Градостроительное право

Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. ПИ № ФС77-81526 от 6 августа 2021 г.
Журнал выходит с 2016 г. Издается два раза в полугодие.

№ 2 / 2025

УЧРЕДИТЕЛИ: ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ», МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ А.С. ГРИБОЕДОВА

Содержание

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Костенко Р.В., Литтих И.М. Сохранение и строительство объекта культурного наследия: эффективность и правовые проблемы судебной практики 2

Трунин Г.А. Проблемы развития городов с историческим ядром: выход через особые экономические зоны 6

ГОРОДСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ХОЗЯЙСТВО

Богданов А.В. Правовые последствия изменения градостроительного регламента в период строительства 9

Челышева Н.Ю. Проблемы защиты права частной собственности в условиях реализации мероприятий программы комплексного развития территорий..... 14

ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ

Голованов В.И. Лучшие муниципальные практики по реализации концепции умного города 18

Задорожная Е.В. Правовые аспекты вовлечения горожан в некоторые процессы управления городской средой..... 22

Моцная Ю.Н. Правовое оформление концепции умного города 26

Мункуева С.А. Правовой статус приграничных муниципальных образований в особых условиях 30

РЕЦЕНЗИИ

Таболин В.В. Рецензия на монографию: С.В. Нарутто, А.Ю. Филина «Правовая урбанистика: учебник»..... 34

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук (5.1.2. публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)).

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)
eLIBRARY.RU

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

Материалы журнала размещаются в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Таболин Владимир Викторович, д.ю.н., профессор

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА:
Сперанский Олег Вадимович, к.ю.н.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:
Аббасов Ибад Мусаевич, д.э.н., профессор (Азербайджан);
Аминов Давид Исакович, д.ю.н., профессор;
Анисимов Валерий Филиппович, д.ю.н., доцент;
Астафичев Павел Александрович, д.ю.н., профессор;
Волох Владимир Александрович, д.полит. н., доцент;
Грищенко Леонид Леонидович, д.ю.н., профессор;
Забелина Елена Павловна, к.ю.н.;
Зубарев Сергей Михайлович, д.ю.н., профессор;
Касаткина Светлана Сергеевна, д.филос.н., доцент;
Коваль Владимир Николаевич, д.ю.н.;
Ларичев Александр Алексеевич, д.ю.н., доцент;
Латфуллин Габдельахат Рашидович, д.э.н., профессор;
Мартынова Светлана Эдуардовна, к.ф.н., доцент;
Мархгейм Марина Васильевна, д.ю.н., профессор;
Расихина Лариса Федоровна, к.э.н., доцент;
Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:
Гриб В.В., д.ю.н., профессор, акад. РАО, заслуженный юрист РФ

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:
Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н., Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

РЕДАКЦИЯ:
Лаптева Е.А., Платонова О.Ф.

КОРРЕКТУРА: Павлова Т.Г. **ВЕРСТКА:** Калинина Е.С.

Адрес редакции / издательства:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.
Тел. редакции: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru
http: www.lawinfo.ru

Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный).

Подписные индексы журнала:
Почта России. Электронный каталог — П1760;
Агентство «Урал-Пресс» — 93625.
Цена свободная.
Формат 60x90/8.
Печать офсетная.
Физ. печ. л. 5.0. Усл. печ. л. 5.0.
Общий тираж 1000 экз.
Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292.
Номер подписан в печать: 29.05.2025.
Номер вышел в свет: 11.06.2025.

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-2-5
Поступила в редакцию: 17.03.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Сохранение и строительство объекта культурного наследия: эффективность и правовые проблемы судебной практики

Костенко Роман Владимирович,
юрисконсульт-эксперт ПАО «Мегафон»
Kostenkorom26@gmail.com

Литтих Инна Михайловна,
юрист Pasternak Legal
innalittih@mail.ru

В статье исследуется судебная практика за период с 2014 по 2024 гг. по применению законодательства об исторических памятниках в контексте проблем и ключевых тенденций выдачи разрешений на реставрационные работы и строительство таких объектов, согласно законодательству об объектах культурного наследия.

Ключевые слова: объект культурного наследия, работы по сохранению, государственная экспертиза, разрешение на строительство, гражданское право, земельное право, градостроительное право.

Основная проблематика исследования заключается в определении достоверной совокупности фактических обстоятельств, при которых заявителю может быть отказано в разрешении на сохранение или строительство объекта культурного наследия (далее — ОКН), а также оснований отмены предыдущих разрешений[1]. Под строительством ОКН авторы подразумевают проведение строительных и восстановительных работ на территории ОКН. Целью исследования выступает изучение интерпретации и применения судами норм, регулирующих выдачу разрешительной документации, в том числе при оценке причин для отказа, учета запросов на получение разрешений и оснований для отзыва ранее выданных разрешений. При исследовании судебной практики было выявлено, что сторонами по делу выступают в основном публичные органы, а также юридические лица, за основу были взяты дела апелляционной и кассационной инстанций.

