

Архитектура и дизайн

Правильная ссылка на статью:

Ербягина М.В. — Нормативно-правовое регулирование в вопросе комплексного развития городских территорий // Архитектура и дизайн. – 2021. – № 2. DOI: 10.7256/2585-7789.2021.2.37323 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=37323

Нормативно-правовое регулирование в вопросе комплексного развития городских территорий

Ербягина Мария Валерьевна

магистр, кафедра Проектирование зданий и экспертиза недвижимости, Сибирский Федеральный Университет

660041, Россия, Красноярский край, г. Красноярск, пр. Свободный, 79

✉ matveeva1396@mail.ru



[Статья из рубрики "Законодательство и нормирование"](#)

DOI:

10.7256/2585-7789.2021.2.37323

Дата направления статьи в редакцию:

17-01-2022

Аннотация: В статье рассматривается и анализируется опыт градостроительной деятельности в сфере развития городских территорий с 1990-х годов до настоящего времени. Объектом исследования является жилищная сфера в области управления развитием городских территорий. Доказано, что существующие механизмы градостроительного развития – комплексное освоение территорий и развитие застроенных территорий – имеют ряд недостатков. Также, в ходе работы рассмотрены особенности применения нового режима комплексного развития территории и на основании проведенного анализа предложены рекомендации по повышению экономической эффективности и дальнейшему развитию законодательства в сфере управления развитием территорий города. Актуальность работы заключается в том, что текущие механизмы управления развитием городских территорий, которые используют органы власти, не зарекомендовали себя как экономически-эффективные инструменты, которые обеспечивают реализацию необходимых поставленных целей для комплексного развития территорий (далее - КРТ). Поэтому важной проблемой становится анализ проблем нормативно-правовой базы в вопросе комплексного развития городских территорий. Целью работы является разработка рекомендаций и направлений совершенствования нормативно-правовой базы в вопросе повышения экономической эффективности развития городских территорий. Задачи исследования: - провести общий анализ градостроительной теории в вопросах развития механизмов городских территорий; - выявить проблемы, возникающие при применении действующих механизмов; - определить дальнейшие направления развития градостроительного

законодательства в вопросах городского развития. В основе исследования использована актуальная сформированная база нормативно-правовых документов по вопросам комплексного развития городских территорий, накопленный опыт их использования при управлении развитием городских территорий.

Ключевые слова: комплексное освоение территорий, механизмы градостроительного развития, развитие городских территорий, комплексное развитие территорий, история развития, градостроительная деятельность, развитие застроенных территорий, анализ, правовое регулирование, город

Экономическая эффективность развития городской среды зависит от эффективности управления органами власти процессом развития городских территорий посредством нормативно-правовых рычагов воздействия. Важной задачей, поставленной перед государством на этапе формирования новой экономики в настоящий момент, является совершенствование старых подходов к развитию городских территорий [\[1,2,3\]](#).

В российском нормативно-правовом поле под городской средой понимают совокупность природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду жизнедеятельности города на определенной территории и определяющих комфортность проживания на этой территории [\[4\]](#).

Правовое регулирование в вопросе комплексного развития территории появилось сравнительно недавно. До этого применялись иные механизмы и, по мере приближения к современности, возникла потребность в принятии нормативных актов, которые могли бы системно регулировать эти вопросы.

В современном смысле правовое регулирование развития городских территорий появилось только в Земельном кодексе в редакции, действовавшей с 10 января 2005 г. до 1 марта 2015 г., в дальнейшем было перенесено в Градостроительный кодекс Российской Федерации [\[5,6\]](#).

До 2020 года в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации действовали два механизма развития городских территорий: комплексное освоение территорий (далее - КОТ) и развитие застроенных территорий (далее - РЗТ)

Под комплексным освоением территории подразумевается разработка проектов застройки земельных участков, как правило значительной территории. Данные проекты предусматривают не только возведение многоквартирных домов, объектов социально-бытового обслуживания населения, необходимых для комфортного повседневного проживания населения, но и прокладку коммуникаций, инженерных систем и объектов транспортной инфраструктуры [\[7\]](#).

