

УДК 349.412.24(045)

*Г.Л. Землякова***ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ  
В АСПЕКТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН<sup>1</sup>**

Написание данной статьи спровоцировало широкое обсуждение в прессе осенью 2022 г. вопроса о «дачной реновации», т. е. возможности распространения института комплексного развития территорий на индивидуальные дома, в частности расположенные в садовых товариществах. Автором рассматриваются действующие нормы законодательства, позволяющие и в настоящее время включать в территории комплексного развития индивидуальные жилые дома, но препятствующие делать это массово. Проанализированы нормы законодательства об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд в связи с осуществлением комплексного развития территорий. Сделан вывод о том, что при реализации данного механизма в конкуренцию вступают два различных частных интереса, позиция одного из которых поддерживается органами власти. Соответственно, проблема соблюдения прав граждан, чьи дома попадают в границы территории комплексного развития, заключается с одной стороны в неопределенности понятия «публичные нужды», а с другой стороны – в отсутствии научной обоснованности и обязательности исполнения документов территориального планирования.

*Ключевые слова:* комплексное развитие территорий, реновация, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, изменение градостроительной документации, градостроительная политика, гарантии права частной собственности.

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-1-125-133

Удобство и безопасность – это те критерии, которым должно отвечать жилье для каждого человека [1].

Конечно, когда это жилье пришло в ветхое, аварийное, не совсем пригодное для проживания состояние, а гражданин не имеет возможности приобрести другое жилье, то вопрос переселения для него стоит весьма остро. И в этом случае институт реновации, а точнее, комплексного развития территорий, возможно, мог бы для него являться некоторым спасительным инструментом.

Но только не в случае, когда гражданин достаточно комфортно и безопасно проживает в своей квартире, и тем более – в своем доме, и вдруг ему объявляют о реновации и необходимости переселения, при этом требуется оформить массу документов, сделать выбор между получением денежного возмещения или другого жилья в неизвестно каком районе и неизвестно на каком удалении от того места, где этот человек проживал.

Эта тема является весьма актуальной в связи широким обсуждением в средствах массовой информации в ноябре 2022 г. вопроса о «дачной реновации». С такой инициативой в Минстрой обратился Российский союз промышленников и предпринимателей и Российский союз строителей.

Как можно понять из средств массовой информации, «дачная реновация» – инициатива, согласно которой можно будет использовать земли садоводческих товариществ под многоквартирную застройку по договорам о комплексном развитии территорий. В идеале это должно одновременно и повысить комфорт проживания за счет строительства нового жилья, и помочь развитию городской инфраструктуры на «дачных» землях. Согласно инициативе возводить можно будет многоквартирные, малоэтажные и даже индивидуальные дома – фактически коттеджные поселки. Но последнее, заведомо не реалистично, т. к. совершенно не выгодно застройщикам [2]. При этом жителям могут предложить переезд в многоквартирные или малоэтажные дома, стоимость квадратного метра в которых будет ниже средней по стране цены в 83 тыс. руб. [3]. То есть – в дешевое жилье.

Конечно, развитие территорий, которые не обеспечены инфраструктурой, это благая цель. Во всяком случае, именно в обустройстве территорий, в создании комфортных бытовых и социальных условий для жизни людей и состоит смысл комплексного развития. Но на деле может оказаться иначе, потому что застройщиков интересуют в первую очередь уже обеспеченные инфраструктурой территории. Кроме того, ввиду того, что многие садовые товарищества расположены на землях сельскохозяйственного назначения, возникает угроза дополнительного перевода участков, занятых садово-

<sup>1</sup> Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

дами и близлежащих территорий, в земли населенных пунктов. Для многих дачников свой огород является некоторым подспорьем в обеспечении себя и своих семей овощами и фруктами, и они не готовы лишиться собственного жилья, огорода и места отдыха.

В связи с этим вспоминается история с выселением людей из частных домов в Южном Бутове, которая произошла в 2006 г. И, несмотря на возмущение граждан, выступления представителей общественности, выселение шло своим чередом, частные дома сносились, освобождая место для застройки многоквартирными домами.