В силу ст. 45 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Закон № 73-ФЗ) для работ по сохранению необходимо получить специальную документацию — задание и разрешение. Если при работе по сохранению затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности, заявителю нужно получить положительное заключение ГЭПД (гос. экспертиза проектной документации по Градостроительному кодексу Российской Федерации (далее — ГрК РФ)). Орган охраны ОКН соответствующего уровня сначала утверждает отчетную документацию, а затем выдает акт приемки выполненных работ по сохранению. Если меняется площадь, количество помещений, фактически затрагиваются конструктивные особенности ОКН — необходимо предоставить акт приемки разрешения на строительство (далее — РнС) для получения разрешения на проведение работ.

Проблематика споров, связанная с ГИКЭ

Судебная практика в силу специфики споров, дошедших до апелляции и кассации, объектом которых являются работы, проводимые на ОКН в период с 2014 по 2024 гг., разнится в различных субъектах страны, вместе с тем был выявлен ряд однотипных категорий дел.

Рассмотрим судебные дела с применением актов экспертизы (ГИКЭ). Предметом экспертизы является решение по приспособлению ОКН для современного использования, о создании условий для обеспечения его сохранности и отсутствии противоречий требованиям Закона № 73-ФЗ, отсутствии изменений или утраты элементов, определенных как предмет охраны ОКН. РнС выдается на основе предоставленных проектной документации и ГИКЭ[2]. На практике по делам, связанным с разрешением иных споров, суды зачастую принимают заключения экспертов за основу решения, однако в делах, связанных с ОКН, есть

[1] Александрова М.А., Скудицкая М.В. Споры о последствиях несогласования существенных условий о требованиях в отношении объектов культурного наследия // Арбитражные споры. 2024. № 1. С. 50–67.

[2] Алексеев М.С., Вишневская А.С., Дозорова В.В., Дятлова Е.И., Морозова А.А., Некрестьянов Д.С., Остапчук П.А., Пимоненко А.Д., Поляков И.И., Славич М.А., Смирнова Д.Е., Толмачева Р.В. Юридический справочник застройщика / под ред. Д.С. Некрестьянова. 9-я ред. // СПС «КонсультантПлюс». 2024.

судебные решения, в которых суд активно принимает участие в анализе ГИКЭ (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15 февраля 2023 г. по делу № А14-20795/2021). В деле истцом была заявлена рецензия ГИКЭ, суд признал незаконной выдачу РнС, так как в ГИКЭ были допущены ошибки в юридической технике, в том числе смешаны стадии проекта реставрации и приспособления, что недопустимо.

Иной спор (Апелляционное определение Курганского областного суда от 23 августа 2016 г. по делу № 33-3031/2016), в котором суд не учел довод заявителя жалобы о том, что в споре о признании постройки самовольной не была дана оценка представленному в ходе рассмотрения дела акту ГИКЭ раздела проектной документации, на основании того, что такая экспертиза не была проведена на момент выдачи РнС, а была проведена в ходе рассмотрения дела в суде первой инстанции.

Встречаются и такие дела, которые могут подсветить пробелы в регулировании. В одном из дел (Определение ВС РФ от 16 декабря 2021 г. № 304-ЭС21-19041) велся спор о наличии ОКН на земельном участке. Как следует из обстоятельств дела, юридическое лицо получило РнС торгового центра (далее — ТРЦ) на земельном участке. Позиция местного органа по охране ОКН такова, что на земле нельзя было строить ТРЦ из-за находящегося на участке ОКН, создающего особый правовой режим допустимой деятельности. Одним из ключевых моментов была ГИКЭ, в которой содержались противоречивые выводы, однако в итоге было получено положительное заключение, что позволило заявителю получить РнС. Причем охранные зоны и вся документация указывают на наличие ОКН на спорном участке, не давая построить торговый центр.

Что делать суду, когда внутри ГИКЭ содержатся полярные выводы, а в конце положительное заключение эксперта? Ответа на этот вопрос судебная практика не дает. По мнению авторов, в таком случае требуется назначение судом иной независимой экспертизы, чего на данный момент не происходит в случае соответствия экспертов требованиям закона.

