

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
"МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)"

Москва, ул. Садовая-Кудринская, д.9

Центр компетенций «ГЕОПРАВО»

Кафедра экологического и природоресурсного права

**Аналитический доклад по итогам научно-практического
круглого стола
«Правовое обеспечение пространственного развития Российской
Федерации: земельно-правовые и градостроительно-правовые
аспекты»**

Автор: **Романова Ольга Александровна**, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

13 октября в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся научно-практический круглый стол «Правовое обеспечение пространственного развития Российской Федерации: земельно-правовые и градостроительно-

правовые аспекты», организованный Центром компетенций «ГЕОПРАВО» и кафедрой экологического и природоресурсного права в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Основные задачи проведения круглого стола состояли в оценке современного правового обеспечения пространственного развития Российской Федерации на основе анализа действующего земельного и градостроительного законодательства в контексте реализации Стратегии пространственного развития РФ, выявлении правовых проблем и выработке подходов к их решению и путей дальнейшего совершенствования действующего российского земельного и градостроительного законодательства.

Участники в дискуссионном режиме обсудили актуальные правовые, методологические и организационные вопросы развития городских и сельских территорий в Российской Федерации. В обсуждении приняли участие представители Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Минстроя России, Томского государственного университета, Фонда «Институт экономики города», МАРХИ, Научно-исследовательского и проектного института Генерального плана города Москвы, Государственного университета по землеустройству, Саратовской государственной юридической академии, Волгоградского института управления (филиал) РАНХиГС при Президенте РФ.

Участниками круглого стола было отмечено, что основные изменения земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации за последние три года направлены на реализацию Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (в ред. от 30.09.2022) (далее - Стратегия). Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разработанный в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», содержание которого направлено на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 16

января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», а также на достижение национальных целей и стратегических задач, установленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Стратегия также учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 16.12.2021 № 3633-р).

Особенностью данного документа является то, что постановка стратегических целей и задач в нем осуществлено по территориальному принципу с учетом особенностей территорий субъектов Российской Федерации и степени их освоения и социально-экономического развития.

В Стратегии обозначены основные проблемы пространственного развития России на современном этапе, к которым, помимо прочего, отнесены:

- низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в крупных городских агломерациях, крупнейших городских агломерациях и городских агломерациях;
- существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;
- несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом;
- низкая транспортная доступность сельских территорий;
- несбалансированное пространственное развитие крупных городских

агломераций, крупнейших городских агломераций и городских агломераций.

Для решения поставленных проблем определены приоритетные направления пространственного развития, в том числе:

- преодоление инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;

- обеспечение повышения качества и комфортности городской среды за счет капитального ремонта жилого фонда, расселения из ветхого и аварийного жилья, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры,

- обеспечение сбалансированного развития городских территорий, в том числе путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий;

- обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий, входящих в состав крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций, за счет содействия межмуниципальному взаимодействию в целях формирования документов стратегического планирования, формирования единой градостроительной политики, решения общих социально-экономических проблем, в том числе инфраструктурных и экологических и др.

Реализация Стратегии требует, помимо экономических, технологических и других механизмов, трансформации существующих земельно-правовых и градостроительных правовых механизмов, обеспечивающих максимально эффективное и рациональное использование земель с учетом установленных Стратегией перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации в целях ликвидации социально-экономического неравенства территорий, существующих инфраструктурных ограничений их развития и повышения доступности и качества магистральной транспортной инфраструктуры.

Кичигин Николай Валерьевич, и.о. заведующего отделом экологического

и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук, свое выступление посвятил вопросу о необходимости закрепления в градостроительном законодательстве понятия и правового режима городских и сельских поселений. В основу Стратегии заложен агломерационный принцип, согласно которому государство должно оказывать содействие развитию крупных и крупнейших городских агломераций. По его мнению, в целях реализации Стратегии в Градостроительном кодексе Российской Федерации должны найти отражение понятие «городская агломерация», а также правовой режим городских агломераций, как минимум в части территориального планирования. Помимо городских агломераций в федеральном законодательстве получило закрепление понятие «сельская агломерация», однако не в градостроительном законодательстве, а в государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной Правительством Российской Федерации. По мнению эксперта, категория «сельская агломерация» также может быть закреплена в градостроительном законодательстве Российской Федерации для целей их выделения, оказания государственной поддержки в их развитии, однако необходимо выработать критерии выделения сельских агломераций.

Попова Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, директор центра контроля, финансового анализа и стратегического комплаенса РАНХиГС, представила сравнительно-правовой анализ существующих моделей развития общественных отношений: устойчивого, пространственного, комплексного. Были проанализированы различия и соотношение между указанными моделями, их сильные и слабые стороны, выявлены недостатки правового регулирования в России каждой из этих моделей. Как известно, Концепция устойчивого развития, зарождение которой связывается с речью Гру Харлем Бртундтланд, председателя Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию, созванной ООН в 1983 году, предполагает обеспечение гармоничного и сбалансированного развития общества, при

котором экономика, экология и социальные процессы имеют равное значение и должны быть сбалансированы, согласованы друг с другом, учитывая не только потребности ныне живущих людей на нашей планете, но и будущих поколений. В России также концепция устойчивого развития была воспринята, однако, нельзя сказать, что данная концепция стала каркасом для российской системы законодательства. Можно видеть ее проникновение в нормативные акты, и даже в судебную практику и поведение людей, но только фрагментарно. Это связано с тем, что данная концепция требует более детальной проработки по всем направлениям общественных отношений, так как достижение гармонии для разных общественных групп, территорий, профессии и т.п. имеет разные показатели.