Тем не менее в 2006 г. действовала норма ст. 49 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) в прежней редакции, в соответствии с которой изъятие земельных участков для государственных нужд осуществлялось в случаях, установленных законами субъектов РФ применительно к участкам, находящимся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований. Нельзя сказать, что изъятие в Бутове проходило в точном соответствии с буквой закона, т. к. на уровне Москвы этот вопрос регулировался постановлением [4] и распоряжением [5] Правительства, но тем не менее федеральный закон предоставлял субъектам РФ возможности для решения проблем, связанных с развитием городов.

С 1 апреля 2015 г. ст. 49 ЗК РФ действует в новой редакции, согласно которой изъятие может осуществляться только по основаниям, предусмотренным федеральными законами. Однако число таких федеральных законов неуклонно растет.

Примечательно, что в п. 2 ст. 49 ЗК РФ речь идет о возможности изъятия земельных участков, необходимых для размещения объектов, перечисленных в данной норме, при отсутствии иных вариантов их размещения.

В то же время в ст. 49 ЗК РФ не содержится упоминания о такой цели изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд как комплексное развитие территорий. Видимо, такого упоминания и быть не может, в связи с тем, что целями комплексного развития территории помимо устойчивого развития поселений являются, в том числе улучшение жилищных условий граждан, создание необходимых условий для благоустройства территорий, повышение эффективности использования территорий поселений, привлечение внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий, создание мест обслуживания и мест приложения труда (ч. 1 ст. 64 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ)).

Под благоустройством территорий понимается весьма широкий круг различных видов деятельности по инженерной подготовке к озеленению, устройству покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства, направленных на улучшение функционального, санитарного, экологического и эстетического состояния участка [6].

Четко установленные критерии признания неэффективно используемых земельных участков в настоящее время отсутствуют [7].

О мерах по реализации инвестиционных проектов по созданию мест приложения труда еще 31.12.2019 было принято Постановление Правительства Москвы № 1874-ПП [8]. По сути, в соответствии с этим актом места приложения труда это любые объекты капитального строительства как социального, так и промышленного назначения. Позднее в Приказе Минэкономразвития России от 15.02.2021 № 71 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования» места приложения труда были определены как совокупность рабочих мест.

Что касается улучшения жилищных условий граждан, то в Паспорте национального проекта «Жилье и городская среда» [9] под этим подразумевается массовое жилищное строительство.

Таким образом, перечень объектов, которые могут возводиться на территориях комплексного развития, является открытым. Соответственно необходимость существования ст. 49 ЗК РФ вызывает некоторые сомнения. Тем более что она предполагает изъятие земельных участков в исключительных случаях. Но строительство одних многоквартирных домов (имеющих большее количество жилой площади) вместо других (имеющих меньшую этажность и, соответственно, меньшую жилую площадь) нельзя отнести к исключительным случаям, т. к. часто оно обусловлено не нуждами населения, а интересами инвестора. Причем ст. 56.12 ЗК РФ устанавливает более сжатые (по сравнению с общими) сроки и процедуры изъятия земельных участков под комплексное развитие.

В связи с этим возникает вопрос: является ли в действительности комплексное развитие территорий механизмом устойчивого развития **территорий** или все же устойчивого развития строительной отрасли, улучшения положения крупных застройщиков и стабилизации рынка недвижимости? Ведь

для того, чтобы реновация была действительно социально-ориентированным механизмом, должно быть урегулировано качество возводимого жилья и не только стройматериалов и комфортная для проживания человека площадь, но и психологически комфортная для проживания плотность застройки и проживания людей, окружающая среда. Также важны четкие требования к инфраструктуре, коммуникациям и благоустройству застраиваемых территорий. Однако, несмотря на существование механизма комплексного развития территорий, по сути, с 2007 г. [10] повсеместно можно наблюдать, что жилые комплексы возводятся крупными застройщиками без подъездных дорог, автомобильных парковок, детских садов, школ и т. п. При этом, когда развиваются территории, на которых уже есть вся инфраструктура (дороги, коммуникации), не вполне понятно, в чем же развитие, помимо того, что население такой огромной страны как Россия, концентрируется в нескольких городах, а вся остальная территория остается совершенно не обустроенной.

Относительно вопроса о «дачной реновации» следует заметить, что и в настоящее время на основании ч. 3 ст. 65 ГрК РФ в границы территории комплексного развития жилой застройки, могут быть включены земельные участки, занятые домами блокированной застройки и объектами индивидуального жилищного строительства.

