

Правовое сопровождение девелоперской деятельности



**Антонина Андреевна
ДРУЕВА,**

доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
adrueva@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Комплексное развитие территории: правовые условия обеспечения

Аннотация. В статье анализируются изменения градостроительного законодательства, направленные на становление института комплексного развития территории. Исследованы этапы и особенности становления института развития территории в Российской Федерации. Проанализированы понятие и ключевые признаки комплексного развития территории, а также действующие законодательные подходы и требования к осуществлению указанного вида градостроительной деятельности. Формируется вывод о необходимости принятия государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ по комплексному развитию территории для целей реализации механизмов комплексного развития территории.

Ключевые слова: комплексное развитие территории, виды градостроительной деятельности, благоприятные условия проживания, обновление среды жизнедеятельности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.100.12.082-090

Antonina A. DRUEVA

Associate Professor
of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
adrueva@inbox.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Integrated development of the territory: legal conditions for ensuring

Abstract. The article analyzes the changes in urban planning legislation aimed at establishing the institution of integrated development of the territory. The stages and features of the formation of the institute for the development of the territory in the Russian Federation are studied. The concept and key features of the integrated development of the territory, as well as the current legislative approaches and requirements for the implementation of this type of urban planning activity, are analyzed. A conclusion is drawn about the need to adopt state programs of the constituent entities of the Russian Federation, municipal programs for the integrated development of the

territory for the purposes of implementing the mechanisms for the integrated development of the territory.

Keywords: *integrated development of the territory, types of urban planning activities, favorable living conditions, renewal of the living environment.*

Создание комфортной и безопасной среды для жизни в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания определено национальной целью развития Российской Федерации на период до 2030 года¹. Основными приоритетами государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сфере являются обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствие объема комфортности жилищного фонда потребностям населения².

Вместе с тем согласно данным, изложенным в Стандарте комплексного развития территорий³, разработанном Минстроем России и акционерным обществом «ДОМ.РФ» совместно с КБ «Стрелка» по поручению Президента России⁴, 82 % российских городов имеют неблагоприятную среду, 64 % проживающих на территории России сталкиваются с нехваткой объектов общественно-деловой инфраструктуры в пешей доступности от места проживания, а более 90 % нового строительства в крупных городах ведется на незастроенных территориях за пределами границ сложившейся застройки, что предопределяет необходимость строительства масштабной инженерной и транспортной инфраструктуры и создания избыточной нагрузки на существующую.

Кроме того, в соответствии с Государственным (национальным) докладом о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году⁵, Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии констатируется наличие большого количества неиспользуемых, либо неэффективно используемых земельных участков, в числе которых земельные участки под промышленными объектами, которые потенциально могут быть пригодны для комплексного развития территории и реновации существующей застройки. В рамках представленного анализа выявлено около 100 000 га земельных участков и

¹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

² Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 546.

³ Стандарт комплексного развития территорий // URL: <https://www.дом.рф/urban/standards/printsipy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy/#book2> (дата обращения: 12.10.2022).

⁴ Перечень поручений по итогам встречи с представителями общественности для обсуждения национального проекта «Жилье и городская среда» (утв. Президентом РФ 30.04.2019 № Пр-754).

⁵ URL : [https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/Государственный%20\(национальный\)%20доклад_2020.pdf](https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16upr/Государственный%20(национальный)%20доклад_2020.pdf) (дата обращения: 17.10.2022).



территорий, которые возможно использовать для строительства жилых домов, что свидетельствует о значительном потенциале развития строительной отрасли.

Повышение качества городской среды, улучшение внешнего облика городов, обеспечение прав граждан на благоприятные жилищные условия, создание необходимой инфраструктуры, в том числе путем вовлечения городских неиспользуемых либо неэффективно используемых территорий, являются ключевыми задачами государства, выполняемыми в том числе посредством реализации механизмов комплексного развития территории (далее — КРТ).

В числе основных задач новой комплексной государственной программы «Строительство» указано дальнейшее развитие коммунальной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры, необходимой для формирования комфортной и безопасной среды для проживания граждан во всех населенных пунктах⁶. Комплексное развитие территории признано основным механизмом формирования градостроительных основ устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации⁷.

Выбор правильных средств и способов осуществления комплексного развития территории, их дифференциация, корректировка существующего правового регулирования, надлежащее применение действующего законодательства зависят от правильного формулирования общих положений, относящихся к комплексному развитию территории.