Проблематика, связанная с предоставлением необходимых документов

На практике часто встречаются ситуации, в которых владельцы ОКН и иные заинтересованные лица изобретают новые документы в надежде на получение разрешения органов власти на их основе. В одном из дел собственник пытался на основании акта определения влияния предполагаемых к проведению работ на конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности ОКН получить РнС (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 18 апреля 2022 г. по делу № А14-18658/2020). Таким образом, произошла попытка заменить данным актом ГЭПД. Суды неоднократно повторяют, что в случае попытки предоставить иной документ, когда есть прямое указание на предоставление конкретного документа, заявление должно быть отклонено, что является довольно императивным и формальным подходом *sic*. В судебных решениях подчеркивается, что строительный надзор обойти не получится — необходимо получение ГЭПД[3].

В другом деле (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 марта 2017 г. № Ф07-978/2017 по делу № А56-42958/2016) заявитель пытался защититься от привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 9.5 КоАП, ссылаясь на то, что он осуществлял строительство законно, на основании выданного органом охраны ОКН разрешения на проведение работ. Однако суд установил, что объект не относится к ОКН, следовательно, и КГИОП в данном случае не является уполномоченным органом по выдаче РнС для производства работ по реконструкции объекта, и, соответственно, выданное органом охраны ОКН разрешение не может являться РнС по смыслу ст. 51 ГрК РФ.

Также, по мнению авторов, вполне справедливо суды указывают на то, что выданные разрешения на проведение работ по сохранению ОКН и акты приемки выполненных работ не подменяют собой РнС (Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 4 марта 2021 г. № 88-2703/2021).

Проблематика привлечения к административной ответственности по делам, связанным с ОКН

Одним из аспектов настоящего исследования являются особенности привлечения к административной ответственности. Неполучение разрешений на проведение работ по сохранению и (или) на строительство ОКН образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.14 КоАП. В одном из дел (Постановление Московского городского суда от 21 июля 2016 г. № 4а-2162/2016) суд разъяснил субъектный состав ст. 7.14 КоАП. Так, субъектом ответственности является лицо, в том числе юридическое, которое организует или проводит земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы без разрешения государственного органа охраны ОКН в случаях, если такое разрешение обязательно. Суд пришел к выводу, что субъектом может являться, в том числе, подрядная организация, не получившая РнС ОКН. Это примечательно с той

[3] Мельникова Е.Н. Существуют ли легальные основы реконструкции зданий, являющихся объектами культурного наследия? // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 161–178.

точки зрения, что ответственность несет не только инициатор, а также и фактический исполнитель.

Далее авторами будут рассмотрены некоторые единичные позиции судов касаемо ОКН. Наиболее непоследовательной, с нашей точки зрения, является позиция суда (Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 10 апреля 2020 г. № 16-562/2020), который указал, что объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.14 КоАП, образует нарушение ч. 5.1 ст. 51 ГрК РФ в ситуации, когда собственник исторического здания, не являющегося ОКН, не обратился за получением РнС этого объекта. Мы не согласны с такой позицией, поскольку в ч. 5.1 ст. 51 ГрК прямо указано, что она распространяется на деятельность только с ОКН, а не любыми объектами, находящимися в их охранных зонах.

Нестандартная позиция судов также касается неполучения разрешения на проведение работ по сохранению ОКН, приводящего к нарушению требований пожарной безопасности. Так, в одном из дел (Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 22 апреля 2014 г. № А32-42061/2013) суд указал, что к работам по приспособлению ОКН для современного использования следует отнести, в том числе, работы, направленные на обеспечение соблюдения действующих требований пожарной безопасности. Проведение данных работ осуществляется на основании письменного разрешения и задания на проведение работ по сохранению ОКН. Поскольку учреждение не получило задание и разрешения, суд посчитал, что наличествует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.4 КоАП РФ. Авторы не согласны с такой точкой зрения по причине того, что здесь имеет место формальный подход. ОКН в данном случае выступает здание, используемое в качестве медицинского учреждения, вследствие чего несоблюдение пожарной безопасности может быть опасно для жизни и здоровья граждан.

Рассматривая вопрос о выдаче и впоследствии вероятностной отмене разрешения на проведение работ, необходимо отметить, что довольно частой ситуацией бывает именно понуждение к проведению таких работ. Надзорный орган в ходе выездных проверок обнаруживает ОКН в плохом состоянии, инициирует судебное разбирательство и уже в нем заявляет требование о получении разрешения на проведение работ по сохранению и выполнении таких работ в сжатые сроки. Стороны часто апеллируют к срокам, утверждая о невозможности провести работы быстро. Однако судами часто отмечается, что минимальный срок в 6 месяцев, установленный ст. 45 Закона № 73-ФЗ, является своего рода гарантией (Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 октября 2022 г. № 13АП-23358/2022 по делу № А56-18460/2022). Авторы видят в этом превентивное условие декларативного характера.

