полиди подчеркивают, что лица, заключающие договор о КРТ, подвергаются рискам, связанным с возможным неутверждением или затягиванием утверждения необходимых изменений в

генеральные планы и правила землепользования и застройки, несмотря на установленные в ГрК РФ предельные сроки для внесения таких изменений³¹⁸.

Действительно, законодательством не установлены правовые последствия, наступающие в случае неприведения градостроительной документации в соответствие с решением о КРТ в установленный ч. 2.1 ст. 24 ГрК РФ и ч. 3.4 ст. 30 ГрК РФ срок, что делает это правовое средство неэффективным и приводит к рискам несоответствия проектов планировки территорий, подготовленных в целях КРТ, градостроительной документации.

Вместе с тем, представляется, что введение административной ответственности должностных лиц за нарушение установленных ГрК РФ сроков внесения изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки изменений в связи с принятием решения о КРТ не позволит решить в полной мере указанную проблему.

Также следует отметить, что нарушение иерархии градостроительной документации при принятии решений о КРТ может быть нивелировано необходимостью предварительной градостроительной проработки такой территории путем подготовки мастер-планов развития территории. Разработка мастер-планов развития территории позволит произвести комплексную градостроительную и социально-экономическую проработку такой территории.

Федеральным законодательством не предусмотрено требование об обязательной разработке мастер-планов при реализации градостроительных проектов, однако в Стратегии развития туризма в РФ до 2035 года предусмотрены положения о необходимости подготовки мастер-планов в отношении туристических территорий³¹⁹.

Постановлением Правительства РФ от 04 августа 2015 г. № 794 предусмотрена разработка мастер-планов для подтверждения соответствия

³¹⁸ См.: Игуменов Е.В., Полиди Т.Д. Лучшие практики регулирования субъектами Российской Федерации комплексного развития территорий жилой застройки // Городской альманах: выпуск 10 / И. В. Генцлер, А. Я. Гершович, Е. В. Игуменов, И. В. Колесников, Т. Б. Лыкова, Т. Д. Полиди, Р. А. Попов, А. С. Пузанов, С. Б. Сиваев, Е. А. Соколова, А. А. Яновский. – Москва: Фонд «Институт экономики города», 2024. С. 120.

³¹⁹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

индустриального (промышленного) парка требованиям к таким паркам в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности³²⁰. В указанных актах мастер-план рассматривается как альтернатива генеральным планам и служит основанием для внесения изменений в документы территориального планирования.

На региональном уровне разработка мастер-планов для КРТ урегулирована в 28 субъектах РФ³²¹. Например, закон Московской области от 07 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» определяет мастер-план КРТ как «документ, подготовленный в результате комплексной градостроительной проработки территории, содержащий сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию, перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, включая многоквартирные дома, а также перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства»³²².

В соответствии со ст. 18.1 указанного закона разработка мастер-плана КРТ жилой и нежилой застройки возложена на органы местного самоуправления и центральные исполнительные органы власти Московской области. Инициатива по разработке мастер-планов также может исходить от заинтересованных юридических лиц.

³²⁰ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 04 августа 2015 г. № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» // СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4827.

³²¹ Мониторинг практики реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки в российских городах (актуализированный аналитический материал по состоянию на 15.05.2023) Фонд «Институт экономики города» // URL: https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/analiz_reshenii_o_krt_aktualizaciya.pdf. (дата обращения: 19.08.2023).

³²² Закон Московской области от 07 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 21 февраля 2007 г. № 2/210-П) // СПС «Консультант Плюс».

Положение о КРТ в Московской области позволяет юридическим лицам подавать письменные обращения с инициативой о принятии решения о КРТ с приложением мастер-плана или градостроительной концепции³²³.

Аналогичный порядок, предусматривающий требование о разработке мастер-плана КРТ, урегулирован на территории Республики Крым, где применительно к такому документу осуществляется также подготовка пояснительной записки с обоснованием целей КРТ³²⁴.

Соответственно, в Московской области и Республике Крым сочетаются преимущества упрощенного порядка изменения градостроительной документации с частной инициативой инвесторов. Ключевым условием является самостоятельная разработка мастер-плана инициатором, который должен учитывать общедоступные данные о территории и расположенных на ней объектов капитального строительства для формирования архитектурно-градостроительной концепции.

Таким образом, в рамках действующего законодательства мастер-план позволяет создать концепцию градостроительного развития территории для формирования комфортной городской среды в условиях нарушения иерархии градостроительной документации при принятии решения о КРТ органами публичной власти.

Отдельно стоит отметить, что разработка мастер-планов при комплексном развитии территории рекомендована Стандартом комплексного развития территории (далее – Стандарт КРТ), разработанным Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) и единым институтом развития в жилищной сфере (далее – АО «ДОМ.РФ») совместно с конструкторским бюро «Стрелка».

³²³ См.: Постановление Правительства Московской области от 26 января 2021 г. № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. 05 марта 2021 г. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 26.04.2024).

³²⁴ См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 04 октября 2021 г. № 580 «О некоторых вопросах комплексного развития территории в Республике Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым. 04 октября 2021 г. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2024).

Стандарт КРТ — это рекомендательный документ, направленный на преобразование застроенных и освоение незастроенных территорий, подготовленный с целью повышения качества благоустройства и застройки³²⁵.

Согласно Стандарту КРТ мастер-план служит концептуальной основой для изменений границ территориальных зон и градостроительных регламентов³²⁶. В этой концепции мастер-планы совмещают в себе функции генеральных планов и ПЗЗ, что поднимает вопрос о реформировании территориального планирования и градостроительного зонирования, включая возможность интеграции градостроительных регламентов в генеральные планы с упразднением ПЗЗ или заменой генеральных планов на мастер-планы³²⁷.

Объемно-пространственный регламент (далее – ОПР) в соответствии со Стандартом КРТ представляет собой «часть градостроительного регламента, определяющая требования к объемно-пространственным характеристикам земельных участков и объектов капитального строительства и к характеру их взаимодействия с открытыми общественными пространствами»³²⁸. Отмечается, что концепция функционального зонирования устарела, а включение требований к объемно-пространственным и архитектурным решениям в ПЗЗ позволит обеспечить более гибкую планировочную структуру, multifunctionality территорий и высокое качество среды жизнедеятельности³²⁹.

Стандарт КРТ рекомендует включать ОПР в состав ПЗЗ, то есть предлагается детализировать действующие градостроительные регламенты – в

³²⁵ См.: Стандарт комплексного развития территорий. Книга 1: Свод принципов комплексного развития городских территорий // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/01_kniga_1_svod_principov_kompleksnogo_razvitija_gorodskih_territorij.pdf // С. 22.

³²⁶ Там же. С. 31-32.

³²⁷ Башарин А.В. О возможности отказа в выдаче разрешения на строительство на основании положений генерального плана, некоторые размышления о юридической силе генеральных планов. Комментарий к Определению Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 24.05.2018 № 18-КГ18-67 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 1. С. 4 - 14.

³²⁸ Стандарт комплексного развития территорий. Книга 5: Руководство по разработке проектов. // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/05_kniga_5_rukovodstvo_po_razrabotke_proektov.pdf // (дата обращения: 15.04.2023). с. 27.

³²⁹ См.: Стандарт комплексного развития территорий. Книга 2: Стандарт развития застроенных территорий // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/02_kniga_2_standart_razvitija_zastroennyh_territorij.pdf // (дата обращения: 15.04.2023).С. 108.

территориальных зонах предлагается выделить подзоны, в которых устанавливаются ОПП либо изменить границы территориальных зон, виды разрешенного использования и предельные параметры разрешенного строительства в новых зонах на основании положений ОПП³³⁰.

Соответственно, Стандартом КРТ предлагается альтернативный действующему ГрК РФ порядок осуществления градостроительной деятельности, который предполагает поочередное выполнение следующих мероприятий: комплексный анализ территории (исследования территории и инженерные изыскания), разработка мастер-плана (концепции развития) территории, включающий предложения по изменению границ и градостроительных регламентов территориальных зон, включая ОПП, разработка и утверждение проекта планировки территории и проекта межевания территории.

В настоящее время оценку регулирующего воздействия проходит проект федерального закона, подготовленный Минстроем России, который воспринял изложенные в Стандарте КРТ идеи в целях интеграции понятия мастер-планов развития городов в законодательство о градостроительной деятельности³³¹.

В соответствии с указанным проектом федерального закона предлагается изложить ст. 28.1 ГрК РФ в новой редакции и определить, что «единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования (мастер-планом) признается генеральный план». Предлагается мастер-план рассматривать как оптимизированный генеральный план, включающий: 1) положения о развитии территории; 2) положение о территориальном планировании; 3) карту или карты зонирования территории; 4) эскизы планируемых к размещению объектов местного значения, за исключением линейных объектов, в случае если такой раздел предусмотрен

³³⁰ См.: Стандарт комплексного развития территорий. Книга 5: Руководство по разработке проектов. // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/05_kniga_5_rukovodstvo_po_razrabotke_proektov.pdf // (дата обращения: 15.04.2023). С. 34.

³³¹ См.: URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=152224> (дата обращения: 23.12.2024).

заданием на подготовку мастер-плана развития территории; 5) план реализации мастер-плана развития территории³³².

Таким образом, в рамках данного законопроекта предполагается концептуальное переосмысление роли генерального плана (мастер-плана). Предлагается соединить в рамках мастер-плана три ключевых компонента: стратегическое планирование, территориальное планирование и градостроительное зонирование.

Указанным законопроектом устанавливается, что мастер-план развития территории подготавливается на срок не менее шести лет и не более пятнадцати лет, по истечении указанного срока мастер-план развития территории подлежит актуализации, либо признанию его утратившим силу. При этом введение мастер-плана позволит решить проблемы, связанные с необходимостью прохождения сложных и длительных процедур внесения изменений в отдельные документы территориального планирования и градостроительного зонирования, а также проблемы рассогласованности этих документов.

Представляется, что реализация указанной концепции мастер-планирования окажет значительное влияние на оптимизацию процессов, связанных со строительством объектов капитального строительства. В контексте преобразования застроенных территорий внедрение мастер-плана в качестве комплексного документа территориального планирования и градостроительного зонирования позволит обеспечить соблюдение принципов устойчивого развития при комплексном развитии территории и реновации.

В этой связи предлагается законодательно определить следующий порядок принятия градостроительной документации при преобразовании застроенной территории: последовательное издание уполномоченным органом правовых актов об утверждении: а) изменений в мастер-план муниципального образования (комплексный документ территориального планирования и градостроительного зонирования) в части определения границ планируемой территории комплексного развития; б) решения о комплексном развитии

³³² См.: там же.

застроенной в границах территории, определенной мастер-планом, с установлением видов разрешенного использования земельных участков; в) проекта планировки преобразуемой территории.

Таким образом, льготный порядок изменения градостроительной документации при принятии решения о КРТ, направленный на сокращение инвестиционно-строительного цикла, приводит к нарушению иерархии градостроительной документации и нарушению принципа устойчивого развития территорий. Комплексность проектов КРТ не может быть обеспечена только при помощи документации по планировке территории вследствие ограниченности территории ее применения, а также при отсутствии учета проведенного ранее территориального планирования и градостроительного зонирования.

§2. Правовые средства обеспечения экологических требований при преобразовании застроенных территорий³³³

В соответствии с принципом презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности (ст. 3 Закона «Об охране окружающей среды»), снос и строительство зданий и сооружений и иная деятельность в рамках преобразования застроенных территорий несет в себе потенциальную опасность негативного воздействия на окружающую среду. Так, в процессе строительства происходит воздействие на окружающую среду, компоненты природной среды и природные объекты. Соответственно, преобразование застроенных территорий может способствовать усугублению имеющихся проблем состояния окружающей среды в городах.

К основным экологическим проблемам крупных городов России относятся: ухудшение состояния атмосферного воздуха, деградация водных ресурсов, сокращение сельскохозяйственных угодий, утрата и сокращение мест отдыха, возникновение и воздействие на организм человека электромагнитных полей и излучений, изменение микроклиматической обстановки, формирование антропогенных зооценозов (крысы, мыши, бродячие собаки и др.), осложнение санитарно-гигиенической и эпидемиологической обстановки, возникновение и усиление социальной напряженности в силу ухудшения экологической обстановки³³⁴.

Непосредственно при строительстве земля используется как пространственно-территориальный базис, также при строительстве может затрагиваться почвенный слой. Проект рекультивации земель подготавливается в составе проектной документации на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, «если такое строительство, реконструкция

³³³ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Потапова Л. В. Правовые меры обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при комплексном развитии территорий // Экологическое право. 2024. № 3. С. 28–32.

³³⁴ См.: Барбашин И.В., Павленко О.В. Проблемы законодательного обеспечения экологической безопасности крупных городов // Развитие мегаполиса: проблемы и перспективы. Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 2 (319). С. 35-37.

приведут к деградации земель и (или) снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения»³³⁵.

Преобразование застроенных территорий также может воздействовать на недра, подземные воды (в случае строительства подземных сооружений), водные объекты, леса, растительный, животный мир и иные организмы, атмосферный воздух. Требования по охране атмосферного воздуха при строительстве установлены ст. 16 Федерального закона от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в соответствии с которой при застройке городских и иных поселений «должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий; должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха, в том числе полученный по результатам проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности»³³⁶.

Также при планировании размещения объектов капитального строительства необходимо учитывать необходимость соблюдения границ санитарно-защитных зон и иных зон с особыми условиями использования территории, выполняющих не только функции защиты жизни и здоровья граждан, но и природоохранные функции.

Преобразование застроенных территорий является экологически значимой деятельностью, поскольку при его осуществлении происходит целенаправленное изменение соответствующей части земной поверхности и расположенных на ней (над и под ней) природных объектов.

В связи с необходимостью решения городских экологических проблем правовое регулирование преобразования застроенных территорий должно быть

³³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель») // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441. СЗ РФ. 2018. № 31 (поправка).

³³⁶ Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

нацелено на устойчивое развитие территорий и создание благоприятных условий жизнедеятельности.

Н.Д. Вершило определяет устойчивое развитие как «экологически обоснованное экономическое и социальное развитие, достигаемое посредством обеспечения учета экологических требований при подготовке, принятии и реализации экологически значимых решений в интересах нынешнего и будущих поколений»³³⁷.

Принцип обеспечения устойчивого развития территорий является основополагающим для градостроительного законодательства и предусматривает обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (ст. 1 ГрК РФ), соответственно, экологический компонент является неотъемлемым для достижения цели устойчивого развития территорий³³⁸.

Помимо принципа обеспечения устойчивого развития территорий ГрК РФ установлены еще два принципа экологической направленности: принцип обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, а также сохранения особо охраняемых природных территорий.

Принцип обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности вытекает из принципа обеспечения устойчивого развития территорий и конкретизирует его. Примечательно, что

³³⁷ Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 9.

³³⁸ См.: Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (постатейный) (отв. ред. Н.Н. Мельников) // СПС «КонсультантПлюс», 2017.

ст. 3 закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен сходный принцип, предполагающий учет тех же критериев, однако установлено, что их учет должен быть научно обоснованным. Соответственно, в экологическом и градостроительном законодательстве не ставится во главу угла отдельно экологический либо экономический или социальный критерий, а делается акцент на необходимости обеспечения их баланса. В научной литературе отмечается, что такое положение «является частью более глобальной проблемы, связанной с поиском баланса частных и публичных интересов в праве в целом и в экологическом праве в частности»³³⁹.

Таким образом, принципы градостроительного законодательства диктуют необходимость обеспечения экологических требований при преобразовании застроенных территорий.

Вместе с тем, несмотря на установление указанных принципов в ГрК РФ, их фактическое отражение в градостроительном законодательстве остается незначительным. Н.Г. Жаворонкова и В.Б. Агафонов отмечают, что «при внешнем согласовании градостроительного и природоресурсного законодательства в действительности происходит постепенный процесс замены экологических (природоохранных) норм и процедур на «технологические», «строительные», «благоустроительные», «ландшафтно-планировочные», «урбанистические»³⁴⁰, подчеркивая смещение акцентов нормотворчества в пользу экономических интересов и целесообразности.

Е.С. Болтанова отмечает, что смягчение экологических требований, в том числе в рамках сокращения административных процедур в строительстве, должно быть «разумным, экологовзвешенным, научно обоснованным»³⁴¹. Затраты на соблюдение природоохранных требований влияют на технико-

³³⁹ Рыженков А.Я. О принципе «научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства»: некоторые вопросы теории и практики / Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017.

³⁴⁰ Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тенденции нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 200 - 201.

³⁴¹ Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: Дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2014. С. 6.

экономические показатели проектов по преобразованию застроенных территорий, что может снижать инвестиционную привлекательность таких проектов. В этой связи на первый план выходят экономический механизм и более гибкие, прогрессивные способы регулирования охраны окружающей среды в городах³⁴².

М.М. Бринчук определяет экологические требования как «установленные нормами экологического права требования, вытекающие из законов природы и общественной практики, определяющие параметры деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы»³⁴³.

Общие экологические требования установлены законом «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 35 указанного закона при территориальном планировании, градостроительном зонировании и планировке территории необходимо соблюдать требования в области охраны окружающей среды, требования к сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия на окружающую среду с учетом ближайших и отдаленных экологических последствий эксплуатации планируемых к строительству объектов капитального строительства и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия.

Соответственно, важно подчеркнуть необходимость экологизации законодательства о градостроительной деятельности.

О.С. Колбасов определял экологизацию как «регулирование отношений в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов нормами других отраслей»³⁴⁴. В.В. Петров понимал под экологизацией нормативно-правовых актов «внедрение эколого-правовых

³⁴² См.: Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 20.

³⁴³ Бринчук М.М. Экологические требования - основа законов природы и общества // Астраханский вестник экологического образования. 2017. №2 (40). С. 22.

³⁴⁴ Колбасов О.С. Концепция экологического права // Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Под ред. О.С. Колбасова и М.М. Славина. М.: Изд-во ИГП АН СССР, 1988. С. 6.

требований в содержание, правовую ткань нормативно-правового акта»³⁴⁵. А.К. Голиченков определяет экологизацию законодательства как «внедрение норм экологического права в акты тех отраслей законодательства, которые регулируют управленческую, хозяйственную, рекреационную и иную деятельность, в той или иной степени воздействующую на окружающую природную среду»³⁴⁶.