Таким образом, выработка общих правовых положений становится объективной необходимостью.

Механизм комплексного развития территории имеет довольно длительную историю становления. Вместе с тем обеспечение устойчивого, а в последующем и комплексного развития территории всегда было основополагающим принципом законодательства о градостроительной деятельности и издаваемых в соответствии с ним нормативных правовых актов (ст. 2 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ⁸, далее — ГрК РФ).

Одним из первых механизмов, обеспечивающих устойчивое и комплексное развитие территории, стал введенный в 2007 г. институт развития застроенных территорий⁹. При этом понятие «развитие застроенных территорий» в законодательстве отсутствовало. В научной литературе делались попытки дать обобщенное определение развитию застроенных территорий на основе законодательно закрепленных признаков. В частности, Ю. В. Грицкова рассматривала развитие

⁶ Постановление Правительства РФ от 30.09.2022 № 1730 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации «Строительство» // СЗ РФ. 2022. № 42. Ст. 7166.

⁷ Проект Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года // URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/672/V-Strategiya-na-sayt-i-GASU.pdf> (дата обращения: 19.10.2022).

⁸ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

⁹ Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (ч. I). Ст. 5498.

застроенных территорий в качестве совокупности норм, устанавливающих специальный порядок образования, предоставления и изъятия смежных земельных участков, включенных в развивающуюся застроенную территорию, в целях закрепления их за единственным застройщиком и обеспечения на них рационального и безопасного землепользования посредством сочетания договорных и административных методов правового регулирования¹⁰.

В последующем в целях интенсификации механизмов комплексного освоения территорий и жилищного строительства было принято постановление Правительства РФ № 265¹¹, во исполнение которого предполагалась отработка механизмов комплексного освоения территорий путем строительства как жилых домов, так и объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры в рамках реализации экспериментальных инвестиционных проектов. В свою очередь, государство брало на себя обязательства по софинансированию строительства инфраструктуры.

В дальнейшем в 2014 г. ГрК РФ был дополнен дефиницией «комплексное освоение территории». Комплексность освоения территории заключалась в строительстве объектов социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры и иных объектов в соответствии с документацией по планировке территории. Исходя из официального толкования комплексного освоения территории можно сделать вывод о том, что указанные мероприятия могли осуществляться исключительно в отношении территории, свободной от объектов капитального строительства жилого назначения.

Одним из важнейших этапов развития правового регулирования отношений, направленных на развитие территорий, стало принятие Федерального закона № 373-ФЗ¹², согласно которому в законодательство было введено понятие деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории (далее — деятельность по КУРТ). Благодаря новому механизму были существенно расширены сферы развития территории.

Деятельность по КУРТ аккумулировала деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории, направленной на размещение, строительство и реконструкцию объектов жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, по архитектурно-строительному проектированию,

¹⁰ Грицкова Ю. В. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 05.05.2007 № 265 «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» (вместе с Положением об отборе экспериментальных инвестиционных проектов комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства) // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2429.

¹² Федеральный закон от 03.07.2016 № 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 (ч II.). Ст. 4306.



а также обеспечивала создание объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

Законодательное определение деятельности по КУРТ обоснованно подвергалось критике¹³, поскольку, не являясь самостоятельным видом градостроительной деятельности, деятельность по КУРТ не обладала сущностными характеристиками, отличавшими ее от иных видов градостроительной деятельности: архитектурно-строительного проектирования, капитального ремонта, строительства, реконструкции и сноса объектов капитального строительства.

С 30 декабря 2020 г. вступил в силу Федеральный закон № 494-ФЗ¹⁴, в соответствии с которым Градостроительный кодекс РФ дополнен новой главой 10 «Комплексное развитие территории». Вместо действовавшего правового регулирования деятельности по КУРТ была введена новая правовая дефиниция «комплексное развитие территории». КРТ впервые определено как самостоятельный вид градостроительной деятельности, установлены новые виды комплексного развития территорий, обладающих различным правовым режимом (территории жилой, не жилой застройки, незастроенные территории) и процедуры его осуществления.

В Федеральном законе № 494-ФЗ законодательно закреплено понятие комплексного развития территории, под которым понимается 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. Безусловно, представленная законодателем правовая дефиниция не лишена недостатков, поскольку представляется собой, скорее, не определение КРТ, а набор целей и компонентов комплексного развития территории.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 41 ГрК РФ документация по планировке территории, к которой относятся проект планировки территории и план межевания территории, формируются и утверждаются в целях обеспечения устойчивого развития территории, установления границ земельных участков, а также установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Следовательно, КРТ можно определить как комплекс общественных отношений, возникающих в процессе создания объектов капитального строительства в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории, с целью создания благоприятных условий проживания граждан, обновления среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов.