При применении механизма развития застроенных территорий, строительство предполагает возведение одного, двух, нескольких объектов без обязательного объединения застройки в один организационный цикл, при этом комплексное освоение предполагает именно эту связь. Таким образом, отношения по комплексному освоению земельного участка в большей степени подходят не для точечной застройки, а для возведения, например, жилого квартала, микрорайона и т.п. [\[8\]](#).

Комплексное освоение земельных участков и развитие застроенной территории являются двумя альтернативными процедурами застройки территорий населенных пунктов. Выбор в

пользу той или иной процедуры зависит от ряда факторов, в том числе от масштабов планируемой строительной деятельности, экономических и юридических предпочтений инвестора, от проводимой в конкретном населенном пункте градостроительной политики, а также от некоторых обстоятельств (застроена территория или еще только подлежит застройке) [\[9,10\]](#).

В ходе анализа практики применения механизмов РЗТ и КОТ был выявлен ряд проблем.

- не обеспечено единство федеральной и региональных нормативно-правовых баз. Отсутствует четкое закрепление прав и полномочий субъектов управления в процессе принятия соответствующих решений.

- не определена процедура выкупа жилых помещений и расселения правообладателей из ветхого и аварийного фонда (как следствие, завышенная стоимость продажи объектов недвижимости, судебные разбирательства в отношении принятия решения о РЗТ и признания домов аварийными);

- отсутствие четко закрепленной процедуры контроля со стороны органов власти и населения за выполнением условий договора выигравшей аукцион компанией-инвестором.

На практике отдельное применение механизмов РЗТ и КОТ оказывается невозможным, так как они распространяются на разные виды объектов и взаимно исключают друг друга. Поскольку реальная застройка в городах, как правило, смешанная, невозможно в чистом виде использовать тот или иной инструмент девелопмента. Это приводит к дроблению территорий на несколько частей (лотов). С уменьшением площади застройки снижается и инвестиционная привлекательность строительных проектов.

В целях повышения эффективности использования территории и обеспечения ее комплексного развития, реализацию интересов публичных образований и прав граждан на благоприятную окружающую среду в конце 2020 года был принят и вступил в силу Федеральный закон "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий" № 494-ФЗ от 30.12.2020 года [\[11\]](#).

Законом вводится новый единый механизм комплексного развития территорий, взамен ранее предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации отдельных механизмов развития застроенных территорий, комплексного освоения территорий. Согласно п. 43 ст. 1 ГрК, комплексное развитие территорий — 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, городских округов.

Согласно принятому закону в границы КРТ помимо основных объектов, прямо названных в законе, могут включаться и иные объекты. Перечень таких объектов законом не ограничивается, но они должны располагаться в границах того же элемента планировочной структуры – квартала или микрорайона.

Это изменение является крайне важным, поскольку большинство инвестиционно-привлекательных территорий имеют смешанную застройку, что приводит к сложностям с определением типа развития. Во избежание дробления территорий новый закон предусмотрел возможность объединять объекты различного типа в границах одного

проекта КРТ.

Принципиальным отличием КРТ от ранее действовавших норм, является возможность внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки одновременно с подготовкой и утверждением документации по планировке территории.

Согласно положениям принятого закона, ранее заключенные договоры РЗТ, КРТ, КОТ сохраняют свое действие. Их исполнение, изменение и расторжение будет происходить по «старым» правилам, без учета внесенных изменений.

На основе проведенного анализа была составлена сравнительная таблица механизмов «комплексное развитие территории», «развитие застроенных территорий», «комплексное освоение территорий».

Таблица 1 - Сравнительная таблица механизмов развития городских территорий

Параметр	Комплексное развитие территории	Развитие застроенных территорий	Комплексное освоение территорий
Площадь застраиваемой территории	Большая площадь территории	Преимущественно небольшие площади застройки, в большинстве случаев обеспеченные инженерной инфраструктурой	Значительная площадь застраиваемой территории от 2,5 га, на которой, как правило, отсутствует социальная и инженерная инфраструктура
Орган, принимающий решение	Высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или глава местной администрации	Орган местного самоуправления поселения или городского округа по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц	Орган местного самоуправления поселения или городского округа по инициативе органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц
Объекты, расположенные на территории, относительно которой может быть принято решение о развитии	- многоквартирные дома и/или объекты капитального строительства, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;	- многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу; - многоквартирные дома, снос, реконструкция которых	- земельные участки, не обремененные правами третьих лиц.