Из ч. 8 ст. 65 ГрК РФ следует, что дома блокированной застройки и объекты индивидуального жилищного строительства, признанные аварийными или соответствующие критериям, установленным субъектом РФ и характеризующим их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения, могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории.

Многие субъекты РФ уже установили эти критерии. Чаще всего это уровень физического износа, превышающий 50 %, или отсутствие хотя бы одной из централизованных систем инженерно-технического обеспечения. Для изъятия земельного участка с расположенным на нем домом достаточно наличие одного критерия. При этом актами отдельных субъектов РФ предусмотрена необходимость обеспечения индивидуального жилого дома всеми возможными коммуникациями: водоснабжением, водоотведением, электроснабжением, теплоснабжением, газоснабжением (Постановление Правительства Пензенской обл. от 19.08.2021 № 513-пП [11], Постановление Правительства Республики Алтай от 29.10.2021 № 334 [12]). В иных субъектах РФ перечень коммуникации несколько уже. Так, например, дом должен быть обеспечен системами холодного водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения и газоснабжения в соответствии с Постановлением правительства Тульской области от 29.09.2021 № 614 [13], водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, теплоснабжения (или индивидуальным газовым оборудованием) – согласно Постановлению Правительства Орловской области от 05.10.2022 № 596 [14], Постановлению Правительства ЯНАО от 16.08.2021 № 726-П [15], Постановлению Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 30.09.2021 № 587 [16], Постановлению Правительства Хабаровского края от 23.08.2021 № 379-пр [17].

Что касается уровня физического износа, то, следует отметить, что проблемными моментами в настоящее время являются:

несовершенство законодательно установленной системы регламентации этапов жизненного цикла объекта капитального строительства, отсутствие целостной системы оценки технических решений на различных этапах жизненного цикла (особенно на этапе эксплуатации);

ограничение области применения сводов правил, отсутствие понятного механизма применения обязательных и добровольных требований [18].

Физический износ жилых зданий определяется экспертом в соответствии с Ведомственными строительными нормами 1986 г. Например, перекос оконных и дверных проемов, коробок, деформация стен, поражение древесины гнилью, увлажнение древесины, повреждение венцов гнилью и трещинами, прогибы и просадки дощатых полов, трещины в цоколе; трещины, сколы и выпадение камней в надземной части столбов с кирпичным цоколем – все это отдельные признаки физического износа конструкций и элементов жилых зданий более 50 % [19].

Таким образом, физический износ практически любого деревянного дома, построенного 50 и более лет назад, может быть оценен в 50 %. Коммуникации также имеются далеко не во всех индивидуальных домах, хорошо, если есть электричество и колодец.

Поэтому, несмотря на то, что в ч. 2 ст. 65 ГрК РФ не указаны объекты индивидуального жилищного строительства и дома блокированной застройки, таковые вместе с земельными участками, на которых они расположены, и в настоящее время могут включаться в территорию комплексного

развития **жилой** застройки и изыматься для государственных или муниципальных нужд, если они соответствуют критериям установленным актом субъекта РФ и если они расположены в границах элемента планировочной структуры поселения, городского округа, в котором расположены многоквартирные дома, подпадающие под комплексное развитие.

Следовательно, массовое освоение земель, занятых индивидуальными домами, для застройщиков сейчас затруднено тем, что, во-первых, рядом с такими домами должны находиться аварийные многоквартирные дома, включаемые в территорию комплексного развития. Однако на практике более вероятен вариант, когда новые многоквартирные дома подходят вплотную к ранее построенным индивидуальным. И, во-вторых, при необходимости включения индивидуального дома в территорию комплексного развития необходимо каждый индивидуальный дом оценивать на предмет его аварийности и соответствия критериям, установленным нормативным актом субъекта РФ.