С.А. Боголюбов называет экологизацию самостоятельным методом экологического права, который представляет собой «универсальный и действенный способ регулирования экологических общественных отношений»³⁴⁷, направленный на гармонизацию отношений общества и окружающей среды. И.А. Игнатьева отмечает, что экологизация выступает особым приемом регулирования экологических отношений³⁴⁸.

При этом следует отметить недостаточное внедрение норм экологического права в законодательство о градостроительной деятельности, в том числе в части регулирования преобразования застроенных территорий.

Следует согласиться с О.В. Тимофеевой, которая отмечает, что «в градостроительном законодательстве отсутствует обязанность соответствующих публичных органов власти, обеспечивающих разработку и утверждение градостроительной документации, осуществлять сопоставление и оценку экологических, экономических и иных публичных интересов»³⁴⁹.

Так, в главе 10 ГрК РФ о комплексном развитии территорий полностью отсутствуют нормы, содержащие экологические требования к осуществлению такой деятельности. В ч. 2 ст. 64 ГрК РФ только упомянуто, что комплексное развитие территории должно осуществляться в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды.

³⁴⁵ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М.: Бек, 1995. С. 95.

³⁴⁶ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 366.

³⁴⁷ Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М., 1998. С. 14.

³⁴⁸ См.: Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. № 1. С. 5.

³⁴⁹ Тимофеева О.В. Реализация права на благоприятную окружающую среду при разработке и утверждении градостроительной документации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2023. С. 17.

Представляется, что общих экологических требований, изложенных в законе «Об охране окружающей среды», недостаточно для того, чтобы в полной мере обеспечить достижение целей сбалансированного и устойчивого развития поселений, муниципальных округов, городских округов. Для достижения целей устойчивого развития необходимо включение экологических требований непосредственно в законодательство о градостроительной деятельности.

Отдельно необходимо отметить, что преобразование застроенных территорий нередко предполагает ревитализацию промышленных зон, в процессе которой подлежат сносу заброшенные здания, ликвидируются отходы, остатки сырья, содержащие загрязняющие окружающую среду вещества.

Зачастую бывшие промышленные зоны представляют собой неиспользуемые территории в сложившейся плотной застройке города и имеют большой потенциал для градостроительного развития, а также составляют инвестиционный интерес для застройщиков. Так, согласно данным Правительства Москвы, промзоны занимают порядка 18,8 тыс. га, что составляет более 17% территории «старой» Москвы³⁵⁰, а около 2 тыс. га – это заброшенные промзоны с высоким потенциалом для комплексного развития³⁵¹.

Преобразование застроенных промышленных зон позволяет использовать дополнительные площади для интенсивного городского развития: построить новое жилье, создать рекреационные зоны, а также новые рабочие места не только в центре города, но и недалеко от жилых районов, нередко расположенных по соседству с промышленными зонами. На таких территориях возможно строительство жилья, деловых, торговых, многофункциональных центров, объектов инфраструктуры. Также возможно возобновление промышленного производства при условии внедрения новых технологий, частичного изменения функций таких производств.

³⁵⁰ См.: Ревелопмент промзон // URL: <https://stroi.mos.ru/renovaciya-promzon> (дата обращения: 12.12.2023).

³⁵¹ См.: URL: <https://economy.mos.ru/projects/industrialnye-kvartaly> (дата обращения: 12.12.2023).

В истории реализации проектов преобразования застроенных территорий известны случаи застройки жилыми кварталами территорий, ранее занятых промышленными объектами, объектами коммунальной инфраструктуры, попадающих под признаки объектов накопленного вреда окружающей среде.

Так, в 1892-1898 годах на территории современного района Марьино были построены канализационные очистные сооружения – Люблинские поля орошения, которые принимали сточные воды системы канализации со всей Москвы и где был внедрен метод биологической очистки стоков³⁵². Территория поселения Марьино была включена в состав г. Москвы 1960-х годах, в 1977 году начато масштабное жилищное строительство ныне самого населенного жилого района Москвы³⁵³, на месте полей орошения с 1994 года застраивался микрорайон Марьинский парк.

М.М. Бринчук относит расположение района Марьино к негативным примерам планирования землепользования, так как не были учтены неблагоприятные экологические характеристики, необходимые для учета при размещении жилых районов³⁵⁴. Так, несмотря на проведенную рекультивацию земель, жители района спустя десятки лет после ликвидации очистных сооружений и строительства района жалуются на неприятный запах, а станции экологического мониторинга фиксируют превышение количества сероводорода в атмосферном воздухе³⁵⁵.

Также необходимо отметить, что после ликвидации Люблинских полей орошения на юго-востоке столицы, по соседству с районом Марьино, ввели в эксплуатацию Курьяновскую и Люберецкую станции аэрации, которые также представляют собой источники выбросов загрязняющих веществ в

³⁵² См.: URL: <https://moscowseasons.com/articles/marino/>. (дата обращения: 15.01.2024).

³⁵³ См.: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2023 года // URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>. (дата обращения: 01.08.2024).

³⁵⁴ Бринчук М.М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. 2010. № 4. С. 8-9.

³⁵⁵ См.: Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2022 году // URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/files/2023Gosdoklad.pdf>. (дата обращения: 01.08.2024). С. 150; Запах сероводорода на юго-востоке Москвы может быть связан с Люблинскими полями фильтрации // URL: <https://riamo.ru/article/186414/zapah-serovodoroda-na-yugo-vostoke-moskvy-mozhet-byt-svyazan-s-lyublinskimi-polyami-filtratsii-xl>. (дата обращения: 01.08.2024).

атмосферный воздух. К тому же, район Марьино находится в близости от Московского нефтеперерабатывающего завода - одного из крупнейших промышленных предприятий Москвы, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

С учетом рельефа территории, который представляет собой местами заболоченную равнину в пониженной части города, а также с учетом преобладания западных ветров, следует констатировать, что Марьино является не только самым густонаселенным, но и одним из самых загрязненных районов в Москве³⁵⁶.

В связи с опытом строительства жилого массива в Марьино М.М. Бричнук констатирует существование проблемы жилищного строительства на непригодных для этого территориях, в том числе вблизи или на территориях бывших неконтролируемых свалок отходов, которые опасны как для окружающей среды, так и для местных жителей³⁵⁷.

В целом в Москве очевидна тенденция строительства жилых кварталов на бывших промышленных территориях, среди таких реализованных проектов - застройка района Некрасовка на территории Люберецкий полей аэрации, вокруг промзоны завода «Москвич», на месте «несанкционированной свалки бытовых отходов, строительного мусора, промышленных отходов и нефтепродуктов»³⁵⁸ - жилой микрорайон в Печатниках «34 Д», на территории бывшего завода «ЗИЛ» построен жилой комплекс бизнес-класса «Зиларт».

В Москве с учетом нехватки свободных территорий, пригодных для строительства, в том числе в рамках программы реновации, происходит активное вовлечение в оборот участков бывших промышленных территорий, называемых «ржавым поясом» Москвы, эти территории называют «одним из основных резервов градостроительного развития города»³⁵⁹.

³⁵⁶ См.: М.В. Елесина, И.В. Рашкеева. Разработка решения по снижению уровня загазованности атмосферного воздуха // Экономика и социум. 2015. №1-3 (14). С. 47.

³⁵⁷ См.: Бричнук М.М. Национальные проекты и экологическое право // Экологическое право. 2008. № 3. С. 28.

³⁵⁸ Выпханова Г.В. Информационно-правовые проблемы экологического и земельного законодательства в условиях реформирования гражданского законодательства // Экологическое право. 2010. № 4. С. 25-26.

³⁵⁹ «Ржавый пояс» Москвы должен стать инновационным – эксперт. // URL: <https://stroi.mos.ru/news/rzhavyi-poiyas-moskvy-dolzhen-stat-innovatsionnym-ekspert>. (дата обращения: 15.07.2024).

Указанные обстоятельства подчеркивают особую важность проведения оценки воздействия на окружающую среду на этапе планировании деятельности по преобразованию застроенных территорий.

С учетом того, что при преобразовании застроенных территорий определяющий характер имеет документация по планировке территории, которая принимаются без учета ранее утвержденной документации по планировке территории, а также положений генерального плана и ПЗЗ, можно сделать вывод о том, что оценка воздействия на окружающую среду на этапе территориального планирования и градостроительного зонирования при преобразовании застроенных территорий фактически не производится. При этом отсутствуют нормы о необходимости проведения оценки воздействия на окружающую среду (далее также – ОВОС) на этапе принятия решения о КРТ и подготовки документации по планировке территории.

В связи с изложенным, в целях недопущения создания неблагоприятных условий жизнедеятельности, предлагается ввести обязательство проведения ОВОС в случае планирования реализации комплексного развития территории с последующим строительством жилья на месте бывших промышленных зон.

На этапе подготовки решения о комплексном развитии территории Предметом такой оценки воздействия на окружающую среду должны быть: а) допустимость размещения жилья с учетом экологического состояния территории ликвидируемой промышленной зоны; б) определение общих параметров рекультивации (в случае необходимости).

Проведение ОВОС на этапе принятия решения о КРТ позволит не только определить возможность размещения жилых кварталов на загрязненных территориях, зачастую представляющих собой объекты накопленного вреда окружающей среде, но и позволит определить необходимость проведения рекультивации. Без учета данных о состоянии окружающей среды и наличия на территориях объектов накопленного вреда использование земельных участков в рамках преобразования застроенных территорий может привести к негативным последствиям.

Таким образом, предлагается ввести запрет на утверждение решения о комплексном развитии застроенной территории в случае, если в результате оценки воздействия на окружающую среду установлена недопустимость размещения жилья.

Поскольку на территориях неиспользуемых промышленных зон могут находиться объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, содержащие загрязняющие вещества, они могут соответствовать признакам объекта накопленного вреда окружающей среде. Согласно ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» накопленный вред окружающей среде – это «вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме», а объекты накопленного вреда окружающей среде – «это территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде».

Отношения по ликвидации накопленного вреда окружающей среде урегулированы главой XIV.1 закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой выявление объектов накопленного вреда осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, а также в случаях, установленных Правительством Российской Федерации - уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти или подведомственными им федеральными государственными бюджетными учреждениями, федеральными государственными казенными учреждениями.

Учет объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного

вреда окружающей среде, который ведется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации³⁶⁰.

Процесс ликвидации накопленного вреда предполагает проведение дорогостоящих мероприятий, включающих обследование территории, инженерные изыскания, разработку проекта работ, его согласование и утверждение, проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, контроль и приемку выполненных работ³⁶¹. В настоящее время ликвидация объектов накопленного вреда может осуществляться только на объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, и выполняется только за счет бюджетных средств.

Следует согласиться с Т.В. Петровой, которая отмечает, что действующее законодательство об охране окружающей среды предполагает «необоснованно «узкое» понимание объектов накопленного вреда, которые признаются таковыми исключительно в силу их включения в государственный реестр»³⁶².

Действующее правовое регулирование ликвидации объектов накопленного вреда не предполагает его использование при преобразовании застроенных территорий с участием частных инвесторов, поскольку выявление таких объектов и организация их ликвидации производится силами органов государственной власти или органов местного самоуправления и за счет бюджетных средств³⁶³.

Стоит констатировать, что вопросы ликвидации накопленного вреда окружающей среде отдельно не регулируются нормами ГрК РФ о территориальном планировании, градостроительном зонировании, планировке территории. В научной литературе отмечается, что в перспективе выявление объектов накопленного вреда должно осуществляться в том числе на стадии

³⁶⁰ См. п. 3 Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

³⁶¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 04 мая 2018 г. № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2836.

³⁶² Петрова Т.В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 23 – 25

³⁶³ См. ст. 80.1-80.2 Федерального закона об охране окружающей среды.

территориального планирования и градостроительного зонирования, поскольку на этих стадиях градостроительной деятельности происходит определение функциональных и территориальных зон, установление градостроительных регламентов, определяющих правовой режим земельных участков³⁶⁴.

Главой 10 ГрК РФ о комплексном развитии территории не предусмотрено отдельных обязательств лица, заключающего договор о КРТ, по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Вместе с тем в литературе отмечается большой потенциал использования механизмов государственно-частного партнерства в сфере ликвидации накопленного вреда, так как оно позволяет сочетать государственные возможности и публичные интересы с частными интересами инвесторов-застройщиков, а также распределить расходы и ответственность по экологическим обязательствам с учетом специфики отдельных объектов³⁶⁵.

На основании изложенного представляется необходимым внести изменения в закон «Об охране окружающей среды» и ГрК РФ, позволяющие производить работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде силами и за счет средств лица, заключившего договор о КРТ, на объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. Обязательства по ликвидации накопленного вреда, а также условия проведения работ, в том числе вопросы софинансирования работ, предлагается урегулировать в договоре о КРТ в зависимости от особенностей объекта накопленного вреда и особенностей конкретной территории.

³⁶⁴ См.: Романова О.А. Правовые вопросы выявления и ликвидации накопленного вреда при осуществлении градостроительной деятельности на застроенных территориях // Экологическое право. 2020. № 1. С. 28; Рыженков А.Я. О необходимости ликвидации объектов накопленного экологического вреда для перехода России к «зеленой» экономике // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 3. С. 163.

³⁶⁵ См.: Выпханова Г.В. Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 11 – 13; Игнатьева И.А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 164 – 177; Кабацкая Л.Н. Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 1. С. 15 – 20; Наумова В.А. Перспективы применения наилучших доступных технологий при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2023. № 5. С. 25-26; Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 19 – 23; Петрова Т.В. Указ. соч. С. 23 – 25.

Земли и земельные участки, которые подверглись загрязнению химическими веществами, в том числе радиоактивными, используются в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов»³⁶⁶.

Проект рекультивации земель подготавливается в составе проектной документации на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства. Если же на месте снесенного объекта капитального строительства, возводится новый объект капитального строительства, рекультивация земель осуществляется в случае, если это предусмотрено проектной документацией на строительство, реконструкцию объекта капитального строительства³⁶⁷.

Предлагается установить в ГрК РФ, что при принятии решения о комплексном развитии территории, направленного на ревитализацию промышленных зон, в таком решении должны быть отражены сведения о необходимости разработки лицом, реализующим решение о КРТ, проекта рекультивации за свой счет. Аналогичные условия должны быть отражены в договоре о комплексном развитии территории в случаях его заключения.

Таким образом, включение обязанности лица, реализующего проект комплексного развития территории на основании решения о КРТ или договора о КРТ, разработать и реализовать такой проект рекультивации, позволит обеспечить соблюдение экологических требований, а также сбалансированное решение социально-экономических задач при ревитализации промышленных зон.

³⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

³⁶⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель») // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441. СЗ РФ. 2018. № 31 (поправка).

При этом проект рекультивации земель до его утверждения подлежит государственной экологической экспертизе в случаях, установленных Федеральным законом «Об экологической экспертизе»³⁶⁸.

При этом очевидно, что предложенные меры по разработке и реализации проектов рекультивации, меры по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде приведут к увеличению сроков реализации проектов по преобразованию застроенных территорий, а также к изменению финансово-экономической модели таких проектов в связи с увеличением затрат на природоохранные мероприятия. Однако следует отметить, что в погоне за ускорением и удешевлением реализации девелоперских проектов необходимо учитывать важность соблюдения экологических требований и реализации мер по охране окружающей среды.

Одним из стимулов к соблюдению застройщиками экологических требований при преобразовании застроенных территорий могут стать экономические механизмы охраны окружающей среды. Т.В. Петрова отмечает, что «сложившийся экономический механизм конструируется преимущественно из правовых форм, выражающих экономическое принуждение субъектов к экологически добросовестному поведению, при недостаточной развитости правовых форм экономического поощрения»³⁶⁹.

При этом согласно ст. 17 закона «Об охране окружающей среды» установлены меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в целях охраны окружающей среды, к которым относятся: предоставление налоговых льгот, предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также выделение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

³⁶⁸ См. ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

³⁶⁹ Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 6.

Указанные виды поддержки оказываются при реализации перечня мероприятий, установленного ч. 4 ст. 17 закона «Об охране окружающей среды», однако осуществление мер по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде не отнесено к таким мероприятиям. В этой связи Т.В. Петрова предлагает внести мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в указанный перечень в целях повышения заинтересованности частных лиц в софинансировании проведения таких мероприятий³⁷⁰.

Во-первых, необходимо установить возможность закрепления обязательств по проведению мероприятий и их финансированию как в решении о комплексном развитии территории, так и в договоре о комплексном развитии территории.

Во-вторых, очевидна необходимость обеспечить экономические меры стимулирования частных застройщиков к проведению таких мероприятий путем применения мер государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды: налоговых льгот, субсидирование природоохранных мероприятий из государственного бюджета.

Таким образом, следует констатировать отсутствие в действующем градостроительном законодательстве специальных правовых средств обеспечения экологических требований при преобразовании застроенных территорий, в том числе на стадиях, обосновывающих будущую хозяйственную деятельность. Направленность законодателя на упрощение порядка принятия градостроительной документации в целях преобразования застроенных территорий, отсутствие специальных экологических требований, а также невозможность использования механизмов государственно-частного партнерства при ликвидации объектов накопленного вреда при реализации проектов преобразования застроенных территорий свидетельствует об

³⁷⁰ См.: Петрова Т.В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. № 1. С. 23 - 25.

отсутствии приоритета соблюдения экологических требований в пользу ускорения принятия решений и реализации проектов преобразования застроенных территорий, а также устранения административных барьеров в строительстве. Однако фактическое снижение значимости принципа потенциальной экологической опасности не способствует сбалансированному учету экологических, экономических, социальных и иных интересов населения, а также устойчивому развитию территорий.

§3. Правовые средства обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при преобразовании застроенных территорий³⁷¹

Создание благоприятных условий жизнедеятельности является одной из целей правового регулирования преобразования застроенных территорий. Однако для выявления правовых средств, направленных на достижение этой цели, необходимо определить сущность права на благоприятную среду жизнедеятельности.

В действующем ГрК РФ отдельно не закреплено право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, при этом согласно ст. 1 ГрК РФ устойчивое развитие территорий представляет собой «обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и *благоприятных условий жизнедеятельности человека*, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений», а КРТ, согласно ст. 1 ГрК РФ, представляет собой «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание *благоприятных условий* проживания граждан, *обновление среды жизнедеятельности* и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов».

Соответственно, несмотря на то, что в ГрК РФ отдельно не закреплено право на благоприятную среду жизнедеятельности, по сути своей создание благоприятных условий жизнедеятельности человека и их обновление провозглашены в качестве элемента устойчивого развития территорий, а также одной из целей комплексного развития территорий.