	<p>- многоквартирные дома, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, и которые соответствуют критериям, установленным НПА субъекта Российской Федерации;</p> <p>- объекты, виды разрешенного использования которых не соответствуют видам разрешенного использования;</p> <p>- объекты капитального строительства, признанные самовольными постройками</p>	планируются.	
--	--	--------------	--

Изменения, внесённые в Градостроительный кодекс во многом основаны на аналогии с Законом о реновации в г. Москве [\[12,13\]](#). Стоит отметить, что успешная реализация программ реновации в столице обусловлена спецификой градостроительства в г. Москве, а также финансовыми и другими материальными возможностями их участников. Поэтому копирование положений Закона о реновации не обеспечит функционирование программ сноса и реконструкции многоквартирных домов в регионах.

Выводы. Определены следующие наиболее важные общие особенности режима КРТ в соответствии с новым регулированием:

1 КРТ может осуществляться самостоятельно Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими лицами, или лицами, с которыми заключены договоры о КРТ.

2 В отношении территории, подлежащей КРТ, обязательна подготовка и утверждение нового проекта планировки и проекта межевания территории, что предполагает создание инфраструктуры.

3 Установленные в решении о КРТ параметры застройки могут отличаться от текущего зонирования, но именно в соответствии с решением о КРТ и утверждённым на его основании проектом планировки корректируется Генеральный план.

4 Существенно расширились возможности изъятия объектов, находящихся на территории КРТ.

5 Установлен порядок проведения торгов в целях заключения договора о КРТ [\[14\]](#).

Для дальнейшего внедрения механизма КРТ и повышения экономической эффективности реализации проектов развития требуется введение и изменение действующих нормативно-правовых актов:

1. Установить критерии технического износа для включения в решение о КРТ жилой застройки многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;

2. Обеспечить права граждан при переселении граждан из многоквартирных домов, подлежащих сносу и защите их жилищных прав. Государство обязано не допустить ухудшения или умаления прав собственников на жилище и имущество. Эти права включают в оценку имущества по рыночной цене, свободу выбора места проживания в соответствии с ч.4 ст.1 ЖК РФ, свободу распоряжения своим правом собственности в соответствии со ст. 209 ГК РФ [\[15.16\]](#).

2 Установить порядок проведения торгов в целях заключения договора о КРТ как на федеральном, так и на региональном уровнях;

3 Идентифицировать объекты недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ;

4 Необходимо определить порядок установления границ территории, подлежащей КРТ, а также иные требования к территории;

5 Закрепить процедуру контроля со стороны органов власти и населения за выполнением застройщиком условий договора о КРТ.

Из этого следует, что для экономически эффективной реализации проектов КРТ необходимо принять подзаконные акты в соответствии с обновлёнными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, опираясь на интересы органов государственной власти в лице муниципалитетов, бизнес-сообщества и непосредственно граждан, выступающих в роли инвесторов при создании различных объектов на обустраиваемой территории.

Заключение

Таким образом, в ходе анализа механизмов городского развития, закреплённых в нормативных документах, было выявлено, что механизмы РЗТ и КОТ реализуются неэффективно и имеют ряд недостатков и недоработок. Рекомендуется применение нового механизма - комплексного развития с целью совершенствование старых подходов к развитию городских территорий.

Библиография

1. Сарченко, В. И. Свойства программ развития городской недвижимости / В.И. Сарченко // Экономика и предпринимательство. 2015. № 6-3. – С. 826-829
2. Сарченко, В. И. Методология и методика формирования эффективных инвестиционных программ развития городских территорий с учетом скрытого потенциала : монография / В. И. Сарченко. – Красноярск : ФГАОУ ВПО «СФУ»,