Концепция пространственного развития, закрепленная в Стратегии, определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению. Данная концепция полагается на идеях модели размещения зон разной активности сельского хозяйства Иоганна фон Тюнена и теории размещения промышленности Альфреда Вебер (основ части экономической географии). Как полагает эксперт, отказываться от здравых идей о размещении производства в наиболее выгодных местах по отношению к источникам сырья и рынку рабочей силы для уменьшения издержек предпринимателей нецелесообразно, но при этом необходимо учитывать и другие аспекты, в том числе экологические, логистические, культурные и т.п. Пространственная асимметрия как на уровне государства, так и на глобальном уровне влечет за собой риски, включая риски национальной безопасности для России. В России до сих пор имеют место существенные диспропорции экономического развития территорий, на что указано в Стратегии в качестве одной из основных проблем пространственного развития, при этом инициативы создания территорий с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности (особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и т.п.), заложенные в Стратегию в качестве основных правовых механизмов ее

реализации, не достигли прогнозируемых показателей эффективности по результатам оценки Счетной палаты России, что требует проведения глубокого системного анализа правоприменительной практики.

Еще одной важной проблемой является использование в российской стратегии пространственного развития акцента на так называемые узловые точки роста, то есть на крупные города, вокруг которых возникает экономический рост (также можно сделать отсылку к сетевой теории городов Дж. Фридмана и пр.). При этом сельские территории, малые города остаются второстепенными в данной концепции развития. А значит, умаляются вопросы, связанные с продовольственной безопасностью, с экологической безопасностью, и, главное, с тем, что каждый человек в любом месте имеет право на получение всех цивилизационных благ в области культуры, здравоохранения, образования и т.п. Таким образом, снижается значение принципов, выработанных концепцией устойчивого развития и заложенных в Стратегии.

Вместе с тем, по мнению эксперта, определенное понимание о необходимости гармонизации развития городских и сельских территорий имеется. Об этом может свидетельствовать принятая государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696, приоритетами которой являются повышение качества жизни и уровня благосостояния сельского населения, формирование сбалансированной системы расселения, включающей различные типы населенных пунктов, с учетом региональной специфики и типов сельских территорий.

Приоритет прав человека, установление единых стандартов качества жизни как в крупных городах, так и в сельской местности должен быть озвучен, а исследуемые концепции должны применяться для гармоничного развития общества в единой непротиворечивой системе, закреплённой в концептуальных и законодательных актах.

Важнейшим вопросам развития сельских территорий посвятили свои

выступления *Гаврилюк Мария Никитична*, кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой градостроительства и пространственного развития по научной работе Государственного университета по землеустройству и *Ведышева Наталья Олеговна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Гаврилюк М.Н. выделила основные приоритетные направления развития агропромышленного комплекса (АПК):

1. в экономической сфере - повышение доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей;

2. в социальной сфере - устойчивое развитие сельских территорий в качестве неперемного условия сохранения трудовых ресурсов и территориальной целостности страны;

3. в сфере развития производственного потенциала - мелиорация земель сельскохозяйственного назначения, введение в оборот неиспользуемых земель.

4. в научной и кадровой сферах - обеспечение формирования инновационного агропромышленного комплекса.

5. развитие импортозамещающих подотраслей сельского хозяйства, включая овощеводство и плодоводство; экологическая безопасность сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Анализ пространственного развития отечественного АПК позволяет выявить неоднородность процессов, протекающих в сельском хозяйстве, и качества жизни в сельских поселениях, при этом эффективность функционирования сельскохозяйственных предприятий во многом зависит от пространственного размещения сельскохозяйственного производства. Сбалансированное развитие всех звеньев АПК, в том числе путем современных методов (например, путем точечного земледелия) – необходимое условие решения проблемы обеспечения страны продовольствием и сельскохозяйственным сырьем. Гаврилюк М.Н. доложила участникам, что кафедрой градостроительства и пространственного развития Государственного университета по землеустройству в рамках участия на 24 агропромышленной

выставке «Золотая осень» в номинации «Информационное обеспечение проектирования и управления в АПК» были выработаны критерии для территориального планирования сельскохозяйственных земель, а именно рационального развития и размещения сельского хозяйства в районе в целях формирования и развития единого территориального районного комплекса, а также проведены расчеты в целях отнесения земель к землям федерального, регионального и местного значения, что было отмечено по итогам выставки бронзовой медалью.

Раскрытию потенциала землеустройства как инструмента пространственного развития страны и регионов и обеспечения рационального использования земель посвятили свои выступления *Липски Станислав Анджеевич*, доктор экономических наук, заведующий кафедрой земельного права, и.о. декана факультета управления недвижимостью и права Государственного университета по землеустройству и *Галиновская Елена Анатольевна*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации». Эксперты отметили, что, несмотря на существенное реформирование института землеустройства в российском законодательстве и снижение его роли в регулировании земельных отношений, потенциал землеустройства не исчерпан. С 2018 г. идет разработка новой редакции Федерального закона «О землеустройстве».