Проблематика, связанная с возникновением самовольных построек

Одной из распространенных ситуаций является проведение реконструкции и мер по сохранению ОКН таким образом, что в результате возникает самовольная постройка (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 декабря 2022 г. по делу № А56-5944/2021, Определение от 24 ноября 2023 г. /по делу № 88-34880/2023). Суды со ссылкой на п. 26 Постановления Пленума ВС РФ и Пленума ВАС РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 отмечают, что самовольной постройкой ОКН может стать не в результате отсутствия одного лишь РнС, а в совокупности с иными обстоятельствами. Судебная практика сталкивается все с новыми и новыми спорами, которые только расширяют открытый перечень маркеров самовольной постройки в отношении ОКН.

Является ли получение разрешительной документации достаточным реквизитом добросовестности для защиты от изъятия?[4] Судебная практика отвечает отрицательно. Так, в одном из дел (Кассационное определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 5 сентября 2023 г. № 88А-19583/2023 по делу № 2а-5277/2022) местными органами власти для муниципальных нужд был изъят участок и ОКН на нем. В ожидании субсидий жильцы МКД затянули с ремонтом аварийного жилья, вместе с тем успешно получили разрешительную документацию. Вероятно, граждане опрометчиво надеялись на то, что в их обязанность входит только получить разрешение, а ремонт лежит на государственных органах. Получение разрешений без непосредственных активных действий по ремонту не спасает от изъятия объектов недвижимости и не перекладывает бремя по оплате работ на органы власти.

Процессуальные особенности

Авторами были проанализированы процессуальные особенности рассмотрения дел, связанных с оспариванием отказов в выдаче разрешений на проведение работ по сохранению ОКН, на строительство ОКН[5]. Вправе ли суд, признавая отказ незаконным, обязать орган власти выдать соответствующее разрешение или это будет являться нарушением принципа разделения властей? Нами были обнаружены дела

[4] Пивненко Д.Л. Проблемы утверждения границ территорий объектов культурного наследия как исходной предпосылки их государственной регистрации // Цивилист. 2024. № 3. С. 46–53.

[5] Александрова М.А., Башарин А.В., Давыдов Д.Б., Тузов Д.О. Tempus omnia revelat? Использование возрастного критерия для отнесения недвижимости к объектам культурного наследия // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. № 8. С. 142–163.

(Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июля 2022 г. № Ф01-2905/2022 по делу № А11-14619/2020), решения которых отвечают, что суд вправе. Также является интересным судебный акт (Определение Куйбышевского районного суда города Санкт-Петербурга от 19 сентября 2022 г. по делу № 2а-2735/2022), которым было утверждено мировое соглашение, по условиям которого орган обязался выдать разрешение на проведение работ по сохранению. Возникает вопрос к подобным делам, насколько они соотносятся с принципом разделения властей и не нарушают ли независимость органов исполнительной власти в угоду валоризации.

Еще одним вопросом, возникающим в судебной практике, является вопрос о том, какие лица обладают субъективной заинтересованностью для оспаривания отказа в выдаче разрешения? В одном из дел (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15 февраля 2018 г. № Ф02-7625/2017 по делу № А33-11902/2017) правопреемник лица, которому был выдан отказ, попытался оспорить его в суде. Суд первой инстанции пришел к выводу, что право собственности на ОКН у лица возникло позднее даты вынесения оспариваемого решения службы, в связи с чем данным актом не могут быть нарушены права и законные интересы заявителя. Однако с ним не согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, указав, что решение службы затрагивает права и законные интересы общества как собственника ОКН. Отвечая на вопрос о субъектности, судебная практика показывает, что субъектами оспаривания отказа в выдаче РнС зачастую являются сами собственники ОКН либо подрядные организации, производящие строительные работы.

К процессуальным вопросам также стоит отнести соблюдение сроков исковой давности. Пропуск 3-месячного срока на оспаривание выданного разрешения является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении требований (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 2 августа 2018 г. № Ф06-26232/2017 по делу № А12-3486/2017).

Судебная практика по выдаче разрешений на работы по сохранению ОКН и РнС в отношении таких объектов в основном непротиворечива. Суды тщательно исследуют фактические обстоятельства и доводы сторон, вынося решения в соответствии с законом. Правомерность выдачи или отказа в разрешительной документации оценивается на основе общих правил оказания государственных услуг с учетом специфики законодательства об охране ОКН.