В ГрК РФ термин «среда жизнедеятельности» не используется, однако применяется термин «условия жизнедеятельности». Следует согласиться с

³⁷¹ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Потапова Л. В. Правовые меры обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при комплексном развитии территорий // Экологическое право. 2024. № 3. С. 28–32.

А.П. Анисимовым, который не усматривает принципиальных отличий между «средой» и «условиями» жизнедеятельности, но отмечает смещение акцента «с внешнего показателя (окружающей человека среды) благоприятной жизнедеятельности на качественную характеристику условий жизнедеятельности и проживания граждан»³⁷². Соответственно, предлагается использовать термины «благоприятная среда жизнедеятельности» и «благоприятные условия жизнедеятельности» в качестве синонимов.

Содержание права на благоприятную среду жизнедеятельности в действующих нормативных правовых актах не раскрывается. Ранее право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности было закреплено Градостроительным кодексом РФ от 07 мая 1998 г. № 73-ФЗ³⁷³ (далее – ГрК РФ от 07 мая 1998 г.), утратившим силу 01 июля 2006 г. в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ³⁷⁴ и введением в действие Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г.

Согласно ст. 7 ГрК РФ от 07 мая 1998 г. право на благоприятную среду жизнедеятельности право предусматривает: градостроительное планирование; участие граждан в осуществлении градостроительной деятельности; нормирование градостроительной деятельности; сертификацию строительных материалов; контроль за соблюдением законодательства; компенсацию вреда гражданам из-за нарушений; возмещение ущерба здоровью и имуществу; привлечение к ответственности нарушителей законодательства.

Приведенное содержание права на благоприятную среду жизнедеятельности с точки зрения современного законодательства не является в полной мере актуальным, однако по своей сути право на благоприятную среду (условия) жизнедеятельности не утратило своей значимости.

³⁷² Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний. Журнал российского права, 2006, № 7. С. 23.

³⁷³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069 (утратил силу с 1 июля 2006 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ).

³⁷⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (Часть I). Ст. 17.

Отсутствие отдельно закрепленного в ГрК РФ и иных действующих нормативных правовых актах РФ права на благоприятную среду жизнедеятельности не умаляет его значения и необходимости его обеспечения в градостроительной деятельности.

Право на благоприятную окружающую среду в научной литературе рассматривается как «фундаментальное экологическое право граждан»³⁷⁵, а также как «центральный элемент эколого-правового статуса личности»³⁷⁶. Соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду провозглашается в качестве основного принципа охраны окружающей среды в ст. 3 закона «Об охране окружающей среды».

Смежным по отношению к праву на благоприятную окружающую среду является право на благоприятную среду обитания. Объектом этого права является среда обитания человека, которая определяется как «совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека»³⁷⁷.

В законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» благоприятные условия жизнедеятельности человека определены как «состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека»³⁷⁸.

В отличие от прав на благоприятную окружающую среду и права на благоприятную среду обитания право на благоприятную среду жизнедеятельности является правом в области градостроительной деятельности, однако в научной литературе высказываются разные точки зрения о соотношении этих прав.

³⁷⁵ См.: Третьякова А. А. Экологические права граждан по законодательству государств – членов Европейского Союза: Автореферат дис... канд. юрид. Наук. М. - 2001. С. 9.

³⁷⁶ См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008; Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право, 2005, № 1. С. 17.

³⁷⁷ См. ст. 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ.1999. № 14. Ст. 1650.

³⁷⁸ Там же.

Следует согласиться с М.И. Васильевой, которая утверждала, что соблюдение требований охраны окружающей среды, экологической безопасности и санитарных правил рассматривается в градостроительном законодательстве как необходимая, но не единственная группа мер по обеспечению права на благоприятную среду жизнедеятельности, а само понятие среды жизнедеятельности присуще именно территориям поселений как интегрированной среде, совмещающей природные и антропогенные факторы³⁷⁹.

На основании анализа содержания права благоприятную среду жизнедеятельности А.Я. Рыженков делает вывод, что обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности «носит межотраслевой характер и попадает в сферу действия трех отраслей законодательства: экологического, градостроительного и санитарного законодательства»³⁸⁰.

Действительно, право на благоприятную среду жизнедеятельности предполагает соблюдение требований в области охраны окружающей среды, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов, санитарно-эпидемиологических требований, требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, принятием мер по противодействию террористическим актам.

Также соблюдению права на благоприятную среду жизнедеятельности способствуют развитие территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, участие граждан и общественных объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения, ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за

³⁷⁹ См.: Васильева М.И. Указ. соч. С. 20-22.

³⁸⁰ Рыженков А.Я. Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека в экологическом праве: вопросы теории // Юрист - Правоведь. 2015. №4 (71). С. 81.

обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека, а также возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Указанное содержание права на благоприятную среду жизнедеятельности пересекается и коррелирует с принципами законодательства о градостроительной деятельности, установленными ст. 2 ГрК РФ. Соответственно, обеспечение права на благоприятную среду жизнедеятельности имеет основополагающее, принципиальное значение при осуществлении деятельности по преобразованию застроенных территорий.

В целях более глубокого понимания содержания права на благоприятную среду жизнедеятельности, а также для его адекватной оценки целесообразно использовать индекс качества городской среды. Методика формирования такого индекса утверждена распоряжением Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды»³⁸¹.

Индекс качества городской среды был разработан с использованием современных международных методик, применяемых ООН и ОЭСР. Основная цель создания индекса качества городской среды заключается в создании эффективного инструмента для оценки качества материальной среды в российских городах³⁸². Использование данного индекса не только способствует формированию объективной картины состояния городской инфраструктуры, но и служит основой для дальнейшего анализа правовых механизмов, обеспечивающих реализацию данного права. Таким образом, индекс качества городской среды может выступать в качестве важного ориентира для разработки и корректировки норм законодательства, направленных на улучшение условий жизнедеятельности.

³⁸¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 2019. № 13. Ст. 1453.

³⁸² См.: Экспресс-анализ по отдельным актуальным вопросам муниципального и городского развития. Фонд «Институт экономики города», 2021 // https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/ekspress-analiz_po_otdelnym_aktualnym_voprosam_municipalnogo_i_gorodskogo_razvitiya.pdf. С. 20-21.

Паспортом национального проекта «Жилье и городская среда» утверждены его целевые показатели. Цель кардинального повышения комфортности городской среды измеряется повышением индекса качества городской среды на 30 процентов, сокращением в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза.

Расчет индекса основывается на 36 индикаторах, характеризующих шесть типов пространств города (жилье, общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства, социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства, зеленые территории, набережные, уличная инфраструктура и общегородское пространство), максимальное значение каждого – 10 баллов. Индикаторы распределены по 6 факторам, формирующим среду обитания – безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды и эффективность органов власти.

Представляется, что в совокупности учет указанных факторов при осуществлении градостроительной деятельности способствует достижению цели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности.

Фактор безопасности способствует повышению общей защищенности населения и снижению рисков возникновения опасных ситуаций. Так, проживание в аварийных и ветхих домах представляет собой угрозу безопасности граждан, и реализация проектов преобразования застроенных территорий напрямую способствует снижению количества аварийного жилого фонда.

Комфортность предполагает удобство и доступность городских пространств для всех групп пользователей, включая маломобильное население, а также доступность объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры. Внедрение мер по улучшению доступности инфраструктуры и комфортности делает город более привлекательным и функциональным для всех жителей.

Необходимо также интегрировать процессы охраны окружающей среды в стратегическое планирование развития населенных пунктов и городской

инфраструктуры. Данная интеграция не только способствует улучшению качества жизни граждан, но и обеспечивает устойчивое развитие территорий, что, в свою очередь, требует комплексного подхода к проектированию с учетом экологических, социальных и экономических факторов.

Фактор идентичности и разнообразия при оценке благоприятности условий жизнедеятельности характеризует уникальность и узнаваемость городского облика, многофункциональность пространства.

Разнообразие функционального использования позволяет эффективно задействовать городские территории для различных целей — от жилых и коммерческих до культурных и общественных, что соответствует концепции *mixed use development*, активно используемой в зарубежных странах³⁸³, которая рассматривается как часть стратегии устойчивого развития городов. Отмечается, что планируемая смешанная застройка требует более детального зонирования, которое определяет важнейшие элементы проекта и предполагает обширный контроль за проектированием и исполнением³⁸⁴.

Одним из индикаторов фактора идентичности является концентрация объектов культурного наследия. Следует отметить, что согласно ч. 2 ст. 64 ГрК РФ КРТ осуществляется в том числе в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 67 ГрК РФ в решение о КРТ включается «перечень объектов культурного наследия, подлежащих сохранению в соответствии с законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия при реализации такого решения (при наличии указанных объектов)».

К тому же, Московский фонд реновации жилой застройки выполняет функции по содействию в выполнении инженерных изысканий, подготовке

³⁸³ См.: Geyer H. The Theory and Praxis of Mixed Use Development. // URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4481432>. (дата обращения: 14.12.2023).

³⁸⁴ См.: Mandelker D. R. Zoning for Mixed-Use Development. *Real Property, Trust and Estate Law Journal*. 58. 2023. Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper №. 23-07-01 // URL: <https://ssrn.com/abstract=4510458>. (дата обращения: 14.12.2023).

проектной документации, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, реставрации объектов культурного наследия в целях реализации решений о реновации³⁸⁵.

В соответствии с действующим законодательством отсутствует запрет на включение объектов культурного наследия в границы территорий, подлежащих преобразованию, как в рамках комплексного развития территорий, так и при реновации. Напротив, представляется, что наличие в границах территории планируемого комплексного развития объектов культурного наследия не должно становиться препятствием для ее преобразования.

Следует отметить, что в Постановлении Правительства РФ от 17 мая 2017 г. № 579 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о ее комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов»³⁸⁶ был предусмотрен запрет на согласование проекта решения о КРТ, если на земельном участке расположены объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения, регионального значения или местного значения. Однако в 2022 году такой запрет был отменен³⁸⁷.

Представляется, 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

³⁸⁵ См.: Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

³⁸⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 579 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о ее комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3029.

³⁸⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2022 г. № 1371 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 578» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5843.

проекты. Это подчеркивает необходимость разработки правовых норм, направленных на защиту объектов культурного наследия при преобразовании застроенных территорий, при условии соблюдения ограничений, установленных законодательством об охране объектов культурного наследия, а также ограничений, установленных в связи с наличием зон с особыми условиями использования территории.

Современность среды в контексте обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности предполагает создание устойчивых и инклюзивных пространств, способствующих взаимодействию различных социальных групп. Применение современных технологий и подходов к планированию развития городов, а также активное участие местного населения в процессах проектирования и принятия градостроительной документации позволяют улучшить инфраструктуру и повысить уровень комфорта для жителей.

Эффективность управления работы уполномоченных муниципальных или государственных органов власти является одним из ключевых факторов по созданию условий, необходимых для формирования благоприятной среды жизнедеятельности. В контексте преобразования застроенных территорий на уполномоченные органы местного самоуправления или органы государственной власти возложено значительное количество полномочий по определению основных параметров застройки.

При принятии решения о КРТ уполномоченный орган устанавливает основные параметры будущей застройки: местоположение, площадь и границы территории, подлежащей комплексному развитию, перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, предельный срок реализации решения о комплексном развитии территории, основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое

решение (ч. 1 ст. 67 ГрК РФ). Соответственно, такие решения являются отражением эффективности деятельности уполномоченных органов и должны приниматься по результатам детальной градостроительной проработки территории, а также с учетом мнения населения.

Представляется, что безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность среды и эффективность органов власти отражают степень благоприятности условий жизнедеятельности.

Основным правовым средством обеспечения права на благоприятную окружающую среду в условиях специального упрощенного порядка принятия градостроительной документации при преобразовании застроенных территорий является мастер-планирование (разработка архитектурно-градостроительной концепции территории), особенности применения которого изучены в параграфе 1 главы 3 настоящего исследования.

Мастер-планы комплексного развития территории формируют стратегическую основу для устойчивого градостроительного развития, а также обеспечивают предсказуемость и прозрачность градостроительных процессов в рамках реализации проектов КРТ. В результате, эффективная реализация мастер-планов способствует улучшению качества городской среды, оптимизации инфраструктуры и обеспечению прав граждан на комфортную и безопасную среду жизнедеятельности.

Другим правовым средством обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности является градостроительное нормирование, которое в научной литературе рассматривается в широком и узком смыслах. В широком понимании под градостроительным нормированием понимается система функционирования институтов нормирования, включающая в себя: «институт технических регламентов безопасности, институт градостроительных регламентов (определяющих правовой режим использования земельных участков) в составе ПЗЗ, а также институт нормативов градостроительного проектирования (определяющих связи между обслуживаемыми объектами застройки и обслуживающими застройку объектами инфраструктуры

различных видов) в составе генеральных планов, комплексных планов, программ реализации генеральных планов»³⁸⁸.

В узком смысле к градостроительному нормированию относят только нормативы градостроительного проектирования³⁸⁹. Нормирование градостроительной деятельности в форме нормативов градостроительного проектирования является «совокупностью расчетных показателей, установленных в соответствии с ГрК РФ в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и подлежащих применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории» (п. 26 ст. 1 ГрК РФ). В целях изучения градостроительного нормирования как правового средства, направленного на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности, оно будет рассмотрено в настоящем исследовании в узком смысле.

К особенностям градостроительной документации применительно к КРТ относится установление в градостроительном регламенте расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (далее – расчетные показатели) в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории (п. 4 ч. 6 ст. 30 ГрК РФ).

Учитывая, что расчетные показатели обеспеченности территорий объектами инфраструктуры устанавливаются в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования, отдельное установление

³⁸⁸ Трутнев Э.К. Вопросы градостроительного нормирования // Высшая школа урбанистики А.А. Высоковского. Изучающим правовое градорегулирование. 2017. - URL: <https://urban.hse.ru/data/2017/12/05/1161509874/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%2018.11.17.pdf> (дата обращения: 02.08.2024).

³⁸⁹ См.: Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. 2020. № 3. С. 41.

расчетных показателей применительно к территориям КРТ в градостроительных регламентах можно объяснить либо отсутствием дифференциации территорий, в отношении которых применяются НГП, либо недостатком бюджетных средств на создание объектов инфраструктуры и возложением обязательств по созданию объектов инфраструктуры на частных лиц в рамках КРТ³⁹⁰.

Вместе с тем Методическими рекомендациями по подготовке нормативов градостроительного проектирования установлено, что НГП рекомендуются к применению также при подготовке ПЗЗ для определения расчетных показателей в границах территориальной зоны, в которой предусматривается осуществление деятельности по КРТ³⁹¹.

Вместе с тем представляется не обоснованным отдельное установление расчетных показателей применительно к территориям, подлежащих комплексному развитию, в правилах землепользования и застройки, поскольку, во-первых, это выводит такие территории из-под действия нормативов градостроительного проектирования, которые устанавливаются показатели обеспечения населения объектами регионального значения и предельные значения расчетных показателей местного значения, которые подлежат применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и ДПТ.

Однако учитывая, что решение о КРТ может приниматься без учета действующей градостроительной документации, выведение территорий КРТ из-под действия нормативов градостроительного проектирования при условии установления отдельных расчетных показателей инфраструктурной обеспеченности приводит к полному выведению территорий, подлежащих

³⁹⁰ См.: Башарин А.В. Отсутствие документации по планировке территории как основание для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка. Комментарий к Кассационному определению Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 4 декабря 2019 года № 43-КА19-31 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 8. С. 14; Трутнев Э.К. О рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий в период действия Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 33.

³⁹¹ См.: Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 71 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» // СПС«Консультант Плюс».

комплексному развитию, из-под действия общего порядка регулирования градостроительной деятельности, что не способствует достижению целей устойчивого развития территорий.

Расширение состава градостроительного регламента по отношению к территориям, подлежащим комплексному развитию, путем включения в них расчетных показателей инфраструктурной обеспеченности, по-разному оценивается в юридической литературе. Признавая, что при несоблюдении расчетных показателей при реализации проектов КРТ возможен отказ в выдаче разрешения на строительство, Л.Е. Бандорин и А.В. Башарин позитивно оценивают данное явление, так как оно «предоставляет органам публичной власти дополнительную возможность контроля над инфраструктурной обеспеченностью создаваемой застройки»³⁹².

Э.К. Трутнев же оценивает включение расчетных показателей инфраструктурной обеспеченности в градостроительные регламенты как «квазиправовой инструмент понуждения к своего рода круговой поруке застройщиков», поскольку оно возлагает на застройщика дополнительные обязанности по возведению инфраструктуры без учета условий договора о КРТ³⁹³.

Вместе с тем, чтобы сделать вывод о значении введения отдельных расчетных показателей для территорий, подлежащих комплексному развитию, представляется необходимым сравнить показатели утвержденных нормативов градостроительного проектирования и расчетных показателей, устанавливаемых в ПЗЗ применительно к территории, подлежащей комплексному развитию.

Следует отметить сложность сопоставления нормативов градостроительного проектирования и расчетных показателей, устанавливаемых применительно к территориям КРТ в ПЗЗ. Так, например, в

³⁹² Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Комплексное развитие территории как механизм распределения затрат на создание объектов инфраструктуры между органами публичной власти и частными лицами // Экологическое право. 2023. № 5. С. 20.

³⁹³ См.: Трутнев Э.К. Анализ Закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 35.

городском округе Красногорск применительно к 58 территориям, подлежащим комплексному развитию, в ПЗЗ приведены различные расчетные показатели для каждой из таких зон³⁹⁴. При этом при сопоставлении указанных расчетных показателей с региональными и местными нормативами градостроительного проектирования выясняется, что в соответствии с региональными и местными НГП, «расчетные показатели водоснабжения жителей Московской области в виде нормативов потребления холодного и горячего водоснабжения, водоотведения принимаются в соответствии с разделом 10, приложением А свода правил СП 30.13330.2020 «Свод правил. Внутренний водопровод и канализация зданий. СНиП 2.04.01-85*», «расчетные показатели энергоснабжения жителей Московской области в виде нормативов потребления электроэнергии принимаются в соответствии со сводом правил СП 31-110-2003 «Проектирование и монтаж электроустановок жилых и общественных зданий» - раздел 6»³⁹⁵.