К настоящему времени существуют как минимум три варианта его новой редакции, отличающиеся: 1) степенью преемственности по отношению к ключевым подходам к отечественному землеустройству, сформировавшимся за многолетнюю (если – не многовековую) историю его развития (в наибольшей мере эта преемственность характерна вариантам ГУЗа и Минсельхоза); 2) объемом заимствований зарубежного опыта (в наибольшей мере он присутствует в варианте Минэкономразвития); 3) учетом текущих проблем в землепользовании, в первую очередь – в сельскохозяйственном; 4) степенью

преемственности, или, наоборот, новаторства в отношении терминологии и состава документации (более консервативные варианты ГУЗа и Минсельхоза и отвергнутые – во многом именно по этой причине – варианты Минэкономразвития и Росреестра). В действительности таких вариантов больше, так как их разработчики находятся в дискуссии между собой и какие-то подходы, в т.ч. и принципиальные, в них меняются.

Хотя «основным» из них сейчас стал законопроект, разработанный Минсельхозом, пока еще рано судить о том, какой из вариантов (или их сочетание) будет принят (и в каком виде). Но, вероятно, что как, и другие, ранее проведенные в России «сверху» земельные реформы, его принятие станет основой для последующего многолетнего развития российского землеустройства. Причем, с учетом последующего развития положений Закона о землеустройстве в целом ряде подзаконных актов это скажется и на общем развитии всей земельно-правовой отрасли (свои законы о землеустройстве действуют и в регионах – их также придется корректировать и дополнять региональными подзаконными актами).

К основным состоявшимся изменениям земельного и градостроительного законодательства участниками круглого стола отнесены введение в 2020 году в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее - ГРК РФ) правового механизма комплексного развития территорий и принятие Федерального закона № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принципиальным нововведением указанных изменений, как указали участники круглого стола, явился отказ от обязательной юридической связи между территориальным планированием в виде уже утвержденных документов территориального планирования, обосновывающих места размещения объектов государственной и муниципальной инфраструктуры, и непосредственного выбора места строительства соответствующих объектов, осуществляемого в рамках подготовки документации по планировке территории.

В концепции ГрК РФ, действовавшего до введения указанных изменений, строительство объектов федерального, регионального и местного значения допускалось только при условии обоснования их размещения в утвержденных документах территориального планирования, а застройка территорий городских населенных пунктов могла осуществляться только в соответствии с правилами землепользования и застройки. Новые введенные правовые механизмы развития территорий в рамках реализации Стратегии предусматривают возможность строительства и эксплуатации инфраструктурных объектов и развития городских территорий вне зависимости от утвержденных документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Произошедшие в 2022 году геополитические изменения повлекли дальнейшую либерализацию правового регулирования градостроительной деятельности с целью снижения негативных последствий санкционного давления на участников градостроительных отношений и оптимизацию финансирования строительства объектов государственного, регионального и местного значения.

В целях реализации плана первоочередных действий по повышению устойчивости российской экономики, который был оперативно подготовлен Правительством РФ по поручениям Президента Российской Федерации и одобрен 15.03.2022 г. на заседании Президиума Правительственной комиссии, 1 мая 2022 года был принят Федеральный закон № 124-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 124). Указанным законом предусмотрена возможность строительства объектов инфраструктуры на основании утвержденных приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры. Под такими проектами, согласно пункту 1 статьи 2 Закона № 254, понимаются «проекты по строительству, реконструкции объектов капитального строительства в соответствии с приоритетами, целями и задачами, определенными стратегией социально-экономического развития Российской Федерации и стратегией

пространственного развития Российской Федерации, а также иных объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, необходимых для обеспечения строительства, реконструкции, эксплуатации объектов инфраструктуры».

Закон № 124 распространил действие до 31 декабря 2024 года особенностей правового регулирования строительства и реконструкции объектов магистральной транспортной инфраструктуры, установленных Законом № 254, на иные виды объектов инфраструктуры, перечень которых был дополнен непосредственно в Законе № 254, с правом его расширения Правительством Российской Федерации. К иным объектам инфраструктуры, в отношении строительства и реконструкции которых распространяются положения Закона № 254, отнесены:

- магистральные газопроводы, нефтепроводы, нефтепродуктопроводы, а также объекты магистральной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются в соответствии с комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры;

- объекты социальной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются с привлечением средств бюджетов Российской Федерации и ее субъектов, в целях сокращения дефицита таких объектов на территориях субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

- объекты промышленной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются в целях создания, внедрения и развития импортозамещающих, ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий, производства продукции, не имеющей российских аналогов, производства инновационных, энергоэффективных строительных материалов.

Помимо указанных объектов, упрощенный порядок строительства и реконструкции распространяется также на объекты инженерной инфраструктуры, линии связи и иные объекты капитального строительства,

которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции и эксплуатации основных объектов инфраструктуры.

Происходящие изменения в градостроительном законодательстве свидетельствует о признании российским государством практических и концептуальных недостатков и проблем осуществления и реализации территориального планирования как основы осуществления градостроительной деятельности. В целях оперативного решения поставленных в стратегических документах задач социально-экономического развития территорий государство позволяет отходить от базовых принципов и концепции регулирования градостроительной деятельности, установленных ГрК РФ, что вызывает обеспокоенность экспертного сообщества в части принятия обоснованных градостроительных решений.