2017. – 384 с.
3. Медведев, В.М. Управление городской средой в условиях инновационного развития : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Медведев Василий Михайлович. – Санкт-Петербург, 2020. – 153 с.
 4. Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 №510-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
 5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
 6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
 7. Захаров С.В. Концептуальные подходы к изучению сущности понятия «пространственно-экономическая трансформация» / С.В. Захаров // Менеджер. Вестник Донецкого государственного университета управления. 2016. № 2 (76). – С. 112-119.
 8. Файзрахманова Я.И. Управление развитием застроенных территорий : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Файзрахманова Яна Искандаровна. – Пенза, 2015. – 183 с.
 9. Бабенко, Г.В. Формирование стратегии развития городов и городских агломераций регионов России : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бабенко Григорий Владимирович.-Санкт-Петербург, 2013. – 26 с.
 10. Уляева, А.Г. Формирование системы управления городской агломерацией на основе принципов корпоративного и административного управления / А.Г.Уляева // Молодой ученый. – 2016.-№5-4 (109). – С. 38-41.
 11. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 30.12.2020 N 494-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
 12. О дополнительных гарантиях жилищных и имущественных прав физических и юридических лиц при осуществлении реновации жилищного фонда в городе Москве [Электронный ресурс] : Закон г.Моквы от 17.05.2017 №14 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
 13. 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 [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 01.07.2017 N 141-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
 14. 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 [Электронный ресурс] :

Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2021 № 701 //

Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:

<http://www.consultant.ru>.

15. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 188-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:

<http://www.consultant.ru>.

16. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:

<http://www.consultant.ru>.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования. Название и текст статьи позволяют сделать вывод о том, что статья посвящена изучению нормативно-правового регулирования обеспечения комплексного развития городских территорий. При этом, представляется, что заголовок статьи не соответствует ни нормам русского языка («нормативно-правовое регулирование в вопросе»), ни паспорту заявленной научной специальности 08.00.05. (т.к. название подразумевает юридический дискурс, а не экономический).

В тексте статьи автор указывает понятие «комплексного развития территории», но не приводит специфику по отношению к городским территориям (что заявлено в заголовке статьи), а только даёт трактовку «городской среде». При этом, в качестве источника российского нормативно-правового поля, где закреплено понятие городской среды, идёт ссылка на диссертацию, а не на нормативный правовой акт.

Методология исследования. Автором обозначены ключевые нормативные правовые акты, регулирующие комплексное развитие территорий. Декларативно обозначены как существующие проблемы без какого-либо обоснования и конкретных примеров, так и предложения по их решению. Также отдельные фразы имеют противоречия: «в городах отсутствуют адресные программы развития городских районов» (при этом, в Российской Федерации отсутствует понятие «городской район», - в нормативных правовых актах используется понятие «муниципальный район»; подробнее указано в Федеральном законе «Об общих принципах организации муниципального управления в Российской Федерации»). Вычислений, числового и логического анализа, критического осмысления представленной информации не осуществлено.

Актуальность. Обеспечение комплексного развития городских территорий - актуальная тема, в рамках которой, действительно, существует много проблем, требующих принятия комплекса действенных решений. От качества и скорости их принятия зависит не только развитие отдельных муниципальных образований, но и социально-экономический рост Российской Федерации. В связи с этим актуальность выбранной научной области не вызывает сомнения.

Научная новизна.

Научная новизна отсутствует. Обозначенные в тексте статьи проблемы сформулированы без какого-либо обоснования и подтверждения. Непонятно, на основании чего сделан вывод об их наличии? В заключительной части статьи автор декларативно отмечает направления решения проблем. Однако не приводятся конкретные предложения по их

практической реализации. Например, автор говорит о том, что необходимо "Установить критерии технического износа..." (какие это должны быть критерии? какой их возможный состав? какие параметры?), "Установить порядок проведения торгов..." (что должно быть закреплено в данном порядке?), "Идентифицировать объекты недвижимости, которые не могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ" (какие конкретные процедуры необходимо осуществить для этого?).