Заключение

Подводя итог, авторы пришли к следующим выводам. Порядок осуществления работ по сохранению ОКН, а также работ, требующих получения РнС ОКН, достаточно жестко регламентирован на уровне закона и подзаконных актов. Суды зачастую придерживаются формального подхода, когда дела касаются ОКН, что, по нашему мнению, не всегда является верным. Канцеляристская строгость, императивность и жесткий формализм приводят к разрушению ОКН вместо его сохранения. Суды, оценивая правомерность выдачи (отказов в выдаче) разрешительной документации, а также последствия осуществления работ без получения такой документации, наибольшее внимание уделяют процедурным вопросам, устанавливая соответствие действий сторон установленным порядкам. При этом зачастую суды указывают на невозможность исцеления порочного поведения сторон, в частности указывается на отсутствие значения экспертизы, проведенной уже после выдачи РнС, а также в подавляющем большинстве случаев отказывают в легализации самовольных построек.

В рамках рассматриваемой практики особую роль играют экспертные заключения. Суды подчеркивают, что решения органов власти, принятые на основе результатов государственных экспертиз, не имеют самостоятельной юридической силы, так как органы власти должны самостоятельно оценивать результаты экспертиз. Также немаловажным является вопрос соотношения разрешений на проведение работ по сохранению и на строительство ОКН. Суды справедливо указывают, что выданные разрешения на проведение работ по сохранению ОКН и акты приемки выполненных работ не подменяют собой РнС.

Литература

1. Александрова М.А. Tempus omnia revelat? Использование возрастного критерия для отнесения недвижимости к объектам культурного наследия / М.А. Александрова, А.В. Башарин, Д.Б. Давыдов, Д.О. Тузов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2021. № 8. С. 142–163.
2. Александрова М.А. Споры о последствиях несогласования существенных условий о требованиях в отношении объектов культурного наследия / М.А. Александрова, М.В. Скудицкая // Арбитражные споры. 2024. № 1. С. 50–67.
3. Мельникова Е.Н. Существуют ли легальные основы реконструкции зданий, являющихся объектами культурного наследия? / Е.Н. Мельникова // Российский юридический журнал. 2021. № 4. С. 161–178.
4. Пивненко Д.Л. Проблемы утверждения границ территорий объектов культурного наследия как исходной предпосылки их государственной регистрации / Д.Л. Пивненко // Цивилист. 2024. № 3. С. 46–53.
5. Юридический справочник застройщика / М.С. Алексеев, А.С. Вишневская, В.В. Дозорова [и др.] ; под редакцией Д.С. Некрестьянова. 9-я ред. Санкт-Петербург, 2024. 466 с.

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-6-9
Поступила в редакцию: 04.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Проблемы развития городов с историческим ядром: выход через особые экономические зоны

Трунин Григорий Александрович,
доцент кафедры финансового права и таможенной деятельности
Юридического института Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых,
кандидат экономических наук
trunin_gr@mail.ru

В статье рассматриваются основные проблемы развития коммерческих объектов недвижимости в зоне действия ограничений объектов культурного наследия на примере исторического ядра города Владимира. В основе методологии исследования лежит изучение нормативно-правовых документов и научной литературы, а также изучение результатов государственных торгов. Среди результатов работы можно отметить, что автором затрагиваются проблемы существенного повышения первоначальных инвестиций для потенциальных инвесторов из-за необходимости заказа дорогостоящих проектов, прохождения процедур общественных слушаний и необходимости финансирования археологических раскопок. Автором предлагается стимулировать инвестиционную активность за счет введения в России особой экономической зоны пятого историческо-охранного типа. Статья может быть полезна государственным и муниципальным органам власти при совершенствовании градостроительных и инвестиционных политик территорий.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, ОКН, особые экономические зоны, ОЭЗ, историческое ядро города, градостроительная политика, инвестиции в исторические объекты, недвижимость.

Развитие городов и поселений с богатой историей всегда находилось в центре внимания как архитекторов, так и градостроителей. Современные вызовы среды и необходимость сохранения культурной идентичности городского пространства часто вступают в противоречие[1]. Поспешные и необдуманные действия приводят к нарушению ландшафтно-визуального исторического силуэта города, что ярко проявляется на примере города Санкт-Петербурга[2].

Другой немаловажной проблемой является ухудшение состояния объектов культурного наследия. Некачественный ремонт, реконструкция или модернизация могут привести к утрате исторической ценности здания с архитектурной точки зрения[3]. Решать сложившиеся проблемы должен Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия» (далее — Закон № 73-ФЗ), но он сформировал дополнительный экономический пласт проблем, который рассмотрим далее.