Большое внимание участники круглого стола уделили новому градостроительному механизму - комплексному развитию территорий (КРТ), введенному в ГрК РФ Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – ФЗ № 494). Введение механизма КРТ обусловлено реализацией национального проекта «Жилье и городская среда», предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В рамках указанного нацпроекта разработаны федеральные проекты «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Ипотека», предусматривающие мероприятия, направленные на его реализацию и достижение поставленных целей. В том числе были предусмотрены существенные изменения градостроительного и смежного законодательства, необходимые для реализации нацпроекта, включая создание правовых условий введения КРТ.

Целями осуществления комплексного развития территории, как сказано в Градостроительном кодексе, являются обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений и городских округов путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства; обеспечение достижения показателей, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан, в соответствии с указами Президента Российской Федерации, национальными проектами, государственными программами; создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, благоустройства территорий поселений, городских округов, повышения территориальной доступности таких инфраструктур; повышение эффективности использования территорий, создание мест обслуживания и мест приложения труда; условий для привлечения внебюджетных источников финансирования обновления застроенных территорий.

Участниками круглого стола отмечено, что КРТ - это не абсолютно новый правовой градостроительный механизм, а обобщение уже существовавших и последовательно развивавшихся в ГрК РФ договорных механизмов застройки и реновации городских территорий в зависимости от фактических условий территории - развития застроенной территории, комплексного освоения территории и деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. Одной из основных причин введения договорных градостроительных механизмов в правовое обеспечение развития и застройки городских территорий в России является необходимость привлечения частных инвестиций в развитие территорий, поскольку для реализации мероприятий по строительству и модернизации объектов инфраструктуры, жилого фонда, благоустройства на территориях населенных пунктов требуются большие финансовые средства, которых не хватает в государственных и муниципальных бюджетах. Поэтому правовые конструкции градостроительных договоров (в настоящее время - в виде договора КРТ по одному из предусмотренных ГрК РФ

вариантов) содержат значительные преференции для инвесторов - лиц, с которыми данные договоры заключаются. Отсюда возникает опасность перекоса принимаемых в рамках договора КРТ градостроительных решений в пользу инвестора, а не местного населения. Действующий механизм КРТ, по существу, дает «карт-бланш» лицам, с которыми заключены договоры КРТ, готовить градостроительные проекты в рамках договора исходя преимущественно из своих интересов, поскольку реновация или новая застройка территории КРТ не связана напрямую с утвержденными генпланом и ПЗЗ муниципального образования. Правоустанавливающее значение при реализации договора КРТ имеет подготовленная инвестором документация по планировке территории, которая может не учитывать положения генплана и ПЗЗ. Наоборот, утвержденная документация по планировке территории КРТ будет являться основанием изменения документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Участники круглого стола согласились с мнением, что произошедшие изменения градостроительного законодательства в части введения механизма КРТ и изменения концепции генерального плана существенным образом меняют российскую градостроительную парадигму, сформированную вступившим в силу в 2004 году Градостроительным кодексом РФ и изначально основанную на территориальном планировании и градостроительном зонировании. Механизм КРТ в совокупности с рядом других новых правовых средств в сфере градостроительства, по существу, дезавуирует сложившуюся систему градостроительного регулирования на городских территориях, направленную на заблаговременное планирование организации территорий и создание общих правил их застройки и развития.

В частности, первый заместитель председателя комиссии по ЖКХ, строительству и дорогам Общественной палаты Российской Федерации ***Бандорин Леонид Евгеньевич***, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, характеризуя роль

«Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года» в пространственном развитии Российской Федерации, указал на недопустимость полного отказа от юридической связи территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, поскольку такая ситуация полностью разрушает систему градостроительного регулирования и обоснования принятия градостроительных решений, создает прямую зависимость уполномоченных исполнительных органов власти от интересов инвесторов.

Учитывая быстро меняющиеся социально-экономические условия в совокупности с накопившимися инфраструктурными и жилищными проблемами застроенных территорий многих городов России, требующих незамедлительного решения, участники круглого стола относятся с пониманием необходимости выработки оперативных и привлекательных для инвесторов правовых средств обеспечения развития территорий, что, впрочем, не должно приводить к нарушению законных прав и интересов местного населения и правообладателей объектов недвижимости. При этом значительная роль в реализации КРТ отводится субъектам Российской Федерации, которые в своем градостроительном законодательстве могут и должны предусматривать и учитывать региональную и местную ситуацию при регулировании договоров КРТ на своих территориях, при этом практика реализации КРТ в субъектах Российской Федерации за прошедший период уже позволяет выявить определенные правовые и организационные проблемы.

Резцов Артем Сергеевич, советник отдела правового обеспечения Департамента комплексного развития территорий Минстроя России, ознакомил участников круглого стола с актуальными направлениями совершенствования механизма комплексного развития территории на основании анализа правоприменительной практики субъектов РФ, проведенного департаментом. С учетом выявленных проблем подготовлен законопроект, предусматривающий корректировку положений ГрК РФ, Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ),

устанавливающих права и обязанности лиц, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территорий, и юридических лиц, обеспечивающих реализацию принятых Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, главами местных администраций решений о комплексном развитии территорий, с учетом изменений, внесенных в пункты 6 и 7 части 3 статьи 33 ГрК РФ Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 350-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», с целью уравнивать этих лиц в правах и обязанностях при осуществлении отдельных этапов комплексного развития территорий.