Вместе с тем параметры и методология создания благоприятных условий проживания граждан не определены. В соответствии с положениями Федерального

¹³ 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.

¹⁴ Федеральный закон от 30.12.2020 № 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 (ч. I). Ст. 33.

закона о публично-правовой компании «Фонд развития территории»¹⁵ создание благоприятных условий проживания граждан закреплено в качестве одной из целей деятельности Фонда развития территорий (ч. 1 ст. 13.8), а деятельность по созданию комфортных и благоприятных условий проживания осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности. Создание благоприятных условий проживания граждан декларируется целью деятельности публично-правовой компании «Фонд развития территорий» (ч. 1 ст. 3 данного Закона), а также целью АО «Единый институт развития в жилищной сфере»¹⁶, Московского фонда реновации жилой застройки¹⁷.

В Жилищном кодексе указано, что управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан¹⁸. Аналогичная ситуация складывается в отношении понятия «обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов». Лишь в Законе РФ «О статусе столицы Российской Федерации» обновление среды жизнедеятельности определено в качестве одного из направлений реновации жилищного фонда в городе Москве.

Очевидно, что категории «благоприятные условия проживания граждан», «обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов» требуют правовой регламентации для обеспечения целей максимально сбалансированного использования территориальных ресурсов, сохранения экологического равновесия, повышения качества жизни населения в условиях отсутствия нормативного материала, который определял бы критерии благоприятных условий проживания, обновления среды жизнедеятельности и достижения стратегических целей развития жилищной сферы.

Несколько шире понятие КРТ раскрывается через цели комплексного развития территории в соответствии со ст. 64 ГрК РФ. В частности, институт КРТ призван обеспечить сбалансированное и устойчивое развитие поселений, городских округов посредством повышения качества городской среды, а также улучшения таких характеристик объектов капитального строительства, как внешний облик, архитектура и стилистика, обеспечить развитие инфраструктур — инженерной, социальной, транспортной, повысить эффективность использования территорий поселений, городских округов, в том числе сформировать комфортную городскую среду, создать места обслуживания и места приложения труда.

Вместе с тем указанные цели носят преимущественно декларативный характер, а положения ГрК РФ не содержат требований к качеству реализуемых

¹⁵ Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4767.

¹⁶ Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О содействии развитию жилищного строительства». Часть 1 ст. 3 // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3617.

¹⁷ Закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 (ред. от 01.07.2021) «О статусе столицы Российской Федерации». Часть 5 ст. 7.7 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

¹⁸ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 07.10.2022). Статья 161 // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.



проектов комплексного развития территории, в том числе методологии, позволяющей реализовать строительство на условиях комплексности, устойчивости развития территории, а как следствие — не обуславливают достижение целей развития территории.

Благоприятные условия проживания и обновление среды жизнедеятельности являются комплексными категориями, аккумулирующими градостроительную, экологическую, инвестиционную и другие отрасли права, что обуславливает сложности с выработкой категориального аппарата.

Комплексное развитие территории, являясь самостоятельным видом градостроительной деятельности, с одной стороны, носит интегративный характер, выражающийся в осуществлении КРТ в соответствии с гражданским, жилищным, земельным законодательством, законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, законодательством в области охраны окружающей среды, а с другой — должно отличаться обособленностью, выражающейся в целях данного вида деятельности, направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования путем обеспечения сбалансированного развития инфраструктуры и повышения эффективности освоения и редевелопмента территории, что предполагает совершенствование действующей нормативно-правовой базы, в том числе технических регламентов и нормативных правовых актов, направленных на регулирование санитарно-эпидемиологическое благополучия населения, охраны окружающей среды, энергетической эффективности и др.

В рамках механизма КРТ законодатель выделяет следующие виды: жилой застройки; нежилой застройки; незастроенной территории и КРТ по инициативе правообладателей. При этом стоит согласиться с мнением специалистов, что перечень видов КРТ приводится по разным признакам. Основная классификация проведена по признакам наличия и типа застройки, и лишь комплексное развитие территории по инициативе правообладателя обособляется от иных видов КРТ¹⁹.