Сам механизм комплексного развития территорий напоминает т. н. контрактное зонирование [20], т. е. по сути, именно застройщик (инвестор) определяет, что конкретно он будет строить на этой территории, и под эти планируемые объекты органы местного самоуправления изменяют правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) и генеральный план после того, как будет подготовлена и утверждена документация по планировке территории. В соответствии с ч. 4 ст. 68 ГрК РФ уполномоченный орган по договору о комплексном развитии территории принимает на себя обязательство утвердить документацию по планировке территории и принять решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд. И хотя внесение изменений в генеральный план и ПЗЗ в этой статье не упоминается (в качестве обязательства уполномоченного органа), но согласно ч. 6–8 ст. 66 ГрК РФ сама процедура принятия и реализации решения о комплексном развитии территории это предполагает. А в соответствии с ч. 1–3 ст. 8 ГрК РФ утверждение всех этих документов относится к полномочиям органов местного самоуправления.

То есть реализация органом местного самоуправления своих полномочий становится предметом договора (сделки). Если применительно к любой территории или земельным участкам функциональное и градостроительное зонирование может изменяться в плане назначения и использования территории на основании договоров органов власти с частными лицами, то возникает риторический вопрос: а для чего или для кого вообще существуют документы зонирования, и тем более планирования.

Таким образом, управление в сфере градостроительства постепенно приобретает «административное удобство» [21] для определенных лиц (крупных игроков строительного рынка) и подрывает доверие к нему со стороны населения [20, с. 167].

Проблема заключается в том, что предмет договора комплексного развития, в первую очередь перечень объектов, которые обязуется возвести застройщик, и их характеристик, установлен ГрК РФ весьма обобщенно. Согласно ч. 4 ст. 68 ГрК РФ, в договор о комплексном развитии территории включается перечень объектов капитального строительства, линейных объектов, подлежащих строительству, реконструкции, а также соотношение общей площади жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах, подлежащих строительству или реконструкции.

Договор о комплексном развитии территории трудно сравнить даже с государственным или муниципальным контрактом. Так, извещение об осуществлении закупки **должно** содержать информацию о количестве, единице измерения товара, описание объекта закупки, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики объекта закупки; при осуществлении закупки работ по строительству, реконструкции объекта капитального строительства – проектную документацию (ч. 1 ст. 33, ст. 42 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Процедура же принятия и реализации решения о комплексном развитии территории предполагает, что конкурсными условиями, указываемыми в решении о проведении торгов в форме конкурса, **могут** являться технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики, размер и характеристики площади жилых и (или) нежилых помещений, подлежащих передаче в собственность публичного образования. При этом условие о минимальном объеме предусмотренного договором о комплексном развитии территории финансирования работ является обязательным конкурсным условием. Более того, еще одним конкурсным условием (а всего их должно быть не менее двух) может являться цена права на заключение договора о комплексном развитии территории (п. 11,

12 Правил проведения торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 04.05.2021 № 701).

То есть неважно, что будет строить застройщик на территории комплексного развития, важна только сумма его планируемых финансовых вложений.

Надо отметить, что еще в 2018 г. Президент РФ дал поручение Правительству РФ представить предложения, предусматривающие переход в крупных городах от генерального плана к документу, определяющему стратегические направления градостроительного развития города, основанному на стратегии социально-экономического развития [22]. При реализации этого поручения окончательно будет выхолощен институт генерального плана, фактически из «института с ответственностью» он будет преобразован в институт стратегического планирования – в институт декларативный, без ответственности перед третьими лицами и без предоставления им каких бы то ни было правовых гарантий в отношении будущей судьбы принадлежащей им недвижимости [21].

Постепенное упразднение правового градорегулирования и утверждение, т. н. ручного управления в рамках системы точно-административного градостроительства, уже происходит в реальности [21]. При этом активное использование соглашений об изменении и применении градостроительной документации лишает какой-либо ценности само по себе существование градостроительной документации, определяющей назначение той или иной территории, с учетом планов развития населенного пункта в целом, в долгосрочной перспективе [20, с. 167].

Основные опасения в связи с вышеизложенным вызывает проблема соблюдения и защиты прав и интересов граждан, выселяемых из своих квартир и домов при осуществлении проектов комплексного развития территорий.

Как отмечает Верховный суд, приоритет публичной цели устойчивого развития территории в сфере градостроительных отношений обуславливает возможность ограничения в ходе градостроительной деятельности прав собственников и обладателей иных прав на земельные участки, расположенные на территории, правовой режим использования которой планируется изменить в соответствии с документами территориального планирования. При разработке ПЗЗ согласование частных и публичных прав и интересов, установление между ними разумного и справедливого баланса достигается, в том числе путем законного установления случаев и порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставлением компенсации в связи с лишением собственника принадлежащего ему имущества [23].

Регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере, в частности при осуществлении ими полномочий по комплексному социально-экономическому развитию территорий. Данные отношения, по мнению Конституционного суда РФ, в конечном счете, имеют целью обеспечение прав граждан на благоприятные условия жизни, на транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных организаций и т. п., т. е. прав, если непосредственно в Конституции РФ и не названных, то предопределенных такими закрепленными в ней в качестве элементов конституционно-правового статуса личности правами, как право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27, ч. 1), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41, ч. 1), право на благоприятную окружающую среду (ст. 42) и ряд других [24].

Тем не менее, как видно из норм ГрК РФ о комплексном развитии территории, указанные права, а также право частной собственности не то, что не соблюдаются, они, по сути, не имеют никаких гарантий, поскольку любой суд вынесет решение об изъятии земельного участка, если это обосновывается «государственными или муниципальными нуждами». Причем если изъятие происходит при реализации проекта комплексного развития территории, то суду даже не нужно устанавливать факт обоснованности и невозможности размещения планируемых к строительству объектов в другом месте, как того требует ст. 49 ЗК РФ.

Почему это стало возможным? Ведь именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). А законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на определенных принципах, закрепленных в ст. 2 ГрК РФ, которые, казалось бы, должны стоять на страже прав и свобод человека и гражданина.

Если посмотреть на две первые статьи ГрК РФ, в которых приводятся определения понятий, используемых в кодексе, и принципы градостроительного законодательства, то можно увидеть, что какие-либо права человека ни разу в этих статьях не упоминаются. Единственное упоминание о правах человека в ГрК РФ содержится в ст. 5.1, в которой речь идет об общественных обсуждениях и публичных слушаниях по проектам градостроительной документации.

В качестве первого принципа в ГрК РФ названо обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. А под устойчивым развитием территорий в п. 3 ст. 1 ГрК РФ понимается 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.

То есть единственное требование, которое должно соблюдаться в процессе осуществления градостроительной деятельности, это обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. А это в свою очередь означает обеспечение состояния среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов на человека (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека (ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Таким образом, получается, что устойчивое развитие территорий, которое является одной из целей комплексного развития территорий (в соответствии с ч. 1 ст. 64 ГрК РФ), не предполагает ориентацию на соблюдение таких прав граждан, как право на жилище, свободу передвижения, право собственности и т. п. Но на охрану этих прав направлены нормы Жилищного кодекса РФ о принятии решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросу его включения в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию (ст. 44, 46), о предоставлении возмещения или другого жилого помещения взамен изымаемого (ст. 32.1), а также нормы Земельного кодекса РФ, предусматривающие порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд (глава VII.1).

Иными словами, нормы законодательства, регулирующие комплексное развитие территорий, не противоречат Конституции РФ.

В решениях Конституционного Суда РФ последовательно находит свое отражение позиция о том, что в отношении собственности вмешательство государства не рассматривается в качестве нарушения баланса частных и публичных интересов при условии соразмерности используемых средств, преследуемой цели и соблюдения гарантий права частной собственности [25, с. 29].

Видимо, основным проблемным моментом в рассматриваемом вопросе являются публичные интересы или государственные и муниципальные нужды, для обеспечения которых возможно изъятие имущества у частных лиц.

Как указывал Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» под государственными или муниципальными нуждами при изъятии земельных участков следует понимать потребности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, связанные с обстоятельствами, установленными соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ, удовлетворение которых невозможно без изъятия земельных участков (например, выполнение международных обязательств Российской Федерации, размещение объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов их размещения, застройка в соответствии с генеральными планами городских и сельских поселений).

Очевидно, что к настоящему времени приведенное определение публичных нужд утратило свою актуальность. Применительно к реализации проектов комплексного развития территорий не имеет значения ни отсутствие других вариантов размещения объектов, которые будут построены на изымаемых земельных участках, ни содержание генеральных планов поселений.

Следовательно, можно сделать вывод, что при осуществлении комплексного развития территорий в конкуренцию вступают не частный и публичный интересы, а два различных частных интереса, позиция одного из которых поддерживается органами власти. В связи с этим проблема соблюдения прав граждан при осуществлении комплексного развития территорий заключается с одной стороны в

неопределенности понятия «публичные нужды», а с другой стороны, в отсутствии научной обоснованности и обязательности исполнения документов территориального планирования.