Введение указанных изменений обусловлено тем, что в формулировках отдельных положений ГрК РФ, ЗК РФ, ЖК РФ (предлагаемые изменения в ЖК РФ подготовлены с учетом законопроекта № 148148-8, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 14 сентября 2022 года, предусматривающего внесение соответствующих изменений в части 9 и 14 статьи 32.1 ЖК РФ), а также ряда иных федеральных законов, регулирующих особенности осуществления комплексного развития территорий, не в полной мере учитывается, что осуществление комплексного развития территории возможно как путем заключения соответствующих договоров о комплексном развитии территории, так и без таковых – юридическими лицами, определенными Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации, которые находятся в неравном правовом положении по отношению к лицам, с которыми договоры о комплексном развитии территории. Например, в рамках действующего правового регулирования такие юридические лица не наделены всей совокупностью прав, предоставленных лицам, с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории, в том числе на:

- самостоятельное принятие решения о подготовке документации по планировке территории;

- обращение к правообладателям сетям электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, сетям связи для заключения договора о подключении (технологическое присоединение) объектов капитального строительства к таким сетям;

- обращение в уполномоченные органы с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Проект поправок предусматривает уточнение положений ГрК РФ, регламентирующих принятие решения о комплексном развитии территории Правительством Российской Федерации в части указания на возможность принятия такого решения в том числе по инициативе субъекта Российской Федерации, в границах которого расположена соответствующая территория, устраняя таким образом возможное некорректное толкование данных положений закона, которое может приводить к нарушению баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Закрепляя возможность принятия Правительством Российской Федерации решения о комплексном развитии территории в отсутствие инициативы соответствующего субъекта Российской Федерации, положениями ГрК РФ сохраняется обязательная уже предусмотренная процедура его согласования.

Кроме того, в целях создания достаточных условий для обеспечения соответствующих интересов Российской Федерации законопроектом предлагается уточнение положений ГрК РФ, закрепляющее возможность принятия Правительством Российской Федерации решения о комплексном развитии территории в случаях, установленных пунктом 1 части 1 статьи 66 ГрК РФ, в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки на дату принятия указанного решения не определена в качестве такой территории, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в правилах землепользования и застройки в качестве территории, в отношении которой допускается осуществление деятельности по ее комплексному развитию.

В настоящее время ГрК РФ допускает принятие субъектом Российской Федерации нормативного правового акта, фактически устанавливающего запрет на принятие Правительством Российской Федерации соответствующего решения о комплексном развитии территории.

Отмечается, что сложившаяся ситуация приводит к снижению эффективности механизма комплексного развития территории, предусмотренного ГрК РФ, в сравнении с механизмом, осуществляемым в соответствии федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – федеральный закон № 161-ФЗ), одна из ключевых особенностей которого состоит в возможности АО «ДОМ.РФ» выступать с подлежащей согласованию с субъектом Российской Федерации инициативой о комплексном развитии незастроенной территории, расположенной в границах такого субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ Правительственная комиссия по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации (далее – Правительственная комиссия по развитию жилищного строительства) по инициативе АО «ДОМ.РФ» принимает решение о целесообразности комплексного развития территории, в границах которой расположены земельные участки (в том числе с расположенными на них объектами капитального строительства), находящиеся в федеральной собственности, государственная собственность на которые не разграничена.

Экспертом отмечено, что механизм комплексного развития территории, осуществляемый в соответствии федеральным законом № 161-ФЗ, имеет высокую эффективность, подтверждаемую тем, что Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства принято более 40 решений о целесообразности комплексного развития территорий, расположенных в 27 субъектах Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время комплексное развитие территорий уже осуществляется Российской Федерацией в отсутствие соответствующих

инициатив высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но по согласованию с соответствующими субъектами Российской Федерации.

Законопроектом не вводится новое правовое регулирование градостроительных отношений в сфере комплексного развития территории и не исключается участие субъектов Российской Федерации в принятии таких решений, а только устраняются неточности положений законодательства Российской Федерации, ограничивающие возможность осуществления Российской Федерацией комплексного развития территории.

Также законопроектом предусматривается включение в ГрК РФ положений, устанавливающих возможность осуществления комплексного развития территории в соответствии с ранее утвержденной документацией по планировке территории. Использование в целях комплексного развития территории актуальной ранее документации по планировке территории, подготовка и утверждение которой осуществлялись не в рамках реализации решения о комплексном развитии территории и (или) договора о комплексном развитии территории позволит исключить нецелесообразное расходование средств на начальном этапе проекта, а также даст возможность сэкономить временные затраты на подготовку и утверждение документации по планировке территории. Реализация такой возможности предполагается через установление соответствующего условия в решение и (или) договор о комплексном развитии территории.

Проектом поправок предлагается установление в рамках реализации комплексного развития территории возможности получения градостроительного плана земельного участка до образования земельного участка в соответствии с земельным законодательством в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, что позволит застройщику непосредственно после этапа утверждения проекта межевания приступить к архитектурно-строительному проектированию и окажет положительное влияние на сокращение сроков реализации проектов комплексного развития

территории, поскольку архитектурно-строительного проектирования будет возможно осуществить параллельно с изъятием объектов недвижимого имущества до приобретения прав на земельный участок.