При этом в ПЗЗ городского округа Красногорск применительно к территориям КРТ установлены конкретные числовые значения указанных показателей, например, минимальная обеспеченность объектами водоснабжения должна составлять не менее 220 л./сутки на 1 человека, минимальная обеспеченность объектами энергоснабжения – 20 Вт/кв. м общей площади планируемых объектов капитального строительства³⁹⁶.

При этом в региональных нормативах градостроительного проектирования Московской области установлены отдельные положения, применимые при реализации проектов комплексного развития территории. Так, в соответствии с

³⁹⁴ См.: Постановление администрации городского округа Красногорск Московской области от 05 июля 2021 г. № 1628/7 «Об утверждении Правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Красногорск Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

³⁹⁵ Постановление Правительства Московской области от 17 августа 2015 г. № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» // СПС «Консультант Плюс»; Решение Совета депутатов городского округа Красногорск Московской области от 26 октября 2023 г. № 14/2 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Красногорск Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

³⁹⁶ См.: Постановление администрации городского округа Красногорск Московской области от 05 июля 2021 г. № 1628/7 «Об утверждении Правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Красногорск Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

п. 5.3 региональных нормативов градостроительного проектирования Московской области при реализации договоров КРТ жилой застройки, если переселение осуществляется в границах территории комплексного развития, «потребность в территориях для нормируемого (обязательного) комплекса объектов благоустройства и элементов благоустройства территорий многоквартирных домов, открытых спортивных плоскостных сооружений (включая спортивные площадки) и местах хранения автотранспорта определяется на численность расчетного населения, а потребность в социальных объектах, в т.ч. образования, здравоохранения (амбулаторно-поликлинических учреждениях, стационарах), рабочих местах, - только на прибывающее население»³⁹⁷.

В правилах землепользования и застройки города Нижнего Новгорода приведены расчетные показатели для двух групп территорий, подлежащих комплексному развитию³⁹⁸.

Для группы территорий КРТ, предполагающих строительство жилья, в ПЗЗ города Нижнего Новгорода устанавливаются показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения. Для второй группы территорий КРТ, не предполагающих жилищное строительство, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры и расчетные показатели допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов не установлены.

При сравнении показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры, установленных в ПЗЗ для территорий, подлежащих комплексному развитию и

³⁹⁷ Постановление Правительства Московской области от 17 августа 2015 г. № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

³⁹⁸ См.: Приказ Департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 г. № 07-01-06/22 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода» // СПС «Консультант Плюс».

в региональных нормативах градостроительного проектирования выявлено, что показатели по нормативам обеспеченности на 1000 человек для детских образовательных учреждений и общеобразовательных школ совпадают. При этом в ПЗЗ норматив обеспеченности на 1000 человек составляет 1,845 посещений в смену, а в региональных НГП Нижегородской области – 18,15 посещений в смену на 1000 человек³⁹⁹. Таким образом, минимально допустимый уровень обеспеченности поликлиниками на территориях, подлежащих комплексному развитию ниже, чем установленный в целом в нормативах градостроительного проектирования Нижегородской области.

При этом норматив обеспеченности на 1000 человек детскими образовательными учреждениями в соответствии с ПЗЗ Нижнего Новгорода составляет 35 мест, что соответствует показателям, установленным в региональных НГП. Однако в ПЗЗ Нижнего Новгорода территориальная доступность детских образовательных учреждений установлена на уровне 300 м, а в региональных НГП территориальная доступность дифференцирована на пешеходную и транспортную. Пешеходная доступность установлена в региональных НГП в городских населенных пунктах на уровне 500 м, в условиях стесненной городской застройки - 800 м, транспортная доступность - для городских населенных пунктов не предусматривается, для сельских населенных пунктов в одну сторону (до организации или обратно) - не более 30 км⁴⁰⁰. Соответственно, для территорий, подлежащих комплексному развитию в г. Нижнем Новгороде, установлен более высокий норматив доступности детских образовательных учреждений.

Также при установлении расчетных показателей в ПЗЗ распространена практика отсылки на нормативы градостроительного проектирования. Так, в ПЗЗ г. Владимира установлено, что минимально допустимый уровень

³⁹⁹ Постановление Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Нижегородской области» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁰⁰ Приказ Департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 г. № 07-01-06/22 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода» // СПС «Консультант Плюс».

обеспеченности территории и максимально допустимый уровень территориальной доступности объектами инженерной инфраструктуры, объектами здравоохранения, культуры и спорта, а также объектами благоустройства и озеленения «принимаются равными показателям, установленным федеральными, региональными и местными нормативными правовыми актами», а также «в соответствии с нормативами градостроительного проектирования муниципального образования город Владимир Владимирской области»⁴⁰¹. При этом показатели минимально допустимого уровня обеспеченности дошкольными образовательными организациями, а также общеобразовательными организациями совпадают с установленными в местных нормативах градостроительного проектирования города Владимира⁴⁰².

Аналогично и в г. Екатеринбурге применительно к территориям, подлежащим комплексному развитию, в правилах землепользования и застройки утверждены расчетные показатели либо с отсылкой к действующим НПП⁴⁰³, либо в значениях, соответствующих нормативам градостроительного проектирования (например, для детских образовательных организаций, общеобразовательных организаций и мест хранения автомобилей)⁴⁰⁴.

Таким образом, нельзя однозначно утверждать, что для территорий, подлежащих комплексному развитию, в правилах землепользования и застройки всегда устанавливаются более высокие или низкие расчетные показатели обеспеченности территорий инфраструктурой, чем в региональных и местных НПП. Также неверным будет утверждение о том, что установление

⁴⁰¹ Решение Совета народных депутатов города Владимира от 31.10.2011 № 183 «Об утверждении «Правил землепользования и застройки муниципального образования город Владимир» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁰² См.: Решение Совета народных депутатов города Владимира от 26.12.2023 № 177 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Владимир» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁰³ См.: Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 29.12.2023 № 3549 «Об утверждении Нормативов градостроительного проектирования городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁰⁴ См.: Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 10.06.2022 № 1597 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург» // СПС «Консультант Плюс».

расчетных показателей в ПЗЗ однозначно возлагает на застройщиков дополнительные обязанности по строительству инфраструктуры.

При этом неясно, с какой целью законодатель ввел в состав градостроительных регламентов расчетные показатели, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, поскольку обязанность строительства конкретных объектов инфраструктуры как лица, заключившего договор о КРТ, так и исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, закрепляется в договоре о КРТ.

Представляется верным установить в ГрК РФ, что расчетные показатели должны либо соответствовать НГП, либо устанавливать более высокие показатели обеспеченности территории, подлежащей комплексному развитию, инфраструктурой. Такой подход способствует достижению целей КРТ, установленных в ст. 65 ГрК РФ, включая создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, муниципальных округов, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур. В противном случае установление в ПЗЗ расчетных показателей для территорий, подлежащих комплексному развитию, может привести к занижению показателей обеспеченности таких территорий инфраструктурой по сравнению с НГП.

Следует отметить, что обязанность частных инвесторов осуществлять строительство инфраструктурных объектов в процессе реализации проектов КРТ может быть установлена в рамках договоров о КРТ.

В соответствии с изменениями, внесенными в ГрК РФ Федеральным законом № 486-ФЗ, в договор о КРТ включается обязательство лица, заключившего договор, осуществить на территории, в отношении которой принято решение о КРТ, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, необходимых для функционирования таких объектов и

обеспечения жизнедеятельности человека объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иных объектов (п. 6 ч. 4 ст. 68 ГрК РФ). До внесения указанных изменений установление такого обязательства имело диспозитивный характер, что подразумевало возможность сторон самостоятельно определять условия и объемы выполнения обязательств по строительству, реконструкции инфраструктуры в рамках заключенного договора.

При этом следует констатировать недостаточную эффективность механизмов обеспечения инфраструктурной комплексности проектов КРТ, поскольку размеры территорий комплексного развития не позволяют в полной мере рассчитать показатели инфраструктурной обеспеченности без учета окружающих территорий и не могут осуществляться независимо от разработанных генеральных планов и ПЗЗ, только на основании документации по планировке территории⁴⁰⁵. С учетом льготного порядка изменения градостроительной документации, предусмотренной при реализации КРТ на основании решений органов публичной власти, существует большой риск фрагментарности развития городского пространства.

Отмечается, что «результатом такой дифференциации должны быть определения с фиксацией границ типов городских сред, в отношении которых устанавливается связь посредством различных показателей между параметрами застройки, с одной стороны, и параметрами инфраструктуры, «прилаженной» к параметрам застройки, с другой стороны»⁴⁰⁶. При этом при комплексном развитии территории расчетные показатели дифференцируются безотносительно типов городских сред, а устанавливаются исключительно по территории, подлежащей комплексному развитию.

В соответствии с ч. 7 ст. 68 ГрК РФ установлено, что в договоре о КРТ может быть предусмотрена обязанность исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления за свой счет (то

⁴⁰⁵ См.: Трутнев Э.К. О рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий в период действия Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 4. С. 32-33.

⁴⁰⁶ Трутнев Э.К., Крымов С.А. Там же.

есть за счет бюджетных средств) обеспечить строительство и (или) реконструкцию объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, в том числе за границами территории КРТ, являющейся предметом договора. Л.Е. Бандорин и А.В. Башарин позитивно оценивают это положение ГрК РФ, поскольку оно направлено на решение проблемы фрагментарного развития территорий, в особенности улично-дорожной сети, обычно находящейся за границами, определенными проектами планировки территорий и решениями о КРТ⁴⁰⁷.

Финансирование создания инфраструктуры в проектах КРТ за счет внебюджетных средств является одной из ключевых проблем, обсуждаемых в научной литературе⁴⁰⁸. Предлагаются различные правовые средства обеспечения создания инфраструктурных объектов: путем выдачи разрешений на строительство (ввод объекта в эксплуатацию) или отказа в выдаче указанных разрешений в случае нарушения показателей инфраструктурной обеспеченности⁴⁰⁹, установление условно разрешенного вида использования земельного участка или объекта капитального строительства⁴¹⁰, условное (контрактное) зонирование по аналогии с американским законодательством (отсроченные виды разрешенного использования)⁴¹¹, установление особых условий использования земельных участков⁴¹².

Немаловажным фактором обеспечения соблюдения прав на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов

⁴⁰⁷ См.: Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Указ. соч.

⁴⁰⁸ См.: Башарин А.В. Инструменты градостроительного законодательства, обеспечивающие создание инфраструктуры за счет внебюджетных средств // Экологическое право. 2021. № 4. С. 13 – 19; Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Фонд «Институт экономики города», 2019. С. 645; Веровская Т.А. Указ. соч. С.114-120.

⁴⁰⁹ См.: Башарин А.В. Указ. соч. С. 13 – 19.

⁴¹⁰ См.: Трутнев Э.К. Указ. соч. С. 645; Трутнев, Э.К. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок // Фонд «Институт экономики города», 2019. С. 78-79.

⁴¹¹ См.: Башарин А.В. Указ. соч. Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. 2021. № 8. С. 153 – 170; Selmi D. P. Land Use Regulation by Contract. Loyola. LA Legal Studies Paper. 2009. № 2009-51 // URL: <https://ssrn.com/abstract=1523427>. (дата обращения: 13.05.2023).

⁴¹² См.: Веровская Т.А. Указ. соч. С.11.

правообладателей недвижимости при преобразовании застроенных территорий, особенно с учетом применения специального порядка принятия градостроительной документации при комплексном развитии территории и реновации, является учет мнения граждан при принятии градостроительных решений.

Целью проведения публичных слушаний в научной литературе называют поиск баланса интересов, выявление и учет мнений, потребностей и ожиданий различных групп населения⁴¹³. Среди принципов проведения общественных обсуждений или публичных слушаний Н.Л. Лисина называет: «обязательность проведения, территориальность (в каждом населенном пункте), равные возможности участия, информативность, открытость»⁴¹⁴.

По общему правилу общественные обсуждения или публичные слушания проводятся по проектам генеральных планов, проектам ПЗЗ, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, проектам решений о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 5.1 ГрК РФ).

Применительно к реализации решения о КРТ предусмотрен особый порядок проведения публичных слушаний и (или) общественных обсуждений: по проектам, предусматривающим внесение изменений в генеральный план поселения, генеральный план муниципального округа, генеральный план городского округа, и по проекту документации по планировке территории,

⁴¹³ См.: Игуменов Е.В., Боброва К.В. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам. Местное право. №6, 2021. С. 26; Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 32.

⁴¹⁴ Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2022. С. 249.

подлежащей комплексному развитию, допускается одновременное проведение публичных слушаний и (или) общественных обсуждений (ч. 26 ст. 5.1 ГрК РФ).

Также в случае подготовки изменений в генеральный план в связи с принятием решения о КРТ общественные обсуждения или публичные слушания могут проводиться в границах территории, в отношении которой принято решение о КРТ, а не в каждом населенном пункте соответствующего муниципального образования.

Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что публичные не являются формой осуществления власти населением⁴¹⁵, при этом публичные слушания предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, «возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям»⁴¹⁶. Конституционный суд РФ, отказывая заявителю в рассмотрении жалобы, отметил, что публичные слушания «призваны обеспечить каждому заинтересованному лицу возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых градостроительных решений и гласность при их подготовке и принятии, а также учет мнения участников публичных слушаний»⁴¹⁷.

В законодательстве не установлено правовых последствий выражения отрицательного мнения населения на публичных слушаниях или общественных обсуждениях, кроме необходимости утверждения протокола общественных обсуждений или публичных слушаний и заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний. Соответственно, результаты общественных обсуждений и публичных слушаний носят

⁴¹⁵ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны...» // «Вестник Конституционного Суда РФ». 2011. № 2.

⁴¹⁶ Там же.

⁴¹⁷ Там же.

рекомендательный характер, что в научной литературе называют одной из главных причин неэффективности этого правового средства⁴¹⁸.

Таким образом, по своей сути публичные слушания являются не непосредственным способом принятия решения (иначе они являли бы собой референдум), а промежуточным действием, этапом подготовки окончательного решения. То есть публичная власть, учитывая мнения, высказанные в рамках публичных слушаний или общественных обсуждений, не имеет права «механически следовать цифрам, показывающие факты наличия мнения большинства или меньшинства»⁴¹⁹, однако обязана обосновать необходимость принятия соответствующих решений вопреки или с учетом мнений, высказанных на публичных слушаниях.

Следует отдельно подчеркнуть наметившуюся тенденцию к снижению требований к порядку утверждения градостроительной документации в части проведения публичных слушаний.

В целях защиты национальных интересов Российской Федерации и поддержки строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства, в связи с недружественными действиями иностранных государств и международных организаций,⁴²⁰ принят Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴²¹ (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), в соответствии с которым установлены особенности правового регулирования

⁴¹⁸ См.: Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // *Lex russica*. 2020. № 3. С. 44; Мельников Н.Н. Территориальное планирование и градостроительное зонирование искусственных земельных участков // *Российская юстиция*. 2011. № 8. С. 12-13; Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // *Журнал российского права*. 2010. № 11. С. 41 – 53; Ревякин А.П. Документы территориального планирования как гарантия прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при резервировании и изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // *Правовые вопросы недвижимости*. 2013. № 1. С. 9.

⁴¹⁹ Трутнев Э. К. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления / Э. К. Трутнев, Т. В. Гудзь, М. Д. Сафарова [и др.] // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2007. Приложение к журналу. Выпуски 2 и 3.

⁴²⁰ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/84938-8>.

⁴²¹ Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2022. № 12. Ст. 1785.

градостроительной деятельности в 2022, а в последующем, и в 2023, 2024, 2025 годах.

Согласно п. 2 ст. 7 указанного федерального закона нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, могут быть установлены дополнительные случаи утверждения проектов генеральных планов, ПЗЗ, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний.

Во исполнение положений Федерального закона № 58-ФЗ приняты соответствующие нормативные акты, отменяющие необходимость проведения публичных слушаний или общественных обсуждений при подготовке градостроительной документации во многих субъектах РФ: в г. Москве⁴²², г. Санкт-Петербурге⁴²³, Московской области⁴²⁴, Республике Башкортостан⁴²⁵,

⁴²² Постановление Правительства Москвы от 22 марта 2022 г. № 438-ПП «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Вестник Москвы. 2022. № 18.

⁴²³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05 июля 2022 г. № 623 «О реализации пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. 08 июля 2022 г. – URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 15.07.2024).

⁴²⁴ Постановление Правительства Московской области от 07 апреля 2022 г. № 332/11 «Об особенностях градостроительной деятельности в Московской области в 2022 и 2023 годах» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2022. № 15.

⁴²⁵ Постановление Правительства Республики Башкортостан от 08 апреля 2022 г. № 144 «Об особенностях градостроительной деятельности в Республике Башкортостан в 2022 и 2023 годах» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. 12 апреля 2022 г. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>. (дата обращения: 22.03.2024).

Республике Коми⁴²⁶, Республике Крым⁴²⁷, Брянской области⁴²⁸, Рязанской области⁴²⁹, Оренбургской области⁴³⁰ и др.

После трех лет действия вышеуказанного закона, позволяющего отменять проведения публичных слушаний при подготовке градостроительной документации субъектами РФ, принят Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым субъектам РФ предоставлены права по установлению случаев подготовки проектов генеральных планов поселений, генеральных планов муниципальных округов, генеральных планов городских округов, проектов, предусматривающих внесение изменений в такие генеральные планы, без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, подготовки проектов правил землепользования и застройки, проектов, предусматривающих внесение изменений в ПЗЗ, а также проектов планировки территории и проекты межевания территории, решение об утверждении которых принимается органами местного самоуправления, внесение изменений в такие проекты планировки территории и проекты межевания территории утверждаются без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний⁴³¹.

⁴²⁶ Постановление Правительства Республики Коми от 07 июня 2023 г. № 260 «О реализации пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: <http://www.law.rkomi.ru>_(дата обращения: 01.02.2024).

⁴²⁷ Постановление Совета министров Республики Крым от 28 июля 2022 г. № 538 «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 06.06.2024).

⁴²⁸ Постановление Правительства Брянской области от 23 мая 2022 г. № 206-П «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 31 мая 2022 г. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 17.08.2024).

⁴²⁹ Постановление Правительства Рязанской области от 06 сентября 2022 г. № 320 «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 сентября 2022 г. <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 07.03.2024).