Появление новых требований как к транспортным системам, так и к инженерному обеспечению зданий и улиц, включая вопросы безопасности, формирует дополнительные факторы урбанизации[4]. Многие города столкнулись с проблемой собственного развития в виде исторических территорий, входящих в планы территориального развития и подпадающих под действие Закона № 73-ФЗ. Некоторые муниципалитеты пытаются решить данные противоречия за счет разработки новых концепций развития исторического ядра. Ярким примером служит концепция развития исторического поселения Самара[5]. Другим направлением является унификация территориального планирования и градостроительного зонирования на всех уровнях управления[6]. Тем не менее, по мнению автора, данные подходы не полностью решают сложившуюся проблематику, особенно с учетом экономических факторов.

Рассматривая город Владимир как пример сложной архитектурно-планировочной и исторически сложившейся инфраструктуры, можно отметить ряд особенностей. Во-первых, город имеет достаточно большую территорию, на которой располагаются различные объекты культурного наследия (ОКН) (международного, федерального и регионального значений). Во-вторых, многие ОКН накладывают

[1] Скалкин А.А. Архитектурная идентичность города: понятие и методология исследования // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. № 2 (43). С. 87–88.

[2] Гранстрем М.А., Золотарева М.В. Проблемы сохранения ландшафтно-визуальных связей исторического ядра Санкт-Петербурга // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2019. № 2 (722). С. 107.

[3] Артемьева Т.Г., Бальзанникова Е.М., Леонова А.К. Варианты интеграции высокоамортизированных объектов культурного наследия во вторичную застройку исторического ядра // Градостроительство и архитектура. 2017. Т. 7. № 1 (26). С. 71.

[4] Корабельникова Ю.Л. Проблемы развития городов на современном этапе глобальной урбанизации и пути их разрешения // Градостроительное право. 2024. № 1. С. 11–12.

[5] Ахмедова Е.А., Вавилонская Т.В. Регионализация историко-архитектурных исследований на примере развития исторического поселения Самара // Градостроительное право. 2024. № 2. С. 14–15.

[6] Спирин П.П. О гармонизации отображения объектов в документах территориального планирования и градостроительного зонирования // Градостроительное право. 2024. № 2. С. 34–35.

дополнительные ограничения на территориальное планирование и развитие города. В-третьих, эти ограничения являются настолько существенными, что не позволяют проводить динамичные мероприятия по развитию и благоустройству городской среды[7].

В историческом ядре города Владимира находится достаточно большое количество ветхих зданий и сооружений, требующих либо капитального ремонта, либо сноса и дальнейшего строительства[8]. Многие из этих зданий могут представлять коммерческий интерес. Однако за многие годы коммерческий интерес к этим объектам крайне низок, а существующие объекты требуют серьезного косметического ремонта, который практически не ведется.

Ключевыми сдерживающими факторами являются высокие первоначальные инвестиции и риски, обусловленные градостроительными ограничениями и требованиями Закона № 73-ФЗ. Эти ограничения и требования формируют серьезный экономический барьер, который существенно увеличивает сроки окупаемости строительных проектов.

Сложившийся административный регламент строительства в зоне действия ограничений ОКН включает в себя серию последовательных процедур, отличающихся от традиционных и накладывающих дополнительные расходы. Факторы удорожания стоимости объектов в историческом ядре на примере города Владимира представлены на рис. 1.

Рисунок 1. **Факторы удорожания стоимости объектов в историческом ядре на примере города Владимира**

Для возведения объекта в зоне действия ограничений ОКН следует в обязательном порядке подготавливать архитектурный проект строительства и благоустройства территории. Проект должен учитывать все возможные ограничения ОКН и требования в рамках его действия, а также иметь объективное обоснование предлагаемых решений. На практике имеется ограниченное число специалистов, обладающих необходимой квалификацией, чтобы обеспечить соблюдение всех возможных требований, и необходимым опытом работы. Стоимость разработки проекта у таких специалистов исчисляется от 1 млн рублей. Однако их репутация позволяет существенно снизить возможные возникающие риски в виде выбранных неправильных архитектурных решений, что может привести к увеличению сроков реализации проекта.

Затем необходимо пройти обязательные публичные слушания с презентацией предлагаемых архитектурных решений и благоустройства территории. Сами слушания представляют собой длительный процесс предварительного извещения, размещения необходимой информации и непосредственных публичных дебатов с последующим извещением. Негативные результаты публичных слушаний приведут к необходимости повторной разработки или существенной доработки проекта и повторному проведению процедуры. При этом важно, чтобы ответы в процессе публичных дебатов были аргументированы и научно обоснованы, что также требует привлечения высококвалифицированных специалистов. Стоимость таких работ исчисляется от 0,25 млн рублей.