Кроме того, законопроектом предусматривается синхронизация реализации комплексного развития территории и программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры поселения, городского округа, допуская возможность подготовки документации по планировке территории одновременно с подготовкой изменений в соответствующие программы, а ее утверждение до утверждения таких изменений в данные программы. При этом устанавливается, что внесение изменений в соответствующие программы должно быть осуществлено в срок не позднее чем девяносто дней со дня утверждения документации по планировке территории в целях ее комплексного развития.

Также законопроектом предусматривается уточнение оснований в выдаче разрешения на строительство в случае, если строительство, реконструкция объекта капитального строительства планируются на территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии территории или в отношении которой заключен договор о комплексном развитии территории в соответствии со статьей 70 ГрК РФ.

Законопроектом предусматривается установление срока, в течение которого правообладателями земельных участков и (или) объектов недвижимости должен быть представлен подписанный договор о комплексном развитии нежилкой застройки, заключаемый в соответствии с пунктом 4 части 7 статьи 66 ГрК РФ. Закрепление данного срока в положениях ГрК РФ является целесообразным для исключения возможных злоупотреблений со стороны таких правообладателей.

Кроме того, законопроектом предлагается предусмотреть возможность включения в договор о комплексном развитии территории, заключаемый в соответствии со статьей 70 ГрК РФ, обязанности органа местного самоуправления за свой счет обеспечить строительство и (или) реконструкцию,

в том числе за границами территории комплексного развития объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для осуществления комплексного развития территории. Действующее правовое регулирование предусматривает такую возможность для договоров, заключаемых с правообладателями в соответствии с пунктом 4 части 7 статьи 66 ГрК РФ, а также по результатам торгов.

Также законопроект предлагает корректировку положений федеральных законов от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и от 29 июля 2017 г. № 218ФЗ «О публично-правовой компании «Фонд развития территорий», регламентирующих вопросы, связанные с субсидированием расселения аварийного жилого фонда в рамках комплексного развития, в части установления возможности авансирования затрат лица, с которым заключен договор о комплексном развитии, на расселение аварийного жилого фонда.

В качестве иллюстрации актуальности развития механизма КРТ представителем Минстроя России Резцовым Артемом представлена обобщенная статистическая справочная информация о ходе реализации КРТ в субъектах Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2022 г.

В настоящее время субъектами Российской Федерации прорабатывается вопрос о применении механизма КРТ в отношении 761 территории общей площадью около 25 тыс. га, в том числе 90 территорий, комплексное развитие которых осуществляется АО «ДОМ.РФ». Применение механизма КРТ на сегодняшний день обеспечит возведение объектов капитального строительства общей площадью около 143 млн кв. м, из них около 112 млн кв. м жилой площади.

К указанному времени субъектами Российской Федерации в рамках реализации КРТ достигнуты следующие показатели:

- подготовлен 281 проект решений о КРТ;
- принято 226 решений о КРТ, в том числе 81 решение о КРТ жилой застройки;

- по 91 территории проведены торги в целях заключения договора о КРТ;
- заключен 151 договор о КРТ, в том числе 32 договора о КРТ жилой застройки;
- разработано и утверждено 50 документаций по планировке территорий КРТ;
- выдано 70 разрешений на строительство с планируемым объемом ввода 1,5 млн кв. м жилья в 2022, 2023 годах.

Отмечено, что наиболее активно реализуется механизм КРТ в следующих субъектах: Московская область – 29 договоров; Ямало-Ненецкий АО – 9 договоров; Кировская и Тюменская области – по 8 договоров; Челябинская область – 7 договоров; Республика Марий Эл и Белгородская область – по 6 договоров; Красноярский край и г. Москва – по 5 договоров; по 4 договора: Калужская область, Курганская область, Иркутская область, Свердловская область.

В 15 субъектах Российской Федерации в отношении 27 территорий общей площадью 1 235 га приняты решения о самостоятельной реализации КРТ Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, а также о реализации КРТ юридическим лицом, созданным субъектом Российской Федерации.

В рамках расселения аварийного и непригодного для проживания жилищного фонда с учетом применения механизма КРТ субъектами Российской Федерации рассматриваются порядка 300 территорий жилой застройки, в границах которых расположены 7 414 жилых дома, в том числе 1 717 жилых домов, признанных аварийными, общей площадью около 1 млн. кв. м.

Фактическое переселение граждан из жилищного фонда в рамках КРТ началось в 5 субъектах Российской Федерации и на указанную дату расселено 5,46 тыс. кв.м. аварийного жилищного фонда: Мурманская область, Республика Марий Эл, Ставропольский край, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Фондом ЖКХ на 1 сентября 2022г. приняты решения о подтверждении размера суммы финансовой поддержки на реализацию 9 проектов КРТ жилой застройки: в Архангельской, Брянской, Волгоградской, Иркутской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской области, Республике Марий Эл и Республике Бурятия в размере 1,49 млрд. рублей.

У АО «ДОМ.РФ» в работе находится 90 проектов КРТ незастроенных территорий в 42 субъектах Российской Федерации общей площадью более 5 тыс. га с градостроительным потенциалом 18,2 млн кв. метров жилой площади.

Приняты положительные решения по 43 проектам в 27 субъектах Российской Федерации, предполагаемому к реализации на земельных участках площадью 2 371 га с общим градостроительным потенциалом 8,86 млн кв. метров.

Несмотря на положительную динамику реализации КРТ в регионах России и большие возможности по решению вопросов комплексной застройки территорий с учетом современных подходов, участниками круглого стола отмечены и возможные риски для обеспечения сбалансированного развития территорий при реализации КРТ.