⁴³⁰ Постановление Правительства Оренбургской области от 26 мая 2022 г. № 473-ПП «Об особенностях осуществления градостроительной деятельности в Оренбургской области в 2022 и 2023 годах» // Официальный интернет-портал правовой информации. 21 мая 2022 г. - URL: <http://pravo.gov.ru>/(дата обращения: 12.01.2024).

⁴³¹ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 53 (Часть I), ст. 8504.

Учитывая, что публичные слушания и общественные обсуждения в настоящее время являются единственным способом выразить мнение по вопросам развития территорий местным жителям и правообладателям объектов недвижимости и являются принципиально важным этапом градорегулирования⁴³². Направленность современного законодательства на почти полную отмену необходимости проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, а также упрощение порядка, сокращение сроков их проведения можно характеризовать как негативную.

С другой стороны, в научной литературе высказывается мнение о необходимости реформирования института публичных слушаний и общественных обсуждений, так как «они не дают реальной обратной связи и возможности быть услышанным; проектные решения не становятся лучше»⁴³³.

Выводы о неэффективности публичных слушаний как правового средства разрешения городских конфликтов и выявления мнения населения по градостроительным вопросам были сделаны и в зарубежных странах. Так, появились новые инструменты вовлечения сообщества в решение вопросов городского развития: консультативные советы и коллегии представителей горожан; гражданское жюри; расширенный аналог жюри - немецкие ячейки Planungszelle; соотнесение с реальностью (Reality Check); визуализация будущего развития территории; групповые сессии; экспозиции и выставки, социологические опросы, воркшопы с дизайн-играми (Япония) и другие⁴³⁴.

В научной литературе в качестве альтернативы традиционным публичным слушаниям предлагается механизм соучаствующего (партисипаторного) проектирования, которое предполагает участие граждан на всех этапах проектирования⁴³⁵. В Стандарте КРТ отмечается, что в

⁴³² См.: Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е., Сафарова М.Д., Якубов М.О. Указ соч. С. 50.

⁴³³ Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 127-128.

⁴³⁴ См. подр.: Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2017. Глава 5. // СПС «Консультант Плюс»; Зимульдинова С. К. От публичных слушаний к соучаствующему проектированию. // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2018. № 3. С. 170.

⁴³⁵ См.: Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. 2018. № 3. С. 129; Усманова Р.М. Соучаствующее проектирование как форма партисипаторной демократии на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. С. 32 - 35.

установленном ГрК РФ порядке принятия градостроительной документации и проектировании применяется ступенчатый подход, при котором «горожанам отводится роль потребителей готовых решений»⁴³⁶. Противоположный подход предполагает «вовлечение горожан в работу над проектом с самых ранних стадий и вплоть до его реализации, а также через участие горожан в дальнейшем событийном наполнении территории»⁴³⁷.

Подход соучаствующего проектирования особенно актуален при преобразовании застроенных территорий, так как именно такие проекты предполагают значительные изменения в жизни города, включая снос объектов капитального строительства, переселение местных жителей, а также изменение планировочной структуры территории и новое строительство.

Как отмечает основоположник теории соучаствующего проектирования Г. Санофф, «наибольшую общественную значимость имеют проекты, приводящие к изменениям в физической окружающей среде, очевидным и непосредственным образом влияющие на жизнь граждан»⁴³⁸. При отсутствии участия граждан создание востребованных городских территорий, отвечающих потребностям местных жителей, становится труднодостижимой целью, так как местные жители наиболее мотивированы на улучшение окружающего их городского пространства, а также повышение качества среды жизнедеятельности.

Соучаствующее проектирование не закреплено в действующем федеральном законодательстве, однако попытки описать порядок его применения предприняты в рекомендательных документах: Методических рекомендациях Минстроя России и в Стандарте КРТ.

Минстроем России утверждены «Методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития

⁴³⁶ Стандарт комплексного развития территорий. Книга 5: Руководство по разработке проектов. // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/05_kniga_5_rukovodstvo_po_razrabotke_proektov.pdf // (дата обращения: 15.04.2023). С. 123.

⁴³⁷ Там же.

⁴³⁸ Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / Пер. с англ. Вологда: Проектная группа 8, 2015. С. 7.

городской среды (далее – Методические рекомендации)»⁴³⁹. Методические рекомендации предлагают следующие уровни вовлечения населения: информирование, консультирование, соучастие, партнерство, а также инициативное проектирование.

Отдельно стоит отметить, что в России на официальном уровне признано и поощряется использование соучаствующего проектирования в основном в сфере благоустройства территории. В научной литературе это объясняется тем, что благоустройство – относительно безопасная сфера в связи с ограниченностью масштаба возникающих проблем и территории осуществления, а также в связи с заметным и быстрым эффектом благоустройства для горожан⁴⁴⁰.

К тому же соучаствующее проектирование при благоустройстве не приведет к реальному перераспределению полномочий между органами государственной и муниципальной власти и обществом, поэтому в текущем состоянии инструмент соучаствующего проектирования «выступает по отношению к местному самоуправлению как надстройка»⁴⁴¹.

В этом контексте Минстроем России утверждены Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, которыми предполагается использование методов соучаствующего проектирования при разработке архитектурно-планировочной концепции благоустройства общественных территорий⁴⁴².

С учетом льготного порядка принятия градостроительной документации в целях учета мнения населения при реализации проектов преобразования застроенных территорий, предлагается внедрить на уровне законодательства субъектов РФ возможность применения методов соучаствующего

⁴³⁹ Приказ Минстроя Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды» // СПС «Консультант Плюс».

⁴⁴⁰ См.: Верещагина Е.И. (2021) Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России//Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 12.

⁴⁴¹ Верещагина Е.И. Указ. соч. С. 16.

⁴⁴² См.: Приказ Минстроя Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // СПС «Консультант Плюс».

проектирования при разработке мастер-планов развития территории, утверждении проектов планировки территории, а также при разработке проектов благоустройства территории в целях комплексного развития территории и реновации.

Соответственно, привлечение граждан к соучаствующему проектированию при преобразовании застроенных территорий позволит минимизировать социальную напряженность, снизить количество городских конфликтов и повысить эффективность проектных решений. Достижение указанных результатов в реалиях современного порядка проведения общественных обсуждений или публичных слушаний, а тем более при повсеместной отмене их проведения, представляется затруднительным.

В свою очередь, благоустройство как правовое средство обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности направлено на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан и представляет собой деятельность «по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий» (ст. 1 ГрК РФ).

Одной из целей КРТ, предусмотренных ст. 64 ГрК РФ, является создание необходимых условий для развития благоустройства территорий поселений, муниципальных округов, городских округов. При КРТ обязательства по выполнению работ по благоустройству территории с указанием сроков их выполнения могут быть возложены на лицо, заключившее договор о КРТ. Также обязанность по благоустройству территории возлагается на оператора КРТ путем ее включения в решение о КРТ в соответствии с Федеральным законом № 486-ФЗ.

Деятельность по благоустройству территорий муниципальных образований регулируется правилами благоустройства, которые утверждаются

представительным органом соответствующего муниципального образования. Также расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами благоустройства территории устанавливаются местными нормативами градостроительного проектирования (ст. 29.2 ГрК РФ).

Правила благоустройства территории муниципального образования охватывают разнообразные аспекты взаимодействия в рамках местного самоуправления. Эти нормы регулируют обширный спектр отношений, касающихся «содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями, внешний вид фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; проектирование, размещение, содержание и восстановление элементов благоустройства, организации освещения, озеленения территории муниципального образования, организации пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок, а также порядок участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования»⁴⁴³.

Методическими рекомендациями по благоустройству территорий муниципальных образований предлагается осуществлять «реализацию комплексных проектов по благоустройству, предусматривающих одновременное использование различных элементов благоустройства, обеспечивающих повышение удобства использования и визуальной привлекательности благоустраиваемой территории». Также данными рекомендациями предлагается «проектирование дворовых территорий при осуществлении жилищного строительства и (или) КРТ осуществлять, исключая проезд на дворовую территорию автотранспорта, с обеспечением возможности проезда специальной техники»⁴⁴⁴.

Благоустройству территорий КРТ посвящена книга 4 Стандарта КРТ – «Стандарт формирования облика города», которая призвана «повысить

⁴⁴³ См. ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ.

⁴⁴⁴ Приказ Минстроя Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // СПС «Консультант Плюс».

эффективность использования открытых общественных пространств как рекреационных территорий, мест, существенно влияющих на привлекательность жилых районов и городов»⁴⁴⁵. Подчеркивается, что Стандарт КРТ «исходит из важности открытых городских пространств для обеспечения комфортных условий жизнедеятельности людей и формирования современного облика города» и может быть использован в муниципальных правовых актах, регламентирующих благоустройство⁴⁴⁶.

Стоит отдельно отметить, что стремление законодателя упростить, ускорить процессы согласования градостроительной документации, снизить административные барьеры в строительстве приводит к сокращению не только избыточных и дублирующих процедур, но и к нивелированию необходимой для обеспечения устойчивого территорий классической триады градостроительной документации в виде территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории.

При этом необходимость обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности подчеркивает целесообразность тщательной и комплексной подготовки градостроительной концепции территории не только в рамках подготовки документации по планировке территории. Это обуславливает необходимость разработки альтернативных документов – мастер-планов КРТ, совмещающих в себе черты генеральных планов и ПЗЗ, которые применяются только в некоторых регионах и не урегулированы на федеральном уровне.

Сокращение необходимых процедур и ограничение участия общественности в процессе принятия решений могут привести к игнорированию реальных потребностей и интересов местных жителей. Это, в свою очередь, угрожает не только экологической устойчивости территорий, но и социальному комфорту граждан.

Таким образом, достижению цели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности способствует применение следующих правовых средств:

⁴⁴⁵ Стандарт комплексного развития территорий. Книга 4: Стандарт формирования облика города. // https://xn--d1aqf.xn--plai/upload/urban/04_kniga_4_standart_formirovaniya_oblika_goroda.pdf. (дата обращения: 15.04.2023).

⁴⁴⁶ См.: там же.

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.

Заключение

Правовое регулирование комплексного развития территории по инициативе органов публичной власти как вида деятельности по преобразованию застроенных территорий, призванное обеспечить устойчивое развитие территорий и комплексность осуществления градостроительной деятельности, de-facto предполагает разрушение системной иерархии градостроительной документации, состоящей из документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. Комплексность проектов КРТ не может быть обеспечена только при помощи документации по планировке территории вследствие ограниченности территории ее применения.

Стремление законодателя упростить, ускорить процессы согласования градостроительной документации, снизить административные барьеры в строительстве приводит к сокращению не только избыточных и дублирующих процедур, но и к нивелированию необходимой для обеспечения устойчивого территорий классической триады градостроительной документации в виде территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. При этом необходимость обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности подчеркивает целесообразность тщательной и комплексной подготовки градостроительной концепции территории не только в рамках подготовки документации по планировке территории, что приводит к появлению альтернативных документов – мастер-планов КРТ, совмещающих в себе черты генеральных планов и ПЗЗ, которые применяются только в некоторых регионах и не урегулированы на федеральном уровне.

В контексте преобразования застроенных территорий внедрение мастер-плана в качестве комплексного документа территориального планирования и градостроительного зонирования позволит обеспечить соблюдение принципов устойчивого развития при комплексном развитии территории и реновации.

В этой связи предлагается законодательно определить следующий порядок принятия градостроительной документации при преобразовании застроенной территории:

1) последовательное издание уполномоченным органом правовых актов об утверждении: а) изменений в мастер-план муниципального образования (комплексный документ территориального планирования и градостроительного зонирования) в части определения границ планируемой территории комплексного развития; б) решения о комплексном развитии застроенной в границах территории, определенной мастер-планом, с установлением видов разрешенного использования земельных участков; в) проекта планировки преобразуемой территории.

Предлагается признать утратившей силу ч. 5.2 ст. 30 ГрК РФ, согласно которой решение о КРТ может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с ПЗЗ на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в ПЗЗ в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию. В таком случае решение о КРТ можно будет принять только если такая территория установлена на карте градостроительного зонирования в качестве территории, в границах которых предусматривается осуществление КРТ.

Отсутствие в законодательстве перечня случаев, при которых к реализации решения о КРТ может быть привлечен оператор КРТ, выбираемый без проведения торгов и обладающий широким кругом полномочий, приводит к возникновению рисков коррупциогенных факторов.

Предлагается законодательно определить, в каких случаях орган публичной власти, принимающий решение о КРТ, выбирает, реализовывать ему комплексное развитие территории самостоятельно, с привлечением оператора КРТ, или же выбрать лицо, с которым будет заключен договор о комплексном развитии территории, на торгах. Необходимо установить случаи, в которых к

реализации проекта КРТ может быть привлечен оператор, к которым могут быть отнесены: длительность срока реализации проекта (от 10 лет и более), площадь территории, подлежащей комплексному развитию, необходимость привлечения бюджетных средств для реализации проекта, реализация КРТ на территориях, охватывающих два и более муниципальных образования, наличие опыта у оператора (либо его учредителей) в реализации аналогичных проектов.

Отсутствие специальных экологических требований, недостаточность экологизации градостроительного законодательства, а также отсутствие механизмов государственно-частного партнерства при ликвидации объектов накопленного вреда при реализации проектов преобразования застроенных территорий свидетельствует об отсутствии приоритета обеспечения экологических требований в пользу ускорения принятия решений и реализации проектов преобразования застроенных территорий. Однако такое снижение значимости принципа потенциальной экологической опасности не способствует сбалансированному учету экологических, экономических, социальных и иных интересов населения, а также устойчивому развитию территорий.

На основании изложенного представляется обоснованным внесение изменений в ГрК РФ, позволяющих производить работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде силами и за счет средств лица, заключившего договор о КРТ, на объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

Предлагается установить, что при принятии решения о комплексном развитии территории, направленного на ревитализацию промышленных зон, в таком решении должны быть отражены сведения о необходимости разработки лицом, реализующим решение о КРТ, проекта рекультивации за свой счет. Аналогичные условия должны быть отражены в договоре о комплексном развитии территории в случаях его заключения.

Стремление упростить и ускорить процессы преобразования застроенных территорий приводит к повсеместной отмене публичных слушаний и

общественных обсуждений, являющихся единственным способом выразить мнение по вопросам развития территорий местным жителям и правообладателям объектов недвижимости, а партисипаторное проектирование применяется в усеченном объеме.

С учетом льготного порядка принятия градостроительной документации в целях учета мнения населения при реализации проектов преобразования застроенных территорий, предлагается внедрить на уровне субъектов возможность применения методов партисипаторного регулирования при разработке мастер-планов развития территории, а также установить необходимость проведения публичных слушаний при принятии градостроительной документации и изменений в нее в связи с реализацией решений о КРТ.

Библиография

I. Правовые источники

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. ст. 3301.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069 (утратил силу с 1 июля 2006 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ).
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.
7. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Часть I). Ст. 14.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
10. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».
11. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
12. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

13. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
14. Федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.
15. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.
16. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.
17. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
18. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (Часть I). Ст. 17.
19. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (Часть I). Ст. 5498.
20. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» // СЗ РФ. 2008. № 30 (Часть II). Ст. 3617.
21. Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
22. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный

закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

23. Федеральный закон от 03 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II), ст. 4306.

24. Федеральный закон от 01 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве» // СЗ РФ. 2017. № 27. Ст. 3938.

25. Федеральный закон от 02 августа 2019 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4442.

26. Федеральный закон от 01 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 14 (Часть I). Ст.1999.

27. 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» // СЗ РФ. 2021. № 1 (Часть I). Ст. 33.

28. Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1785.

29. Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 29 (Часть III). Ст. 5317.

30. Федеральный закон от 25 декабря 2023 г. № 627-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 1 (часть I). Ст. 8.

31. Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 486-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2024. № 297.

32. Федеральный закон от 26 декабря 2024 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 53 (Часть I). Ст. 8504.

33. Указ Президента РФ от 01 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

34. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

35. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

36. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

37. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.) // СПС «Консультант Плюс».

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2004 г. № 112 «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектов» // СЗ РФ. 2004. № 10. Ст. 866.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 августа 2015 г. № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» // СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4827.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2568.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 мая 2018 г. № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2836.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 579 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, в отношении которой принимается решение о ее комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов» // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3029.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с

«Правилами проведения рекультивации и консервации земель») // СЗ РФ. 2018. № 29. Ст. 4441. СЗ РФ. 2018. № 31 (поправка).

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2020 г. № 1260 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5485.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 04 мая 2021 г. № 701 «Об утверждении Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, Правил определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации и Правил заключения договора о комплексном развитии территории посредством проведения торгов в электронной форме» // СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3373.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. № 1184 «Об утверждении Правил принятия Правительством Российской Федерации решения о комплексном развитии территории и согласования такого решения с субъектом Российской Федерации, в границах которого расположена территория, подлежащая комплексному развитию, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5680.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2022 г. № 1371 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 17 мая 2017 г. № 578» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5843.

48. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // СЗ РФ. 2019. № 13. Ст. 1453.

49. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

50. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 384.

51. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.

52. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 09 января 2018 г. № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» (Зарегистрировано в Минюсте России 31 января 2018 г. № 49832) // СПС «Консультант Плюс».

53. Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 71 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» // СПС «Консультант Плюс».

54. Приказ Минстроя Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды» // СПС «Консультант Плюс».

55. Приказ Минстроя Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм

и правил по благоустройству территорий муниципальных образований» // СПС «Консультант Плюс».

56. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // СПС «Консультант Плюс».

57. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

1. Закон Московской области от 07 марта 2007 г. № 36/2007-ОЗ «О Генеральном плане развития Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 21 февраля 2007 г. № 2/210-П) // СПС «Консультант Плюс».

2. Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 111-ОЗ «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» и органами государственной власти Свердловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. 14 октября 2015 г. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 14.05.2024).

3. Закон г. Москвы от 17 мая 2017 г. № 14 «О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 18 мая 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 08.08.2024).

4. Закон Свердловской области от 31 мая 2017 г. № 47-ОЗ «О внесении изменений в статью 2 Закона Свердловской области «О перераспределении отдельных полномочий в сфере градостроительной деятельности между

органами местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. 02 июня 2017 г. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 21.11.2024).

5. Закон Владимирской области от 04 июля 2017 г. № 61-ОЗ «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области и исполнительными органами государственной власти Владимирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 25 декабря 2017 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.07.2024).