Если слушания проходят успешно, в дальнейшем разрабатывается проект инженерных коммуникаций, детализируется раздел КР, формируется план строительных работ и план археологических исследований. Особенность расположения большинства ОКН в исторической части города Владимира накладывает на собственника необходимость проведения археологических изысканий как на месте строительства, так и в местах подвода и подключения коммуникаций. В случаях расширения площади застройки от ранее установленных границ требуются дополнительные согласования на этапе разработки проекта и обязательные археологические исследования на местах установки фундамента и проведения иных строительных работ. Кроме того, возведение объекта ограничено текущим фундаментом здания, его углубление, усиление или изменение вынуждают собственника расширять зону археологических исследований. Стоимость археологических раскопок и исследований может сильно варьироваться в зависимости от объекта, но стоимость не менее 300 тыс. рублей для простых проколов грунта для прокладки коммуникаций.

Выбор строительных материалов и решений сильно ограничен архитектурно-планировочными решениями

[7] Дементьев А.Н., Дементьев Ф.А. Пробелы в установлении административно-правового статуса населенных пунктов для целей территориального планирования // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 45–46.

[8] Постановление Губернатора Владимирской области от 31 декабря 2010 г. № 1407 «Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения “Исторический центр города Владимира”, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон». URL: https://vladimir-city.ru/upload/static/urban/post.pdf (дата обращения: 23.03.2025).

в зоне действия ОКН и общим историческим антуражем. К примеру, как правило, запрещено размещение кондиционеров на фасадах зданий, а также прямое надземное подключение всех коммуникаций. Применяемые архитектурные приемы и стили должны соответствовать эпохе возведения объекта, общей архитектуре улицы и панорамному виду. Ограничиваться могут цветовые решения, применяемые материалы, способы отделки и многое другое. Все это приводит к удорожанию проводимых работ. Стоимость зависит от специфики проекта и его местоположения. Однако, по предварительным оценкам, стоимость удорожания при исполнении обязательных архитектурных решений составляет от 0,5 млн рублей.

По завершении археологических работ и заверении специальной комиссией собственник получает разрешение на строительство. Другим важным ограничением является организация строительных работ. При проведении строительных работ важно не допустить повреждения или нанесения потенциального ущерба ОКН и близлежащим строениям. Историческое ядро многих городов отличается плотной и сложной компоновкой зданий, что осложняет проведение соответствующих работ. Все это приводит к очередному организационному удорожанию работ. Существует также процедура приемки выполненных строительных работ и их соответствия первоначальному проекту.

В результате совокупные затраты на строительство объекта в зоне действия ограничений ОКН в городе Владимире в исторической части города приводят к удорожанию проекта минимум на 3,5–4 млн рублей, а в реальности на 8–9 млн рублей. При этом основные риски сводятся к срокам реализации проекта, так как результаты археологических исследований сложно прогнозируемы, а некоторые виды работ могут занять значительно больше времени. Это приводит к экономическому разрыву и снижению интереса инвесторов к развитию коммерческих объектов в исторической части города.

Одним из предлагаемых выходов является использование механизма особых экономических зон (ОЭЗ) как драйвера развития предпринимательской активности и бизнеса[9]. С другой стороны, данный механизм уже отработан и является обоснованно значимым для развития государства[10]. Введение в правовом и экономическом пространстве России особой экономической зоны пятого историческо-охранного типа позволит снизить имеющиеся риски и компенсировать увеличенные первоначальные инвестиции.

Однако предлагается существенно сократить сроки пребывания в такой зоне до 10 лет, а часть административных процедур возложить на управляющий совет таких ОЭЗ. Курировать данные ОЭЗ будет совместный совет от Минэкономразвития РФ и Минкульта, что позволит соблюсти экономические меры стимулирования развития исторических территорий городов и при этом сохранить их историческую и культурную значимость. Использование классических налоговых льгот обеспечивает окупаемость понесенных затрат в отведенный срок нахождения в такой особой экономической зоне. При этом предлагается снижать налогооблагаемую базу при общей системе налогообложения на суммы затрат, связанных с поддержанием ОКН и благоустройством.

Таким образом, данный подход позволяет существенно компенсировать инвестиционные затраты инвесторов на возведение объектов в зоне действия ограничений ОКН и обеспечивает компенсацию понесенных первоначальных затрат посредством налоговых компенсаций. Более того, такой подход не требует пересмотра сложившихся административных процедур работы с ОКН и предполагает правовую проработку введения ОЭЗ пятого историческо-охранного типа.