Надо отметить, что задачей формирования новой градостроительной политики в соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, в частности является объединение генерального плана и правил землепользования и застройки в единый документ, определяющий основные подходы к градостроительному развитию муниципальных образований. В числе мероприятий, которые будут способствовать формированию новой градостроительной политики и жилищному строительству, названы мероприятия по сокращению количества документов, необходимых для реализации градостроительной политики, снятию избыточных ограничений для строительства, а также приоритетное применение механизмов комплексного развития территорий.

Из вышеизложенного можно заключить, что тенденция ограничения права частной собственности, права на жилище граждан будет нарастать и обосновываться необходимостью строительства доступного жилья, формирования здоровой городской среды, безопасной среды обитания человека.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пункт 9 – 32 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом: утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.
2. Корсунская Е. «Дачная реновация»: кого она затронет и что построят вместо частных домов? URL: <https://www.cian.ru/stati-dachnaja-renovatsija-kogo-ona-zatronet-i-chto-postrojat-vmesto-chastnyh-domov-327998/> (дата обращения: 16.11.2022.).
3. 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-renovatciiu-dlia-sadovodov> (дата обращения: 11.11.2022.).
4. Постановление Правительства Москвы от 02.07.2002 № 494-ПП «Об утверждении Программы жилищного строительства по городскому заказу до 2005 года и о заданиях по жилищному строительству на период до 2010 года» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 42.
5. Распоряжение Правительства Москвы от 29.04.2004 № 837-ПП «Об изъятии для государственных нужд земельных участков, попадающих в зону строительства на территории пос. Бутово Юго-Западного административного округа города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 32.
6. Пункт 3.2 Свода правил 82.13330.2016 Благоустройство территорий. Актуализированная редакция СНиП III-10-75 (с Изменением № 1): утв. Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 972/пр.
7. Доклад «О стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года». Государственный Совет Российской Федерации. 2022. Июнь. URL: [https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1673118582&tld=ru&lang=ru&name=1655813773\\_Strategiya\\_razvitiya\\_stroitelnoy\\_otrasli\\_i\\_ZhKH\\_do\\_2030\\_g.pdf&text=О%20стратегии%20развития%20строительной%20отрасли%20и%20жилищно-коммунального%20хозяйства%20Российской%20Федерации%20до%202030%20года%20с%20прогнозом%20на%20период%20до%202035%20года](https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1673118582&tld=ru&lang=ru&name=1655813773_Strategiya_razvitiya_stroitelnoy_otrasli_i_ZhKH_do_2030_g.pdf&text=О%20стратегии%20развития%20строительной%20отрасли%20и%20жилищно-коммунального%20хозяйства%20Российской%20Федерации%20до%202030%20года%20с%20прогнозом%20на%20период%20до%202035%20года) Государственный%20Совет%20Российской%20Федерации&url=http%3A%2F%2Fancb.ru%2Ffiles%2Fck%2F1655813773\_Strategiya\_razvitiya\_stroitelnoy\_otrasli\_i\_ZhKH\_do\_2030\_g.pdf (дата обращения: 21.11.2022.).
8. Постановление Правительства Москвы от 31.12.2019 № 1874-ПП «О мерах по реализации инвестиционных проектов по созданию мест приложения труда на территории города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 1.
9. Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Ст. 46.1 – 46.3 ГрК РФ о развитии застроенных территорий были введены Федеральным законом от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498.
11. Постановление Правительства Пензенской обл. от 19.08.2021 № 513-пП «Об определении критериев соответствия объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие жилой застройки в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. 2021. № 58.
12. Постановление Правительства Республики Алтай от 29.10.2021 № 334 «Об определении критериев многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, располо-