Так, *Чмыхало Елена Юрьевна*, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, представила на обсуждение эколого-правовые проблемы, возникающие при реализации КРТ. Экспертом была предложена оценка норм Градостроительного кодекса РФ, осуществляющих правовое регулирование отношений в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории и комплексного развития территорий, с точки зрения обеспечения требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Отмечено, что лишь в отдельных нормах законодательства о градостроительной деятельности содержатся положения, касающиеся этой сферы общественных отношений. Например, определяющие осуществление планировки территории, в соответствии с которыми требуется выполнение

инженерных изысканий в целях выявления природных условий, и наличие в документах по планировке территории перечня мероприятий по охране окружающей среды. Кроме этого, обращалось внимание на цели комплексного развития территорий, как вида градостроительной деятельности, среди которых указывается, например, обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений, городских округов путем повышения качества городской среды, а также формирование комфортной городской среды, что в соответствии с Указом Президента РФ признано целью национального развития Российской Федерации. Несмотря на немногочисленные нормы в Градостроительном кодексе РФ, обеспечивающие реализацию принципа осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, было отмечено, что отдельные субъекты градостроительной деятельности, разрабатывая документы территориального планирования, градостроительного зонирования, предусматривают в них градостроительные решения по оптимизации экологических условий развития территорий. Опыт таких субъектов требует тщательного исследования в целях выработки предложений по совершенствованию законодательства о градостроительной деятельности.

Нахратов Виталий Владимирович, доцент кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству, кандидат юридических наук, обратил внимание на возможные нарушения прав собственников недвижимости в рамках осуществления КРТ, установившего возможность прекращения прав на имущество, не соответствующего проекту КРТ, по процедуре изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Экспертом отмечено, что в предложенном виде на практике новый институт показал себя как ультиматум инвесторов, желающих вложить инвестиции, «стародавним» собственникам, не желающим вступать в соответствующие отношения.

Игуменов Евгений Викторович, ведущий юрисконсульт – координатор проектов направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики

города», напротив, обратил внимание на возможные риски инвесторов при реализации КРТ, влияющие на его эффективность. Экспертом выделены условия, обеспечивающие минимизацию рисков при реализации строительных проектов в рамках КРТ, к которым отнесены:

- обеспечение правовых условий для выполнения органами публично-правового образования (субъекта РФ или муниципалитета) своих полномочий по выполнению обязательств по договору КРТ;
- предварительная и качественная градостроительная подготовка территории, в отношении которой планируется принятие решение о ее комплексном развитии;
- подробная регламентация в договоре о КРТ порядка разрешения споров для минимизации неблагоприятных последствий существенных изменений обстоятельств.

Невыполнение указанных условий влекут следующие риски при реализации КРТ:

- отсутствие у публично-правового образования, заключившего договор о КРТ, полномочий по выполнению договорных обязательств;
- неполноты и (или) недостоверности исходных условий и ограничений реализации проекта КРТ;
- неисполнения обязательств/нарушения исполнения обязательств и расторжения договора о КРТ.

Экспертом сделаны предложения по минимизации выявленных рисков, в том числе:

1) В случаях, если полномочия, необходимые для выполнения обязательства публичной стороны договора о КРТ отнесены к полномочиям органов публичной власти другого уровня предварительно согласовать проект договора о КРТ, а в дальнейшем и проект графика этапов и мероприятий реализации договора о КРТ с органами публично-правовых образований, которые наделены соответствующими полномочиями. При необходимости возможно заключение соглашения между субъектом РФ и ОМСУ о взаимном

признании отдельных обязательств по договору о КРТ, а также заключение трехстороннего договора о КРТ;

2) в рамках предварительной градостроительной подготовки территории необходимо проведение предварительного анализа градостроительного контекста (сбор сведений о территории и недвижимости, о правах и ограничениях, переселяемых гражданах, проведение «натурного» обследования территории и объектов, анализ полученных градостроительных сведений). Целью предварительного анализа градостроительного контекста является установление факта соответствия (несоответствия) планируемой к развитию территории жилой застройки требованиям ГрК РФ, выявление существующих запретов и (или) ограничений на использование земельных участков для строительства/реконструкции ОКС (объектов капитального строительства), сбор исходных данных, необходимых для проведения пространственно-экономического моделирования и подготовки мастер-плана. Экспертом отмечено, что чем больше сведений о территории будет получено до принятия решения о КРТ жилой застройки, тем меньше рисков будет впоследствии при реализации проекта КРТ жилой застройки;

3) в части минимизации рисков неполноты и (или) недостоверности исходных условий и ограничений реализации проекта КРТ предлагается предусмотреть условие договора о КРТ об обстоятельствах, любое изменение которых является существенным по смыслу статьи 451 ГК РФ (изменение и расторжение договора в связи с существенным изменением обстоятельств), к которым необходимо отнести:

- соответствие территории КРТ требованиям статьи 65 ГрК РФ;
- достоверность и полноту сведения об объектах, расположенных на территории КРТ, а также сведений об ограничениях КРТ (например, сведений о ЗОУИТ);
- соблюдение установленной ЖК РФ процедуры предъявления требования о сносе или реконструкции МКД, признанных аварийными;

- подтверждение соответствия МКД установленным критериям и соблюдение установленной ЖК РФ процедуры проведения общих собраний в таких МКД;

- согласование включения в границы территории КРТ земельных участков и объектов в публичной собственности с уполномоченными органами.