Стиль, структура, содержание. Представляется, что статья не соответствует паспорту научной специальности 08.00.05., т.к. посвящена исключительно юридическим аспектам выбранной темы исследования. С точки зрения стиля изложения статья написана, в целом, научным языком, однако в научных текстах не принято использовать: а) сокращение «РФ»; б) оборот «можно» (в тексте статьи: «Можно выделить следующие...»). Структура статьи, в целом, выдержана грамотно: представлено описание предмета исследования, указаны авторы, занимающиеся данными вопросами (но отсутствует научная дискуссия), обозначены проблемы (но они никак не корреспондируют с другим текстом статьи, а также непонятно, почему именно эти проблемы являются наиболее важными, что отмечается автором), перечислены пути решения (но не отсутствует детализация и связь с выявленными проблемами). Однако ключевая проблема заключается в поверхностном погружении в рассматриваемый вопрос, что отразилось на содержании статьи.

Библиография.

Перечисленные автором во вступительной части статьи (Н. Асаул, Г. Керцнер, Э.У. Ларсон, Ю.П. Панибратова, И.В. Смирнова) учёные отсутствуют в библиографическом списке. Литература изучена слабо: в основном, научные труды 2015-2017 гг., отсутствуют зарубежные источники. Важно отметить, что не указаны проблемные зоны в рассмотренных научных трудах, что позволило бы глубже погрузиться в рассматриваемые вопросы.

Выводы, интерес читательской аудитории. Статью необходимо доработать с учётом указанных выше замечаний (прежде всего, паспорта заявленной автором научной специальности 08.00.05. и отсутствующей в настоящее время научной новизны). Автору рекомендуется обосновать наличие указанных проблем, привести конкретные примеры, а также детальнее раскрыть содержание указанных направлений решения проблем. Целесообразно указать связь предложений и выявленных проблем. При повышении качества содержания данной статьи, она может представлять интерес для читательской аудитории ввиду актуальности рассматриваемых вопросов.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Рецензируемая статья посвящена изучению вопросов нормативно-правового регулирования комплексного развития городских территорий.

Методология исследования базируется на обобщении нормативно-правовых актов и литературных источников по теме работы.

Актуальность исследования авторы статьи справедливо связывают с тем, что эффективность развития городской среды зависит от эффективности управления органами власти процессом развития городских территорий посредством нормативно-

правовых рычагов воздействия.

Научная новизна представленного исследования, по мнению рецензента, заключается в разработке предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования комплексного развития городских территорий.

Авторами сделан обзор нормативных актов, регламентирующих комплексное развитие городских территорий, выявлены существующие проблемы в применении механизмов развития застроенных территорий и комплексного освоения территорий, рассмотрены основные положения Федерального закона 2020 г. "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий". В статье представлена сравнительная таблица механизмов развития городских территорий (Комплексное развитие территории, Развитие застроенных территорий,) Комплексное освоение территорий), в которой проведено их сравнение по следующим параметрам: площадь застраиваемой территории; орган, принимающий решение; объекты, расположенные на территории, относительно которой может быть принято решение о развитии.

Выводы по статье содержат отражение пяти наиболее важных общих особенностей режима комплексного развития территорий в соответствии с новым регулированием, а также пять предложений по введению новых и изменению действующих нормативно-правовых актов. Автор считает, что необходимо принять подзаконные акты в соответствии с обновлёнными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, опираясь на интересы органов государственной власти в лице муниципалитетов, бизнес-сообщества и непосредственно граждан, выступающих в роли инвесторов при создании различных объектов на обустраиваемой территории.

В Заключении авторы отмечают, что механизмы развития застроенных территорий и комплексного освоения территорий реализуются неэффективно и имеют ряд недостатков и недоработок.

Библиографический список включает 16 наименований источников (законодательные и нормативные акты, а также научные статьи и автореферат диссертации отечественных авторов), на которые в тексте приведены адресные ссылки, свидетельствующие о наличии в публикации апелляции к оппонентам.

Рецензируемая статья не лишена недоработок.

Во-первых, в статье структурно не выделены такие общепринятые в современных журнальных публикациях разделы как введение, материал и методы исследования, результаты и их обсуждению, не отражены предмет и объект исследования, используемые методы, а озаглавлены лишь выводы, заключение и библиография.

Во-вторых, в тексте статьи используется аббревиатура «КРТ», расшифровка значения которой не приводится после первого упоминания сокращения.

Тема статьи актуальна, материал соответствует тематике журнала «Архитектура и дизайн» и рекомендуется к опубликованию после доработки в соответствии с высказанными замечаниями.