6. Закон Владимирской области от 06 декабря 2018 г. № 129-ОЗ «О прекращении осуществления исполнительными органами государственной власти Владимирской области полномочий органов местного самоуправления муниципального образования город Владимир Владимирской области в области градостроительной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. 06 декабря 2018 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

7. Закон Пермского края от 07 декабря 2020 г. № 603-ПК «О перераспределении отдельных полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Пермского городского округа и о внесении изменений в Закон Пермского края «О градостроительной деятельности в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. 09 декабря 2020 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.09.2024).

8. Закон Московской области от 26 января 2021 г. № 2/2021-ОЗ «О некоторых вопросах комплексного развития территорий муниципальных образований Московской области и о внесении изменений в некоторые законы Московской области по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской

области и органами государственной власти Московской области и наделения органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области по комплексному развитию территории» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. 26 января 2021 г. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

9. Закон Ульяновской области от 27 апреля 2021 г. № 43-ЗО «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 29 апреля 2021 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2024).

10. Закон Калининградской области от 02 ноября 2021 г. № 13 «О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области в сфере градостроительной деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 ноября 2021 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.06.2024).

11. Закон г. Санкт-Петербурга от 29 июня 2022 г. № 444-59 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга по вопросам комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге» // Официальный интернет-портал правовой информации. 04 июля 2022 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.08.2024).

12. Указ Губернатора Воронежской области от 02 сентября 2021 г. № 165-у «О комплексном развитии территорий в Воронежской области» // СПС «Консультант Плюс».

13. Постановление Правительства Москвы от 24 октября 1995 г. № 876 «О ходе реализации программы комплексной реконструкции массовой жилой застройки первого периода индустриального домостроения на период до 2000 года» // Вестник Мэрии Москвы. 1995. № 21.

14. Постановление Правительства Москвы от 06 июля 1999 г. № 603 «О комплексной реконструкции 87 квартала района Хорошево-Мневники Северо-Западного административного округа» // СПС «Консультант Плюс».

15. Постановление Правительства г. Москвы от 06 июля 1999 г. № 608 «О задачах комплексной реконструкции районов пятиэтажной застройки первого периода индустриального домостроения до 2010 года» // Вестник Мэрии Москвы. 1999. № 17.

16. Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2002 г. № 702-ПП «О ликвидации пятиэтажного и ветхого жилищного фонда на территории района Свиблово (Северо-Восточный административный округ)» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 41.

17. Постановление Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2004. № 29.

18. Постановление Правительства Москвы от 28 сентября 2004 г. № 671-ПП «Об обеспечении реализации Закона города Москвы от 9 июля 2003 года № 50 «О порядке подготовки и получения разрешений на строительство, реконструкцию градостроительных объектов в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2004. № 67.

19. Постановление Правительства г. Москвы от 25 января 2005 г. № 43-ПП «О порядке рассмотрения обращений по размещению градостроительных объектов на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства г. Москвы. 2005. № 9.

20. Постановление Правительства Московской области от 17 августа 2015 г. № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

21. Постановление Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Нижегородской области» // СПС «Консультант Плюс».

22. Постановление Правительства Москвы от 01 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» //

Официальный сайт Мэра Москвы. 01 августа 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

23. Постановление Правительства Москвы от 26 сентября 2017 г. № 708-ПП «Об утверждении адресных перечней кварталов (территорий), в границах которых расположены существующие или подлежащие образованию земельные участки, предназначенные для проектирования и строительства «стартовых многоквартирных домов, обеспечивающих «волновое переселение» граждан, и иных объектов в целях реализации Программы реновации жилищного фонда в городе Москве, а также многоквартирных домов, обеспечивающих реализацию иных обязательств Правительства Москвы по предоставлению жилых помещений гражданам» // Официальный сайт Мэра Москвы. 26 сентября 2017 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 18.07.2024).

24. Постановление Правительства Московской области от 31 октября 2018 г. № 794/38 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения заявлений о заключении договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей, порядке рассмотрения заявлений о заключении дополнительного соглашения к договору о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей, порядке рассмотрения заявлений о намерениях правообладателей об одностороннем отказе от договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей в Московской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 11 декабря 2018. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2024).

25. Постановление Правительства Московской области от 26 января 2021 г. № 29/3 «О порядке комплексного развития территорий в Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. 05 марта 2021 г. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 26.04.2024).

26. Постановление Правительства Ленинградской области от 08 февраля 2021 г. № 76 «О регулировании отдельных вопросов принятия главами

местных администраций муниципальных образований Ленинградской области решений о комплексном развитии территорий» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 февраля 2021 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2024).

27. Постановление Правительства Москвы от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилой застройки города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2021. № 18.

28. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 11 июня 2021 г. № 213-п «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре» // Официальный интернет-портал правовой информации. 17 июня 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 03.08.2024).

29. Постановление Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 г. № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 15 июля 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 13.02.2024).

30. Постановление Правительства Самарской области от 20 июля 2021 г. № 492 «Об утверждении Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории органами местного самоуправления в Самарской области с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. 20 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.11.2024).

31. Постановление Правительства Амурской области от 11 августа 2021 г. № 582 «Об утверждении Порядка заключения договора о комплексном развитии территории, заключаемого органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них

объектов недвижимого имущества» // Официальный интернет-портал правовой информации. 16 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2024).

32. Постановление Правительства Саратовской области от 18 августа 2021 г. № 683-П «О порядке заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей» // Официальный интернет-портал правовой информации. 26 августа 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 04.06.2024).

33. Постановление Администрации Курской области от 30 августа 2021 г. № 903-па «Об утверждении Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления Курской области с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, без проведения торгов на право заключения указанного договора» // Официальный интернет-портал правовой информации. 15 сентября 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 08.08.2024).

34. Постановление Правительства Ростовской области от 31 августа 2021 г. № 686 «О Порядке заключения договора о комплексном развитии территории между органами местного самоуправления и правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества в случаях, предусмотренных статьей 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 01 сентября 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024).

35. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 30 сентября 2021 г. № 547 «О регулировании отдельных вопросов комплексного развития территорий в Удмуртской Республике» // Официальный сайт Главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. 15 октября 2021. URL: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения: 20.08.2024).

36. Постановление Совета министров Республики Крым от 04 октября 2021 г. № 580 «О некоторых вопросах комплексного развития территории в Республике Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым. 04 октября 2021 г. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 07.07.2024).

37. Постановление Правительства Москвы от 05 октября 2021 г. № 1553-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне № 26 «Южный порт» (территория № 1)» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2021. № 15.

38. Постановление Правительства Республики Коми от 22 ноября 2021 г. № 547 «О реализации положений части 5 статьи 69 и части 8 статьи 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях регулирования отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Республике Коми» // Официальный интернет-портал правовой информации. 11 декабря 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 21.09.2024).

39. Постановление Правительства г. Севастополя от 20 декабря 2021 г. № 661-ПП «Об утверждении Порядка заключения договора о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества на территории города Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации. 24 декабря 2021. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024).

40. Постановление Правительства Мурманской области от 31 декабря 2021 года № 1036-ПП «О комплексном развитии территории жилой застройки города Мурманска, включающей улицы Академика Павлова, Радищева, Полухина, Чехова, Генерала Фролова, Куйбышева, проезд Рылеева, переулок Дальний (Больничный район и 1 микрорайон)» // Электронный бюллетень Правительства Мурманской области. 10.01.2022. URL: <http://www.gov-murman.ru> (дата обращения: 19.05.2024).

41. Постановление Правительства Москвы от 22 марта 2022 г. № 438-ПП «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14

марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Вестник Москвы. 2022. № 18.

42. Постановление Правительства Московской области от 07 апреля 2022 г. № 332/11 «Об особенностях градостроительной деятельности в Московской области в 2022 и 2023 годах» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2022. № 15.

43. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 08 апреля 2022 г. № 144 «Об особенностях градостроительной деятельности в Республике Башкортостан в 2022 и 2023 годах» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. 12 апреля 2022 г. URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>. (дата обращения: 22.03.2024).

44. Постановление Правительства Брянской области от 23 мая 2022 г. № 206-П «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 31 мая 2022 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 17.08.2024).

45. Постановление Правительства Оренбургской области от 26 мая 2022 г. № 473-ПП «Об особенностях осуществления градостроительной деятельности в Оренбургской области в 2022 и 2023 годах» // Официальный интернет-портал правовой информации. 21 мая 2022 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 12.01.2024).

46. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05 июля 2022 г. № 623 «О реализации пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14.03.2022 № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. 08 июля 2022 г. URL: www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 15.07.2024).

47. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 июля 2022 года № 409 «Об определении объектов

недвижимого имущества, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территорий жилой и нежилой застройки в Краснодарском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. 13 июля 2022 г. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2024).

48. Постановление Совета министров Республики Крым от 28 июля 2022 г. № 538 «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 06.06.2024).

49. Постановление Правительства Рязанской области от 06 сентября 2022 г. № 320 «О реализации положений пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 08 сентября 2022 г. <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 07.03.2024).

50. Постановление Правительства Тюменской области от 12 сентября 2022 года № 669-п «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах улиц Красноармейская-Заозерная-2-я Луговая-Береговая города Тюмени» // СПС «Консультант Плюс».

51. Постановление Правительства Москвы от 09 ноября 2022 г. № 2446-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы № 2201, расположенной в производственной зоне «Алабушево» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2022. № 47.

52. Постановление Правительства Нижегородской области от 03 февраля 2023 г. № 89 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Правды, ул. Чонгарская, ул. Менделеева г. Нижнего Новгорода» // Официальный интернет-портал правовой информации. 06 февраля 2023 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 18.08.2024).

53. Постановление Правительства Республики Коми от 07 июня 2023 г. № 260 «О реализации пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: <http://www.law.rkomi.ru> (дата обращения: 01.02.2024).

54. Постановление Правительства Москвы от 27 июня 2023 г. № 1206-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы № 2151, расположенной в производственной зоне № 3 «Донские улицы» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 26.

55. Постановление Правительства Москвы от 28 августа 2023 г. № 1625-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития незастроенных территорий города Москвы и внесении изменений в правовые акты города Москвы» // «Вестник Москвы». 2023. № 52.

56. Постановление Правительства Москвы от 20 сентября 2023 г. № 1772-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, Востряковское шоссе» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 41.

57. Постановление Правительства Москвы от 31 октября 2023 г. № 2087-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, ул. Фабричная, вл. 6» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 01 ноября 2023 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 23.09.2024).

58. Постановление Правительства Нижегородской области от 01 декабря 2023 г. № 1040 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Ашхабадская, ул. Генкиной, ул. Тверская и ул. 2-я Оранжевая в Советском районе г. Нижнего Новгорода» // Официальный интернет-портал правовой информации. 05 декабря 2023 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.08.2024).

59. Постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2023 г. № 2567-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне 54 «Прожектор» (территория 1)» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 51. Том 1.

60. Постановление Правительства Москвы от 26 декабря 2023 г. № 2678-ПП «О комплексном развитии территорий нежилой застройки города Москвы, расположенных по адресам: г. Москва, ул. Бакунинская, вл. 74-76, ул. Большая Почтовая, вл. 34-40» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2023. № 52.

61. Постановление Правительства Москвы от 09 января 2024 г. № 19-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной в производственной зоне № 32 «Котляково» (территория 4)» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 10 января 2024 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 19.02.2024).

62. Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2024 г. № 368-ПП «О комплексном развитии территории нежилой застройки города Москвы, расположенной по адресу: г. Москва, ул. Вучетича, вл. 1» // Вестник Москвы, спецвыпуск. 2024. № 9.

63. Распоряжение Правительства Москвы от 14 января 2003 г. № 30-РП «О Программе комплексной реконструкции кварталов № 7, 20, 45-46, 18, 47-48 и пос. Рублево района Кунцево Западного административного округа города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 7.

64. Распоряжение Правительства Москвы от 01 сентября 2006 г. № 1717-РП «О мерах по реализации распоряжения Правительства Москвы от 16 сентября 2004 г. № 1848-РП» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 52.

65. Распоряжение Правительства Иркутской области от 02 июля 2021 г. № 389-рп «О принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки в муниципальном образовании «город Усолье-Сибирское» // СПС «Консультант Плюс».

66. Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 марта 2022 г. № 224-РП «О комплексном развитии территории жилой застройки в городе Салехарде, расположенной в границах планировочного квартала 01:15:01» // Официальный сайт Правительства автономного округа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». 06 апреля 2022 г. URL: www.yanao.ru (дата обращения: 14.04.2024).

67. Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 июля 2022 г. № 651-р «О принятии решения о комплексном развитии территории жилой застройки в квартале 31 городского округа «город Якутск» Республики Саха (Якутия)» // СПС «Гарант».

68. Решение Совета народных депутатов города Владимира от 31 октября 2011 г. № 183 «Об утверждении «Правил землепользования и застройки муниципального образования город Владимир» // СПС «Консультант Плюс».

69. Решение Совета депутатов городского округа Красногорск Московской области от 26 октября 2023 г. № 14/2 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Красногорск Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

70. Решение Совета народных депутатов города Владимира от 26 декабря 2023 г. № 177 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Владимир» // СПС «Консультант Плюс».

71. Постановление Администрации городского округа Красногорск Московской области от 05 июля 2021 г. № 1628/7 «Об утверждении Правил землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Красногорск Московской области» // СПС «Консультант Плюс».

72. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 10 июня 2022 г. № 1597 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского

округа - муниципального образования «город Екатеринбург» // СПС «Консультант Плюс».

73. Постановление мэрии г. Новосибирска от 19 июня 2023 г. № 3110 «О комплексном развитии территории жилой застройки в границах ул. Грибоедова, ул. Кирова, ул. Автогенной, ул. Коммунарской, ул. III Интернационала в Октябрьском районе» // Интернет-портал правовой информации города Новосибирска. URL: <https://novo-sibirsk.ru/upload/iblock/035/51i0hgh4046u7m279r677o922fxp0lux/2023-3110.pdf>. (дата обращения: 25.09.2024).

74. Постановление Администрации городского округа Самара от 23 июня 2022 г. № 442 «О комплексном развитии двух несмежных территорий жилой застройки, расположенных в границах улиц Нагорной, Пугачевской, Ставропольской, Советской в Кировском внутригородском районе городского округа Самара» // СПС «Консультант Плюс».

75. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 29 декабря 2023 г. № 3549 «Об утверждении Нормативов градостроительного проектирования городского округа - муниципального образования «город Екатеринбург» // СПС «Консультант Плюс».

76. Распоряжение префекта ЮВАО г. Москвы от 24 марта 2004 г. № 614 «О реконструкции пятиэтажного и ветхого жилищного фонда в 2004 году на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы» // СПС «Консультант Плюс».

77. Приказ Департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 г. № 07-01-06/22 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода» // СПС «Консультант Плюс».

78. Приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 01 декабря 2021 г. № 315 «Об утверждении Порядка заключения органами местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края договоров о комплексном развитии территории по

инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества» // СПС «Консультант Плюс».

79. Приказ Департамента городского имущества города Москвы от 27 октября 2023 г. № 427 «Об утверждении примерной формы договора о реализации проекта КРТ нежилой застройки города Москвы юридическим лицом, определенным городом Москвой, со стопроцентной долей участия города Москвы» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 02 ноября 2023 г. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 10.07.2024).

Иные документы

(включая материалы правоприменительной практики)

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26 // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2006.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны...» // «Вестник Конституционного Суда РФ». 2011. № 2.

3. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 1 июля 2011 г. № 54 «О некоторых вопросах разрешения споров, возникающих из договоров по поводу недвижимости, которая будет создана или приобретена в будущем» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9.

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6.

5. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда от 03 апреля 2012 г. № 17043/11 по делу № А41-29131/10 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 7.

6. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 12444/12 по делу № А32-24023/2011 // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7.

7. Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 14 ноября 2018) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. №5.

8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 15 августа 2023 г. № 307-ЭС23-1848 по делу № А56-103770/2021 // СПС «Консультант Плюс».

9. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 сентября 2023 г. по делу № А40-281356/22 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/26025591-4491-4072-823d-31571800995b>. (дата обращения: 12.04.2024).

10. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09 октября 2023 г. № Ф06-9130/2023 по делу № А57-23140/2022 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/5aabe94b-2775-4cfc-9d39-803a8b3f20ad> (дата обращения: 07.08.2024).

11. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 апреля 2021 г. № 88а-9677/2021 по делу № 2а-3915/2019 // СПС «Консультант Плюс».

12. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2021 г. № 88а-21036/2021 по делу № 3а-73/2020 // СПС «Консультант Плюс».

13. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 мая 2023 г. № 88а-7493/2023 // СПС «Консультант Плюс».

14. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 19 октября 2023 г. № 88а-35241/2023 // СПС «Консультант Плюс».

15. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 июля 2019 № 53-АПА19-28 // СПС «Консультант Плюс».

16. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 20 августа 2020 г. по делу № 66а-3201/2020 // СПС «Консультант Плюс».

17. Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 13 мая 2021 г. № 66а-1702/2021 по делу № 3а-559/2020 // СПС «Консультант Плюс».

18. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 октября 2023 г. № 09АП-58418/2023 по делу № А40-288841/2022 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e2a64aac-4721-4f60-824a-af275d352c82>. (дата обращения: 09.03.2024).

19. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2024 г. № 09АП-88657/2023 по делу № А40-152200/2023 // СПС «Консультант Плюс».

20. Постановление Десятого Арбитражного апелляционного суда от 23 мая 2024 г. № 10АП-7147/2024 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/1c091de4-45c5-4b4c-80ab-84cc66d8cd86> (дата обращения: 13.05.2024).

21. Решение Московского областного суда от 22 октября 2020 г по делу № 3а-559/2020 // СПС «Консультант Плюс».

22. Решение Арбитражного суда Московской области от 27 декабря 2022 г. по делу № А41-71911/2022 // СПС «Консультант Плюс».

23. Решение Центрального районного суда города Хабаровска от 26 июня 2023 г. по делу № 2а-2710/2023 // СПС «Консультант Плюс».

24. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 07 ноября 2023 г. по делу № А40-152200/23-72-1253 // СПС «Консультант Плюс».

25. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 26 января 2024 г. по делу № А40-182392/23-139-1506 // СПС «Консультант Плюс».

26. Решение Верховного суда Республики Бурятия от 22 февраля 2024 г. № 3а-8/2024(3а-361/2023;)-М-359/2023 // СПС «Консультант Плюс».

27. Определение Московского городского суда от 29 марта 2023 г. по делу № 3А-3651/2023 // СПС «Консультант Плюс».