Реализация КРТ, за исключением КРТ по инициативе правообладателя, а также КРТ незастроенной территории, осуществляется на основании решения о КРТ, а также заключаемого договора о комплексном развитии территории. В соответствии с положениями ст. 67 ГрК РФ в решение о комплексном развитии территории включается перечень предельных параметров разрешенного строительства, определяемый субъектом Российской Федерации. Договор о комплексном развитии территории, заключаемый в целях реализации решений о КРТ, должен содержать данные о соотношении общей площади жилых и нежилых помещений, а также перечень видов работ по благоустройству территории, срок их выполнения без указания комплексности планируемых к осуществлению работ.

Следует согласиться с мнением С. И. Шульженко, что все существенные условия договора о комплексном развитии территории определяются публичным

¹⁹ Кирсанов А. Р. Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в РФ. 2021. № 4 (235) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidy-kompleksnogo-razvitiya-territoriy> (дата обращения: 08.10.2022).

образованием в одностороннем порядке с учетом предложений потенциальных инвесторов²⁰.

Правовая регламентация комплексного развития территории предоставляет органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления широкие полномочия в сфере нормативно-правового регулирования. В частности, на уровне субъекта РФ должны быть определены критерии многоквартирных домов, подлежащих сносу или реконструкции, адресные программы сноса, реконструкции объектов капитального строительства, порядок реализации решения о КРТ, образования границ территории, подлежащей КРТ.

Нормативный материал, который определял бы иные параметры развития территории на основании принципа комплексности, отсутствует, а принимаемые решения о комплексном развитии территории отличаются разнообразием. В частности, решение о комплексном развитии территории не жилой застройки, расположенной в границах муниципальных образований «Город Ростов-на Дону» и «Аксайское городское поселение», утвержденное постановлением Правительства Ростовской области от 27 июня 2022 г. № 555²¹, устанавливает лишь следующие предельные параметры разрешенного строительства: предельное количество этажей, максимальный процент застройки в границах земельного участка, предельную плотность застройки в отношении жилых объектов капитального строительства, а также предельный процент озеленения жилой и общественно-деловой зон. Предельные параметры разрешенного строительства транспортных, коммунальных и общественно-деловых зон не определены.

В качестве иного примера можно рассмотреть решение о комплексном развитии территории жилой застройки городского округа «Город Архангельск», утвержденное постановлением главы городского округа «Город Архангельск» от 18.03.2022 № 557²². В указанном решении в отношении каждого объекта капитального строительства приведены предельные параметры разрешенного строительства: минимальный размер земельного участка, процент застройки, предельное количество этажей, предельная высота объекта, а также доля озеленения.

Принятие подобных решений о комплексном развитии территории вполне закономерно в условиях отсутствия методологии комплексного развития территории, поскольку они основаны на существующих предельных параметрах разрешенного строительства отдельных объектов капитального строительства, не обеспечивающих комплексное развитие территории.

Обеспечить гармоничное включение проектируемых норм, обеспечив непротиворечивость подходов в регулировании комплексного развития территории в условиях отсутствия единых требований к КРТ, крайне затруднительно и формирует потребность в разработке критериев и методик формирования благоприятных условий проживания и обновления среды жизнедеятельности на федеральном уровне.

Достичь целей КРТ возможно путем принятия государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ по комплексному развитию территории,

²⁰ Шульженко С. И. Правовые проблемы комплексного развития территории (часть 2) // Управленческое консультирование. 2022. № 2. С. 174—189.

²¹ URL: <https://www.donland.ru/documents/15991/>.

²² URL: <https://www.arhcity.ru/?page=26/15425>.



поскольку только программы как комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, позволяют сформировать единый механизм реализации государственной политики по комплексному развитию территории с соблюдением требований к осуществлению комплексного развития территории.

Подводя итог, можно констатировать, что в Российской Федерации создана нормативно-правовая основа комплексного развития территории. Однако говорить о существовании целостной системы нормативно-правового регулирования отношений, связанных с комплексным развитием территории, безусловно, преждевременно. Многие вопросы нуждаются в самостоятельном исследовании, а регулирующее их законодательство — в дальнейшем развитии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Грицкова Ю. В.* Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
2. *Кирсанов А. Р.* Виды комплексного развития территорий // Имущественные отношения в РФ. — 2021. — № 4 (235).
3. *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.
4. *Шульженко С. И.* Правовые проблемы комплексного развития территории (часть 2) // Управленческое консультирование. — 2022. — № 2. — С. 174—189.