4) в части минимизации рисков неполноты и (или) недостоверности исходных условий и рисков неисполнения обязательств/нарушения сроков исполнения обязательств предусмотреть в договоре о КРТ условие о внесении изменений в договор или о расторжении договора в случае существенных изменений обстоятельств:

- возможность продления срока договора при возникновении дополнительных обязательств заказчика в целях устранения последствий существенных изменений обстоятельств, повлекших необходимость проведения застройщиком существенных дополнительных работ и (или) осуществления существенных дополнительных расходов застройщика в размере более установленной договором суммы;

- возможность расторжения договора только в случае выявления недостоверности, неполноты информации, которая влечет неустранимые последствия, препятствующие или существенно ограничивающие возможность выполнения обязательств по договору;

- порядок согласования внесения необходимых изменений в договор КРТ.

Реализация указанных предложений позволит обеспечить гарантии участников договора КРТ и надлежащее его исполнение.

Отдельное внимание на круглом столе было уделено обсуждению правовой природы и специфике договорных конструкций, введенных ГрК РФ для обеспечения развития территорий. *Нигматуллина Эльмира Фаатовна*, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, доктор юридических наук, свое выступление посвятила характеристике договора как средства

регулирования деятельности по устойчивому развитию территорий. Экспертом отмечено, что с отказом от строго административной регламентации градостроительной деятельности договор становится главным средством обеспечения устойчивого развития территорий. Закрепление в Градостроительном кодексе РФ понятия «устойчивое развитие территорий», увеличение числа договоров в земельном и градостроительном законодательстве создали предпосылки для широкого использования регулятивной функции договора в формировании стимулирующих механизмов поддержки инвестиционных проектов комплексного развития жилой застройки, систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур.

Между тем сбалансированного развития экономики и улучшение состояния окружающей природной среды от применения договора общество не пока ощущает. Основным препятствием в раскрытии возможностей договора служит схоластическое и запутанное понимание его сущности. Так, при анализе практики применения договоров, направленных на освоение и комплексное развитие территории было установлено отсутствие связи их содержания с антропоцентрическим или человеко-ориентированным подходом.

Раскрывая регулирующие возможности договора, эксперт указала на его роль в формировании особого правового режима территории, связанного с возможным принудительным ограничением либо изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, сносом, строительством либо реконструкцией объектов капитального строительства, изменением либо прекращением существующих правоотношений. При этом отметила, что из-за научной неразработанности указанной проблематики процессы, детерминированные зарубежным опытом точечной застройки городских территорий, часто ведут к ухудшению жилищных условий граждан, нередко проявляемых в уплотнении жилой застройки, сокращении общественного дворового пространства, школ, детских садов, парковочных мест, повреждении действующих узлов инженерных коммуникаций.

Нахратов Виталий Владимирович, в рамках дискуссии по вопросу правовой природы градостроительных договоров обратил внимание на неопределенность правовой квалификации договора КРТ при разрешении судебных споров. По мнению эксперта, не понятно, является ли договор КРТ договором присоединения, публичным договором с предоставлением повышенных гарантий слабой стороне. Возможно ли перенесение преддоговорных разногласий в суд и постсудебный контроль на стадии исполнения договора КРТ по ГрК РФ аналогично урегулированному в ст. 445-446 ГК РФ, учитывая то, что пунктом 3 ст. 3 ГрК РФ восполнительное применение гражданского закона не предусмотрено.

Помимо рассмотренных вопросов на круглом столе также обсуждались и другие темы, в том числе **Осетровой Анной Юрьевной**, доцентом кафедры конституционного и административного права Волгоградского института управления (филиал) РАНХиГС при Президенте РФ, кандидатом юридических наук, доцентом, были подняты правовые вопросы обеспечения экологической безопасности при вводе в эксплуатацию и модернизации ГЭС; **Истоминым Андреем Владимировичем**, помощником первого заместителя директора Научно-исследовательского и проектного института Генерального плана города Москвы, были показаны тенденции развития градостроительного зонирования в городе Москве; **Чураков Сергей Константинович**, доцент научно-образовательного центра "Урбанистика" МАРХИ, эксперт Центра мониторинга благоустройства городской среды ОНФ, познакомил участников с современными социально-культурными и управленческими моделями в урбанистике и градопроектировании, указал на существующие в России проблемы их реализации; **Варданян Артур Давидович**, советник Научно-исследовательского и проектного института Генерального плана города Москвы, поднял вопросы правового обеспечения строительства линейных объектов; **Кухаренко Любовь Вячеславовна**, аспирант кафедры экологического и земельного права Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, посвятила свое выступление проблемам трансформации полномочий органов

местного самоуправления в области градостроительной деятельности на современном этапе с учетом возможности усиления роли муниципальных образований в регулировании градостроительных вопросов в контексте принятия Федерального закона от 30.12.2020 № 494-ФЗ.

В целом, проведенное обсуждение показало наличие множественности и сложности проблем правового обеспечения пространственного развития территорий Российской Федерации и необходимость продолжать научно-практические дискуссии по данной тематике с целью выявления проблем правового регулирования и правоприменительной практики и выработки правовых механизмов и средств, направленных на совершенствование земельного, градостроительного и смежного законодательства Российской Федерации.