28. Определение Московского городского суда от 08 ноября 2023 г. № 3а-6077/2023 // СПС «Консультант Плюс».

29. Административное дело № 3а-8/2024 (3а-224/2023) // Санкт-Петербургский городской суд. URL: https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=81323035&case_uid=62d44c46-3837-4157-8f07-75b620dd6742&delo_id=41 (дата обращения: 19.02.2024).

30. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, об отмене отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минстроем России, ID проекта 02/04/10-22/00132555) // URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=132555>. (дата обращения: 02.05.2025).

31. Письмо Минстроя России от 12 апреля 2021 г. № 14858-ИФ/07 «По вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ» // СПС «Консультант Плюс».

32. Kelo v. City of New London. 545 U.S. 469 (2005) // URL: <https://tile.loc.gov/storage->

services/service/11/usrep/usrep545/usrep545469/usrep545469.pdf. (дата обращения: 10.10.2022).

Международные правовые акты и законодательные акты зарубежных правовых порядков:

1. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г.) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996. – 138 с.
2. Baugesetzbuch (BGBI. I S. 2414) // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>. (дата обращения: 23.08.2023).
3. California Community Redevelopment Law // URL: <https://law.justia.com/codes/california/2016/code-hsc/division-24/part-1/>. (дата обращения: 25.08.2023).

Государственные стандарты и информационные справочники:

1. Ведомственные строительные нормы. Указания по технико-экономической оценке типовых и экспериментальных проектов жилых домов и общественных зданий и сооружений. ВСН 10-73» (утв. Государственным комитетом по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР 14 февраля 1973 г.). - М.: Стройиздат, 1974. – 99 с.
2. СП 147.13330.2012. Свод правил. Здания для учреждений социального обслуживания. Правила реконструкции (утв. Приказом Госстроя от 27.12.2012 № 134/ГС) // СПС «Консультант Плюс».

II. Научная литература

Диссертационные исследования и авторефераты диссертаций:

1. Бакулина Л.Т. Общая теория договорного правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. - М, 2019. - 440 с.
2. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2011. - 227 с.

3. Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. 280 с.
4. Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России: дис. ... д-ра юрид. наук. - Томск, 2014. - 230 с.
5. Бурмистрова С.А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2009. - 240 с.
6. Веровская Т.А. Правовое регулирование комплексного развития территорий в России: земельно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2023. - 260 с.
7. Вершило Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2008. - 270 с.
8. Жариков И.С. Развитие инструментария инвестиционного проектирования объектов недвижимости при реновации: дис. ... канд. экон. наук. - Воронеж, 2020. - 174 с.
9. Забоев К.И. Принцип свободы договора в российском гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2002. - 290 с.
10. Козлова Е.Б. Развитие системы договорных моделей, опосредующих создание объектов недвижимого имущества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2013. - 510 с.
11. Корнилова У.В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2016. - 265 с.
12. Лисина Н.Л. Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах: дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2022. - 270 с.
13. Максюкова Ю.Ю. Совершенствование методики комплексной социо-эколого-экономической оценки состояния застроенных территорий: дис. ... канд. экон. наук. - Ростов-на-Дону, 2007. - 169 с.

14. Овсянникова Т.Ю. Инвестирование реновационных процессов в региональном жилищном комплексе: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - Новосибирск, 2005. - 44 с.
15. Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2000. - 47 с.
16. Полиди Т.Д. Экономические диспропорции в жилищной сфере Российской Федерации и подходы к их устранению: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - М., 2016. - 30 с.
17. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... д-ра юрид. наук. - Н. Новгород, 2002. - 260 с.
18. Сафарова М.Д. Экономическая оценка инвестиционно-строительного потенциала земельных участков города: дис. ... канд. экон. наук. - М., 2005. - 174 с.
19. Смирнов Е.А. Развитие жилищной сферы крупного города на основе государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - СПб., 2010. - 19 с.
20. Судавичюс Б.Б. Проблемы отражения экологических требований в праве: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1988. - 280 с.
21. Тимофеева О.В. Реализация права на благоприятную окружающую среду при разработке и утверждении градостроительной документации: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2023. - 188 с.
22. Тимофеева О.В. Реализация права на благоприятную окружающую среду при разработке и утверждении градостроительной документации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2023. - 26 с.
23. Третьякова А.А. Экологические права граждан по законодательству государств – членов Европейского Союза: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2001. - 200 с.
24. Файзрахманова Я.И. Управление развитием застроенных территорий: дисс. канд. ... экон. наук. - Пенза, 2015. - 213 с.

25. Фокин А.В. Экологические права и обязанности человека и гражданина (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2006. - 210 с.

26. Чайковская Л.В. Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. - Курск, 2024. - 192 с.

27. Чередников А.В. Градостроительное зонирование как средство обеспечения публичных экологических и частных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2012. - 27 с.

Монографии, сборники статей, словари, учебные издания:

1. Абанина Е.Н. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография. - М.: Юстицинформ, 2020. - 800 с.

2. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Т. 1 // М.: Юрид. лит., 1981. - 288 с.

3. Алексеев С.С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1995. - 209 с.

4. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития - надежда и драма современной эпохи. М.: Статут, 2000. - 256 с.

5. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. - 608 с.

6. Андреев В.К. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: монография. - М.: Юстицинформ, 2017. - 432 с.

7. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Административное право: учебник для вузов. - 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005. - 800 с.

8. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: монография. - М.: Проспект, 2012. - 123 с.

9. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. - М.: Юрайт, 1998. - 482 с.

10. Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное право: учебник. М.: Проспект, 2021. - 283 с.
11. Большой толковый словарь русского языка / под. ред. С.А. Кузнецова. – СПб: Норинт, 2003. - 1536 с.
12. Бондаренко И.А. Реновация городской среды: исторические прецеденты: монография. - М.-СПб.: НИИИТИАГ, 2021 - 333 с.
13. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. - М.: Юрист, 2008. - 670 с.
14. Волков Г.А. Земельное право России. - М.: Проспект, 2023. - 680 с.
15. Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. - 272 с.
16. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. - М.: Городец, 2008. - 448 с.
17. Ершов О.Г. Договорные отношения в строительстве и их гражданско-правовая форма. - Омск: Изд-во Омского университета, 2012. - 431 с.
18. Зимильдинова С.К. От публичных слушаний к соучаствующему проектированию // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. - 2018. - № 3. - 170 с.
19. Ивлев Ю.В. Логика для юристов: учебник. - М.: Изд-во Юридический колледж МГУ, 1996. - 272 с.
20. Игуменов Е.В., Полиди Т.Д. Лучшие практики регулирования субъектами Российской Федерации комплексного развития территорий жилой застройки // Городской альманах: выпуск 10 / И. В. Генцлер, А. Я. Гершович, Е. В. Игуменов, И. В. Колесников, Т. Б. Лыкова, Т. Д. Полиди, Р. А. Попов, А. С. Пузанов, С. Б. Сиваев, Е. А. Соколова, А. А. Яновский. - Москва: Фонд «Институт экономики города», 2024. - 226 с.

21. Иеринг Р. фон. Цель в праве. Т. 1 / пер. В.Р. Лицкого [и др.]. СПб.: Н.В. Муравьев, 1881. - 412 с.
22. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. - М.: Юрист, 2002. - 200 с.
23. Ильин Б.В., Кальгина А.А. Защита прав владельцев недвижимости при реконструкции и реновации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2019. - 340 с.
24. Кичигин Н.В. Правовое обеспечение благоприятной окружающей среды в городах: науч.-практ. пособие. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. - 336 с.
25. Киевский И.Л. Реновация. Крупномасштабный городской проект рассредоточенного строительства. - М.: Русская школа, 2018. – 192 с.
26. Козлова Е.Б. Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости. - М.: КОНТРАКТ, 2013. - 368 с.
27. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. - М.: ИНФРА-М, 1999. - 440 с.
28. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С.А. Боголюбова // СПС «Консультант Плюс», 2005.
29. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (постатейный) (отв. ред. Н.Н. Мельников) // СПС «КонсультантПлюс», 2017.
30. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. - 563 с.
31. Крассов О.И. Земельное право. - М.: НОРМА ИНФРА-М., 2014. - 560 с.
32. Кропотов Л.Г. Коммерческие инвестиции в объекты капитального строительства: правовое регулирование. - М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 208 с.

33. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юрист, 2004. - 248 с.
34. Малько А.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2003. - 293 с.
35. Марченко М.Н. Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. - М.: Зерцало, 1998. - 620 с.
36. Медведев И.Р. Разрешение городских конфликтов: монография. - М.: Инфотропик Медиа, 2017. - 372 с.
37. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник - М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. - 382 с.
38. Ожегов С.И., Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений: под общ. ред. Л.И.Скворцова. - 28-е изд., перераб. - Москва: Мир и образование, 2015. - 1375 с.
39. Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: Бек, 1995. - 557 с.
40. Пугинский Б.И., Семенкина Н.А. Правовая работа: учебник. - М., 2019. - 206 с.
41. Санофф Г. Соучаствующее проектирование. Практики общественного участия в формировании среды больших и малых городов / пер. с англ. Вологда: Проектная группа 8. 2015. - 170 с.
42. Сенчищев В.И. Социализация частного права: размышления о некоторых тенденциях развития законодательства // Гражданское право социального государства: сборник статей, посвященный 90-летию со дня рождения профессора А.Л. Маковского (1930-2020). А.Г. Архипова, А.В. Асосков, В.В. Безбах и др.; отв. ред. В.В. Витрянский, Е.А. Суханов. Москва: Статут, 2020. - 480 с.
43. Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: «Советская энциклопедия», 1981. - 1131 с.
44. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. - М.: Формула права, 2008. - 398 с.

45. Трутнев Э.К. Публичные слушания по вопросам градорегулирования. Рекомендации органам местного самоуправления - М.: Международная акад. оценки и консалтинга, 2007. - 107 с.

46. Трутнев Э.К. Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2019. - 682 с.

47. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. - М.: Проспект, 2010. - 744 с.

48. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Правовые вопросы межевания и преобразования застроенных территорий жилого назначения. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. - 124 с.

49. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция. - Москва: Дом Славянской кн., 2008. - 959 с.

50. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - Киев: Наук. Думка, 1989. - 231 с.

51. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2. М., 1911 // СПС «Гарант».

Статьи в научных журналах, книгах, материалах конференций:

1. Алебастрова И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. - 2018. - № 2. - С. 10-18.

2. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. - 1987. - № 6. - С. 12-19.

3. Анисимов А.П. О некоторых новеллах законодательства о порядке проведения публичных слушаний // Журнал российского права. - 2006. - № 7. - С. 23 - 27.

4. Афанасьев К.С., Степанова Е.С. The Day After: жизнь и судьба проектов соучаствующего проектирования в городах России // Городские исследования и практики. – 2021. - Т. 6. - № 2. С. 27-47.
5. Баженова О.И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 7. - С. 54-66.
6. Бандорин Л.Е. Развитие застроенной территории и изъятие земельных участков. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. - 2016. - № 2. - С. 4 - 8.
7. Бандорин Л.Е. О перераспределении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области земельных отношений // Экологическое право. - 2016. - № 6. - С. 34-38.
8. Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. - 2021. - № 11. С. 41 - 52.
9. Бандорин Л.Е., Башарин А.В. Комплексное развитие территории как механизм распределения затрат на создание объектов инфраструктуры между органами публичной власти и частными лицами // Экологическое право. - 2023. - № 5. - С. 16-23.
10. Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. - 2023. - № 12, Том 20. - С. 55-66.
11. Барбашин И.В., Павленко О.В. Проблемы законодательного обеспечения экологической безопасности крупных городов // Развитие мегаполиса: проблемы и перспективы. Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2007. № 2 (319). С. 33-59.

12. Башарин А.В. О возможности изменения градостроительной документации на основании соглашений между публично-правовыми образованиями и частными лицами. Перспективы условного и контрактного зонирования в российском праве // Закон. - 2021. - № 8. - С. 153 - 170.

13. Башарин А.В. О возможности отказа в выдаче разрешения на строительство на основании положений генерального плана, некоторые размышления о юридической силе генеральных планов. Комментарий к Определению Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 24.05.2018 № 18-КГ18-67 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. - 2020. - № 1. - С. 4 - 14.

14. Башарин А.В. Инструменты градостроительного законодательства, обеспечивающие создание инфраструктуры за счет внебюджетных средств // Экологическое право. - 2021. - № 4. - С. 13 - 19.

15. Башарин А.В. Отсутствие документации по планировке территории как основание для отказа в выдаче градостроительного плана земельного участка. Комментарий к Кассационному определению Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 4 декабря 2019 года № 43-КА19-31 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. - 2022. - № 8. - С. 14-17.

16. Бевзенко Р.С. Возникновение права собственности на недвижимость в силу записи, права инвесторов и злоупотребление правом. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 15.09.2015 № 305-ЭС15-3617 (дело «Ремонтник») // Вестник экономического правосудия РФ. - 2015. - № 10. - С. 4 - 11.

17. Белицкая А.В. Правовые стимулы инвестирования в устойчивое развитие // Право и бизнес. - 2023. - № 1. - С. 5 - 11.

18. Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. - 2023. - № 2. - С. 27–32.

19. Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. - 2017. - № 4, Том 1. - С. 120-124.
20. Боголюбов С.А. Правовое обеспечение благоприятной природной городской среды // Аграрное и земельное право. - 2018. - № 6. - С. 88-89.
21. Боголюбов С.А. К какой отрасли относится законодательство о градостроительной деятельности // Аграрное и земельное право. - 2020. - № 7 (187). - С. 66-69.
22. Болтанова Е.С. Экологизация строительной отрасли и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. - 2016. №5 (233). - С. 117-122.
23. Болтанова Е.С. Развитие градостроительного законодательства России в части регулирования договорных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2021.- № 8. - С. 75 - 86.
24. Бринчук М.М. Национальные проекты и экологическое право // Экологическое право. - 2008. - № 3. - С. 26-30.
25. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда - важная категория права // «Журнал российского права». - 2008. - № 9. - С. 47-48.
26. Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. - 2009. - № 1. - С. 2-11.
27. Бринчук М.М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. - 2010. - № 4. - С. 8–14.
28. Бринчук М.М. Экологические требования - основа законов природы и общества // Астраханский вестник экологического образования. - 2017. - № 2 (40). - С. 21-29.
29. Быкова Д.М., Данилова Н.В. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд: проблемы теории // Концепт. - 2019. - С. 9.
30. Быстров П.Н., Закиров Р.С. К вопросу о редевелопменте промышленных территорий в центральной части города // Известия КазГАСУ. - 2006. - №1 (5). - С. 59-61.

31. Валяева Н.А., Карелин Д.В. Развитие застроенных территорий. Основные аспекты реализации // Вестник ТГАСУ. - 2017. - №4 (63). - С. 19-27.
32. Васильева М.И. Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. - 2005. - № 1. - С. 19-26.
33. Верещагина Е.И. Соучаствующее проектирование: особенности подхода в России // Городские исследования и практики. – 2021. - Т. 6. № 2. - С. 7-25.
34. Выпханова Г.В. Информационно-правовые проблемы экологического и земельного законодательства в условиях реформирования гражданского законодательства // Экологическое право. - 2010. - № 4. - С. 20-26.
35. Выпханова Г.В. Теоретико-правовые и практические проблемы ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. 2020. - № 1. - С. 11 - 13.
36. Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Городская агломерация как правовая категория: постановка проблемы // Журнал российского права. - 2020. - № 8. - С. 141-156.
37. Генцлер И.В, Игуменов Е.Д., Лыкова Т. Б. Реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Teplovichok Today. - 2023. - № 3. - С. 41-48.
38. Голованов Е.Б., Киселева В.А. Развитие редевелопмента как направления по преобразованию городских территорий // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. - 2013. - №3. - С. 12-13.
39. Голубева Я.А., Веретенников Д.И., Коротыч В.И., Крутенко Л.В., Малышев Г.Н., Низамутдинова Г.Р. Нестолличная реновация // Городские исследования и практики. - 2019. - №2 (15). - С. 104-105.
40. Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. - 2022. - № 1. - С. 36-46.

41. Гудзь Т.В., Солдатова Л.В., Самоловских Н.В. Принципы градостроительного зонирования в судебной практике // Правоприменение. - 2023. - № 3. - С. 105-115.
42. Дементьева О.А. О регламентации института публичных слушаний в муниципальных образованиях // Журнал российского права. -2010. - № 11. - С. 41 - 53.
43. Елесина М.В., Рашкеева И.В. Разработка решения по снижению уровня загазованности атмосферного воздуха // Экономика и социум. - 2015. - №1-3 (14). - С. 46-50.
44. Ершов О.Г. Договор подряда на проектные и изыскательские работы в гражданском праве зарубежных стран // Новый юридический журнал. - 2013. - № 3. - С. 79 - 88.
45. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Современные тенденции нормотворчества в сфере земельного, градостроительного и природоресурсного права // Актуальные проблемы российского права. - 2019. - № 5. - С. 200 - 201.
46. Журбей Е.В., Давыборец Е.Н, Еленева Е.В. Редевелопмент как перспективный механизм развития муниципальных территорий: зарубежный и отечественный опыт // Ойкумена. Регионоведческие исследования. - 2014. -№4 (31). - С. 93-94.
47. Землякова Г.Л. Установление особенностей регулирования земельных и градостроительных отношений на отдельных территориях России как фактор развития земельного и градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2021. - № 9. - С. 104-112.
48. Злотникова Т.В. Эколого-правовые, социально-экономические и нравственные аспекты десятилетнего применения Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Право и политика. 2006. - № 10. - С. 45-57.
49. Игнатьева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. - 2007. - №1. - С. 4-11.

50. Игнатьева И.А. Правовое обеспечение ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Российский юридический журнал. - 2017. - № 2. С. 164 – 177.

51. Игуменов Е.В., Боброва К.В. Анализ практики организации и проведения публичных слушаний, общественных обсуждений по градостроительным вопросам // Местное право. - 2021.- №6. - С. 25-46.

52. Кабацкая Л.Н. Применение механизма государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 1. - С. 15 - 20.

53. Картухин В.Ю., Пузанова О.А. Проблемы реализации конституционных прав на региональном и местном уровнях (на примере Владимирской области и города Владимира) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2019. - № 12. - С. 41-45.

54. Кирсанов А.Р. Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2021. - № 4. - С. 84 - 89.

55. Кожевников О.А. Дискуссионные вопросы права субъекта РФ перераспределять полномочия органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъектов РФ через призму конституционно-правовой и экономической основы местного самоуправления // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. - 2016. - № 1. - С. 62-68.