- женных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки, и критериев жилых домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, не признанных аварийными, расположенных в границах застроенной территории на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития жилой застройки на территории Республики Алтай» // *Официальный портал Республики Алтай*. URL: <http://www.altai-republic.ru> (дата обращения: 29.10.2021.).
13. Постановление правительства Тульской области от 29.09.2021 № 614 «Об определении критериев соответствия объектов недвижимого имущества, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки» // *Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации*. URL: <http://npratula.ru> (дата обращения: 30.09.2021.).
  14. Постановление Правительства Орловской области от 05.10.2022 № 596 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, расположенные на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки, характеризующих их высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения» // *Государственная специализированная информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр»* URL: <http://orel-region.ru> (дата обращения: 07.10.2022.).
  15. Постановление Правительства ЯНАО от 16.08.2021 № 726-П «Об установлении критериев в соответствии с пунктом 3 части 8 ст. 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // *Красный Север*. 2021. Спецвыпуск № 66.
  16. Постановление Правительства Кемеровской области - Кузбасса от 30.09.2021 № 587 «Об установлении критериев, которым должны соответствовать многоквартирные дома, не признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенные в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и критериев, которым должны соответствовать жилые дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома в соответствии с пунктом 3 части 8 статьи 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // *Официальный сайт «Электронный бюллетень Правительства Кемеровской области – Кузбасса»* URL: <http://bulleten-kuzbass.ru/> (дата обращения: 30.09.2021.).
  17. Постановление Правительства Хабаровского края от 23.08.2021 № 379-пр «Об установлении критериев, характеризующих высокий уровень износа, ненадлежащее техническое состояние или отсутствие систем инженерно-технического обеспечения домов блокированной застройки, объектов индивидуального жилищного строительства, садовых домов, расположенных на земельных участках, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории жилой застройки» // *Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края*. URL: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения: 25.08.2021.).
  18. 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*. 2022. № 45. Ст. 7815.
  19. Ведомственные строительные нормы. Правила оценки физического износа жилых зданий ВСН 53-86(р), утв. Приказом Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР № 446 от 24 декабря 1986 г. // СПС «КонсультантПлюс».
  20. 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.
  21. Трутнев Э.К. Вопросы предопределённости содержания новелл законодательства по упразднению генеральных планов // URL: [https://urban.hse.ru/discussion\\_trutnev\\_nogenplan](https://urban.hse.ru/discussion_trutnev_nogenplan) (дата обращения 19.12.2022 г.).
  22. Перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета. Президент утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 23 ноября 2018 года. // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59450> (дата обращения: 19.12.2022.).
  23. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.06.2019 № 58-АПА19-8 // СПС «КонсультантПлюс».
  24. Определение Конституционного Суда РФ от 06.10.2015 № 2317-О «По жалобе гаражно-строительного кооператива «Полет» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 22 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и части 4 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



25. Латынин О.А. Допустимые правоограничения собственности в толковании Конституционного Суда Российской Федерации // Юрист. 2022. № 11. С. 27–30.

Поступила в редакцию 12.12.2022

Землякова Галина Леонидовна, доктор юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права  
ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»  
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, 10  
E-mail: landlaw@igpran.ru

***G.L. Zemlyakova***

**PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF INTEGRATED DEVELOPMENT  
OF TERRITORIES IN THE ASPECT OF ENSURING THE RIGHTS OF CITIZENS**

DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-1-125-133

The writing of this article provoked a wide discussion in the press in the fall of 2022 on the issue of "dacha renovation", that is, the possibility of extending the institute of integrated development of territories to individual houses, in particular, those located in garden associations. The author considers the current norms of legislation, which allow at present to include individual residential buildings in the territory of integrated development, but prevent them from doing it en masse. The norms of the legislation on the withdrawal of land plots for state and municipal needs in connection with the implementation of the integrated development of territories are analyzed. It is concluded that when implementing this mechanism, two different private interests enter into competition, the position of one of which is supported by the authorities. Accordingly, the problem of observance of the rights of citizens whose houses fall within the boundaries of the integrated development territory lies, on the one hand, in the uncertainty of the concept of "public needs", and on the other hand, in the lack of scientific validity and mandatory execution of territorial planning documents.

*Keywords:* integrated development of territories, renovation, withdrawal of land plots for state and municipal needs, changes in urban planning documentation, urban planning policy, guarantees of private property rights.

Received 12.12.2022

Zemlyakova G.L., Doctor of Law, Associate Professor,  
Leading Researcher in the Sector of Environmental, Land and Agrarian Law  
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences  
Znamenka st., 10, Moscow, Russia, 119019  
E-mail: landlaw@igpran.ru