56. Козлова Е.Б. Гражданско-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2012. - № 10. Ч. 2. - С. 82 - 89.

57. Колбасов О.С. Концепция экологического права // Право окружающей среды в СССР и Великобритании / Под ред. О.С. Колбасова и М.М. Славина. М.: Изд-во ИГП АН СССР, 1988. 132 с.

58. Косарева Н.Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. - 2023. - № 3 // СПС «Консультант Плюс».

59. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 8. - С. 61 - 64.

60. Круглов В.В., Башарин А.В. О действии публично-правовых ограничений права собственности в области охраны объектов культурного наследия при реализации девелоперских проектов // Российский юридический журнал. - 2021. - № 1. - С. 189 – 202.

61. Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории - новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 12. - С. 53-61.

62. Кухаренко Л. В. История развития законодательного регулирования преобразования застроенных территорий // Экологическое право. - 2022. - № 6. - С. 3–6.

63. Кухаренко Л. В. Трансформация полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности в связи с принятием Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2023. - № 5. - С. 87–93.

64. Кухаренко Л. В. Система градостроительной документации в контексте регулирования комплексного развития территории // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 23. Москва: ООО Издательская группа Юрист, 2023. С. 613–616.

65. Кучин С.А. Конструкция градостроительного договора: история развития немецкого строительного права // Арбитражная практика. - 2014. - № 9. - С. 112 – 122.

66. Лapidус А.А., Топчий Д.В., Ефремова В.Е., Кузин Е.А. Редевелопмент промышленных территорий // Вестник МГТУ им. Г. И. Носова. - 2019. - №4. - С. 56-61.

67. Лисина Н.Л. Законодательство города Москвы о градостроительном планировании и зонировании территории. // «Законодательство и экономика». - 2002. - № 1. - С. 44-49.

68. Лисина Н.Л. Исследование проблем правовой охраны окружающей среды в городах: методологический аспект // Экологическое право. - 2018. - № 4. - С. 26 - 31.

69. Лисина Н.Л. Правовое значение государственной экологической экспертизы в решении проблем охраны окружающей среды в городах // Общество: политика, экономика, право. - 2018. - №9 (62). - С. 70-73.

70. Ломакин А. Реновация и хрущевки: анализ судебных споров // Жилищное право. - 2017. - № 10. - С. 23-33.

71. Лукьяненко Г.В. Административно-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Правовая политика и правовая жизнь. - 2011. - № 2.- С. 108 - 113.

72. Ляхова М.А. Правовая природа договора о развитии застроенной территории // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 5. - С. 834 - 841.

73. Медведев И.Р. Общественные обсуждения градостроительных проектов в свете Закона № 455-ФЗ // Закон. - 2018. - № 3. - С. 126-137.

74. Мельников Н.Н. Территориальное планирование и градостроительное зонирование искусственных земельных участков // Российская юстиция. - 2011. - № 8. - С. 12-13.

75. Мельников Н.Н. Территория как объект земельных отношений: доктринальные и практические подходы к постановке проблемы // Хозяйство и право. - 2015. - № 8. - С. 27 - 38.

76. Мельников Н.Н. Видовые и непосредственные объекты земельных отношений // Хозяйство и право. - 2022. - № 1. - С. 76-79.

77. Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов // Российская юстиция. - 2013. - № 6. - С. 8 - 11.

78. Мисник Г.А. Комплексный договор как основание возникновения земельных правоотношений // Правовые вопросы недвижимости. - 2023. - № 2. - С. 18 - 20.
79. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. - 2016. - № 3. С. 35-41.
80. Нарышева Н.Г. Особенности применения инструментального метода в земельно-правовых исследованиях // Экологическое право. - 2017. - № 2. - С. 11 - 18.
81. Наумова В.А. Перспективы применения наилучших доступных технологий при ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. - 2023. - № 5. - С. 25-26.
82. Новикова Е.В. Накопленный вред: правовые и экономические стимулы разрешения проблемы // Экологическое право. - 2018. - № 5. - С. 19 - 23.
83. Петрова Т.В. Финансирование расходов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде // Экологическое право. - 2020. - № 1. - С. 23 - 25.
84. Поветкина Е.Л., Кучин С.А. Изъятие в пользу частного лица: практика Германии и США // Вестник ВАС РФ. - 2014. - № 7. - С. 4-19.
85. Поднавозова Ю.В. Правовое значение договора о развитии застроенной территории: дефиниции, коллизии, перспективы применения // Вестник Саратовской государственной академии права. - 2009. - № 2. - С. 77 - 81.
86. Потапова Л. В. Правовое регулирование деятельности операторов комплексного развития территории: новеллы законодательства // Евразийский юридический журнал. 2024. № 3. С. 241-243.
87. Потапова Л. В. Правовые меры обеспечения права на благоприятные условия жизнедеятельности при комплексном развитии территорий // Экологическое право. 2024. № 3. С. 28-32.

88. Ревякин А.П. Документы территориального планирования как гарантия прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков при резервировании и изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд // Правовые вопросы недвижимости. - 2013. - № 1. - С. 7-9.

89. Романова О.А. О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. - 2020. - № 3. - С. 33-44.

90. Романова О.А. Правовые вопросы выявления и ликвидации накопленного вреда при осуществлении градостроительной деятельности на застроенных территориях // Экологическое право. 2020. № 1. С. 28 - 30.

91. Русин С.Н. Механизм правового регулирования и экологическая политика // Экологическое право. - 2017. - № 5. - С. 13 - 20.

92. Рыженков А.Я. О необходимости ликвидации объектов накопленного экологического вреда для перехода России к «зеленой» экономике // Актуальные проблемы российского права. - 2022. - № 3. - С. 160-169.

93. Рыженков А.Я. Принцип обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека в экологическом праве: вопросы теории // Юристъ - Правоведъ. - 2015. - №4 (71). - С. 106-111.

94. Савченко Н.А. Проблема разграничения компетенции субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в области градостроительства // Правовые вопросы строительства. - 2014.- № 1. - С. 9-12.

95. Стерник С. Г. Комплексное развитие территорий и экономика регионов // Проблемы прогнозирования. - 2023. - № 2(197). - С. 57-75.

96. Трутнев Э.К. Анализ Закона о комплексном развитии территорий № 373-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2017. - № 6. - С. 27-29.

97. Трутнев Э.К. О неправовом градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2018. - № 7. - С. 69-71.

98. Трутнев Э.К. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок // Фонд «Институт экономики города». - 2019. - С. 78-79.

99. Трутнев Э.К. О рекомендациях по обеспечению комплексного развития территорий в период действия Закона № 494-ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2021. - № 4. - С. 24 - 34.

100. Трутнев Э.К., Крымов С.А. Азбука градостроительного нормирования (краткие ответы на вопросы в отношении местных нормативов градостроительного проектирования) // Фонд «Институт экономики города». - 2013. - С. 13-14.

101. Усманова Р.М. Соучаствующее проектирование как форма партисипаторной демократии на местном уровне // Государственная власть и местное самоуправление. - 2021. - № 4. - С. 32 - 35.

102. Харинов И.Н., Киль Ю.Э. Изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории: проблема идентификации публичных нужд // Закон. - 2022. - 12. - С. 66 - 83.

103. Хендрикс А., Волович Н.В. Реновация в Восточной Германии: программа поддержки «исчезающих» городов // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2018. - №5 (200). - С. 29-31.

104. Цапиева О.К., Деневизюк Д.А., Агарагимов М.М. Интегральная оценка устойчивого развития города // Экономический анализ: теория и практика. - 2007. - №20. - С. 15-21.

105. Шалина Д.С., Степанова Н.Р. Реновация, редевелопмент, ревитализация и джентрификация городского пространства // Фундаментальные исследования. - 2019. - № 12-2. - С. 285-289.

106. Шиняева Н. Кодексом по городу (Интервью с Л.Е. Бандориным, разработчиком Градостроительного кодекса РФ, преподавателем кафедры МГУ им. М.В. Ломоносова, заместителем директора Фонда «Институт экономики города») // ЭЖ-Юрист. - 2006. - № 49 // СПС «Консультант Плюс».

107. Шугрина Е.С. Публичные слушания и общественные обсуждения как инструмент выявления мнения населения по вопросам городского развития // Градостроительное право. - 2019. - № 4. - С. 30-34.

108. Шульженко С.И. Правовые проблемы комплексного развития территорий (часть 1) // Управленческое консультирование. - 2022. - № 1 (157). - С. 165-183.

Литература на иностранных языках:

1. Cohen C. E. Eminent Domain after Kelo V. City of New London: An Argument for Banning Economic Development Takings. Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol. 29, p. 491, 2006 // URL: <https://ssrn.com/abstract=888404>. (дата обращения: 10.10.2022).

2. Farris, S., Horbas, J. Creation vs. capture: Evaluating the true costs of tax increment financing. Journal of Property Tax Assessment & Administration. 2009. № 6(4), P. 5-28. // URL: <https://researchexchange.iaao.org/jptaa/vol6/iss4/1/> (дата обращения: 05.06.2023).

3. Fouberg E.H. Human geography: people, place, and culture. Murphy, Alexander B.; De Blij, Harm J. (10th ed.). Hoboken: Wiley.2012. p. 275.

4. Geyer H. The Theory and Praxis of Mixed Use Development. // URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4481432>. (дата обращения: 14.12.2023).

5. Larsen D. J. Development agreement manual: collaboration in pursuit of community interests. The Institute For Local Self Government. 2002. // URL: http://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/resources_FinalDevAgreement4-5-02.pdf. (дата обращения: 18.07.2023).

6. Mandelker D. R. Zoning for Mixed-Use Development. Real Property, Trust and Estate Law Journal. 58. 2023. Washington University in St. Louis Legal Studies Research Paper №. 23-07-01 // URL: <https://ssrn.com/abstract=4510458>. (дата обращения: 14.12.2023).

7. Merriman D. Improving Tax Increment Financing (TIF) for Economic Development. Lincoln Institute of Land Policy. 2019. // URL:

<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/improving-tax-increment-financing-full.pdf>. (дата обращения: 05.06.2023).

8. Selmi D. P. Land Use Regulation by Contract. Loyola-LA Legal Studies Paper. 2009. № 2009-51 // URL: <https://ssrn.com/abstract=1523427>. (дата обращения: 13.05.2023).

Интернет-ресурсы

1. Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2022 году // URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/files/2023Gosdoklad.pdf>. (дата обращения: 01.08.2024).

2. «Дом Ивановых» сносят // URL: <https://nsp.ru/26282-dom-ivanovux-snosyat>. (дата обращения: 20.05.2023).

3. Дом по программе реновации ввели в эксплуатацию на юго-западе Москвы // URL: <https://www.m24.ru/news/gorod/03122021/194881>. (дата обращения: 18.07.2024).

4. Жолобова А.Ю. Комплексное развитие территории по инициативе правообладателей: новые вызовы // URL: <https://pravo.ru/opinion/241701/> (дата обращения: 20.05.2024).

5. Запах сероводорода на юго-востоке Москвы может быть связан с Люблинскими полями фильтрации // URL: <https://riamo.ru/article/186414/zapah-serovodoroda-na-yugo-vostoke-moskvy-mozhet-byt-svyazan-s-lyublinskimi-polyami-filtratsii-xl>. (дата обращения: 01.08.2024).

6. Кухаренко Л.В. Гарантии и защита прав правообладателей земельных участков при ограничении прав на землю. М., 2020. // URL: consultant.ru/edu/student/nauka/archive/2020/ (дата обращения: 10.10.2022).

7. Международный опыт установления инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов. Фонд «Институт экономики города». 2023 // URL: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/mezhdunarodnyi_opyt_ustanovleniya_ifrastrukturnyh_sborov_v_stroitelstve.pdf. (дата обращения: 01.02.2024).

8. Мельникова М. Не просто панельки: немецкий опыт работы с районами массовой жилой застройки. 2020 // URL: <https://masshousing.ru/>. (дата обращения: 12.07.2023).
9. Минстрой: в России заключено 197 договоров КРТ по инициативе правообладателя // URL: <https://kodeks.ru/news/read/v-rossii-zaklucheno-197-dogovorov-krt-po-iniciative-pravoobladatelya> (дата обращения: 20.05.2024).
10. Мониторинг практики реализации проектов комплексного развития территории жилой застройки в российских городах (актуализированный аналитический материал по состоянию на 15.05.2023). Фонд «Институт экономики города» // URL: https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/analiz_reshenii_o_krt_aktualizaciya.pdf. (дата обращения: 19.08.2023).
11. Новое московское правительство расторгло четверть всех действовавших инвестконтрактов // URL: https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2011/10/19/strojki_ne_nuzhny (дата обращения: 01.02.2024).
12. Ответы Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на вопросы фракций политических партий и Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству к «правительственному часу» на тему «О ходе реализации национального проекта «Жилье и городская среда» с участием Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации И.Э. Файзуллина на заседании Государственной Думы 8 февраля 2023 года // Минстрой России. - URL: <https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/34bd3659-fda1-4f91-9896-989a34e5127c.pdf/>.
13. Официальный интернет-портал правовой информации // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Официальный сайт Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы // URL: <https://stroi.mos.ru>.

15. Официальный сайт Московского фонда реновации // URL: <https://fr.mos.ru/o-programme/>.

16. Официальный сайт Института экономики города // URL: <https://urbaneconomics.ru/>.

17. Перевощикова М. Дачи не надо: в РФ предложили провести «реновацию» для садоводов // URL: <https://iz.ru/1423118/mariia-perevoshchikova/dachi-ne-nado-v-rf-predlozhili-provesti-renovatciiu-dlia-sadovodov>. (дата обращения: 20.01.2023).

18. ПИК наткнулся на пятиэтажку // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5986632> (дата обращения: 20.05.2023).

19. Понятие и структура правовой информации. Материал подготовлен специалистами «КонсультантПлюс» // СПС «Консультант Плюс».

20. Подготовка проектов договоров и аукционной документации для комплексного развития территорий // Фонд «Институт экономики города». – URL:

https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/podgotovka_proektov_dogovoro_v_i_aukcionnoi_dokumentacii_dlya_krt.pdf (дата обращения: 02.06.2023).

21. Полиди Т.Д. Экономика городского редевелопмента: зарубежный опыт. // Фонд «Институт экономики города». М., 2017. URL: https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/ekonomika_gorodskogo_redevelopmenta_-_zarubezhnyy_opyt_institut_ekonomiki_goroda_iyul_2017_0.pdf (дата обращения: 03.09.2022).

22. Разработка рекомендаций по реализации проектов развития застроенных территорий // Фонд «Институт экономики города». 2016. URL: https://www.urbanecomonomics.ru/sites/default/files/razvitie_zastroennyh_territoriy_analiticheskiy_material_3.03.17.pdf (дата обращения: 01.09.2022).

23. Редевелопмент промзон // URL: <https://stroim.mos.ru/renovaciya-promzon> (дата обращения: 12.12.2023).

24. «Ржавый пояс» Москвы должен стать инновационным – эксперт. // URL: <https://stroj.mos.ru/news/rzhavyi-poias-moskvy-dolzhien-stat-innovatsionnym-ekspiert>. (дата обращения: 15.07.2024).

25. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru>.

26. СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru>.

27. Стандарт комплексного развития территорий. Книга 1: Свод принципов комплексного развития городских территорий // Минстрой России. - https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/01_kniga_1_svod_principov_kompleksnogo_razvitiya_gorodskih_territorij.pdf //

28. Стандарт комплексного развития территорий. Книга 2: Стандарт развития застроенных территорий // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/02_kniga_2_standart_razvitiya_zastroennyh_territorij.pdf // (дата обращения: 15.04.2023).

29. Стандарт комплексного развития территорий. Книга 4: Стандарт формирования облика города. // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/04_kniga_4_standart_formirovaniya_oblika_goroda.pdf. (дата обращения: 15.04.2023).

30. Стандарт комплексного развития территорий. Книга 5: Руководство по разработке проектов. // https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/urban/05_kniga_5_rukovodstvo_po_razrabotke_proektov.pdf // (дата обращения: 15.04.2023).

31. Стандарт развития застроенных территорий. По заказу Фонда единого института развития в жилищной сфере // URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territorij/> (дата обращения: 15.04.2023).

32. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафарова М.Д., Игуменов Е.Д. Город для жизни. Запуск процессов преобразования территорий ветхой застройки. М.: Фонд «Институт экономики города». 2016. // URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/gogod-for-laif-2016_iue.pdf (дата обращения: 01.09.2022).
33. Трутнев Э.К. Вопросы градостроительного нормирования // Высшая школа урбанистики А.А. Высоковского. Изучающим правовое градорегулирование. 2017. - URL: <https://urban.hse.ru/data/2017/12/05/1161509874/%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%8B%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%2018.11.17.pdf> (дата обращения: 02.08.2024).
34. Трутнев Э.К. Вопросы технологии замещения посредством «закона о реновации» правовых методов на квазиправовые методы градорегулирования // URL: [https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/Градорег%20в%20зако не%20о%20реновации%20\(07%2008%2017\).pdf](https://urban.hse.ru/data/2017/08/14/1174402466/Градорег%20в%20зако не%20о%20реновации%20(07%2008%2017).pdf) (дата обращения: 15.04.2024).
35. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // URL: <https://regulation.gov.ru/>. (дата обращения: 21.05.2024).
36. Хованская Г.П. Замечания по проекту федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации- городе федерального значения Москве» (аналитическая записка) // URL: <http://ancb.ru/publication/read/4164> (дата обращения: 01.09.2022).
37. Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов // URL:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/>. (дата обращения: 03.09.2022).

38. Что происходит на Цандера, 7? // URL: <https://www.cian.ru/stati-cto-proishodit-na-tsandera-7-290663/> (дата обращения: 18.07.2024).

39. «Это уже касается чувства достоинства людей». Жители Останкина будут защищать свой двор бессрочно // URL: <https://www.bfm.ru/news/408612/> (дата обращения: 18.07.2024).

40. 897 старых домов полностью расселили с начала реализации программы реновации // URL: <https://www.mos.ru/news/item/149987073/>. (дата обращения: 12.02.2025).

41. URL: <https://economy.mos.ru/projects/industrialnye-kvartaly> (дата обращения: 12.12.2023).

42. URL: <https://komkrt.ru/analitika/regions/>. (дата обращения: 21.05.2024).