[9] Бессонова Е.А., Лопатина Н.Д. Особые экономические зоны промышленно-производственного типа в качестве инструмента адаптации к новым экономическим реалиям // Экономические и социальные проблемы России. 2024. № 1 (57). С. 79–80.

[10] Стрельцов Р.С. Экономическая эффективность создания особой экономической зоны // Наука Красноярья. 2021. Т. 10. № 5–3. С. 205.

Литература

1. Артемьева Т.Г. Варианты интеграции высокоамортизированных объектов культурного наследия во вторичную застройку исторического ядра / Т.Г. Артемьева, Е.М. Бальзанникова, А.К. Леонова // Градостроительство и архитектура. 2017. Т. 7. № 1 (26). С. 70–73. DOI: 10.17673/Vestnik.2017.01.12. EDN: YRDUFP.
2. Ахмедова Е.А. Регионализация историко-архитектурных исследований на примере развития исторического поселения Самара / Е.А. Ахмедова, Т.В. Вавилонская // Градостроительное право. 2024. № 2. С. 14–17. DOI: 10.18572/2500-0292-2024-2-14-17. EDN: XIMMYL.
3. Бессонова Е.А. Особые экономические зоны промышленно-производственного типа в качестве инструмента адаптации к новым экономическим реалиям / Е.А. Бессонова, Н.Д. Лопатина // Экономические и социальные проблемы России. 2024. № 1 (57). С. 78–95. DOI: 10.31249/espr/2024.01.05. EDN: KYGUXN.
4. Гранстрем М.А. Проблемы сохранения ландшафтно-визуальных связей исторического ядра Санкт-Петербурга / М.А. Гранстрем, М.В. Золотарева // Известия высших учебных заведений. Строительство. 2019. № 2 (722). С. 98–109. EDN: XDDMNR.

5. Дементьев А.Н. Пробелы в установлении административно-правового статуса населенных пунктов для целей территориального планирования / А.Н. Дементьев, Ф.А. Дементьев // Градостроительное право. 2020. № 4. С. 45–48. EDN: UFXEPO.
6. Корабельникова Ю.Л. Проблемы развития городов на современном этапе глобальной урбанизации и пути их разрешения / Ю.Л. Корабельникова // Градостроительное право. 2024. № 1. С. 11–14. DOI: 10.18572/2500-0292-2024-1-11-14. EDN: UGDLBU.
7. Скалкин А.А. Архитектурная идентичность города: понятие и методология исследования / А.А. Скалкин // Architecture and Modern Information Technologies. 2018. № 2 (43). С. 87–97.
8. Спирин П.П. О гармонизации отображения объектов в документах территориального планирования и градостроительного зонирования / П.П. Спирин // Градостроительное право. 2024. № 2. С. 34–37. DOI: 10.18572/2500-0292-2024-2-34-37. EDN: RFGJSP.
9. Стрельцов Р.С. Экономическая эффективность создания особой экономической зоны / Р.С. Стрельцов // Наука Красноярья. 2021. Т. 10. № 5–3. С. 205–209. EDN: TMEPJO.

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-9-13
Поступила в редакцию: 07.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Правовые последствия изменения градостроительного регламента в период строительства

Богданов Алексей Владимирович,
доцент кафедры предпринимательского права,
гражданского и арбитражного процесса юридического факультета
Пермского государственного национального исследовательского университета,
кандидат юридических наук
bogdanov.av@inbox.ru

В данной статье рассматриваются правовые последствия изменения органами власти градостроительного регламента в отношении территории, в границах которой расположен земельный участок, застраиваемый правообладателем на основании разрешения на строительство. Установлено, что отправной точкой закрепления градостроительного регулирования в отношении конкретного земельного участка выступает дата получения градостроительного плана земельного участка. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что правовое значение в вопросах регулирования процесса строительства для правообладателя земельного участка будет иметь градостроительный регламент, который был установлен на дату получения градостроительного плана земельного участка.

Ключевые слова: градостроительный регламент, градостроительный план земельного участка, правила землепользования и застройки, разрешение на строительство, разрешение на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Органы муниципальной власти, обладая широкими полномочиями в сфере градостроительного регулирования, в рамках своей компетенции вправе изменить правила землепользования и застройки населенного пункта, что повлечет смену градостроительного регламента застраиваемого земельного участка. Такие изменения могут коснуться предельных параметров разрешенного строительства или реконструкции объектов капитального строительства, может быть снижена максимально допустимая высота объектов капитального строительства, и количество этажей создаваемого на земельном участке здания сократиться с 25 до 10 этажей. В такой ситуации начинает действовать новый градостроительный регламент в отношении земельного участка застройщика (правообладателя земельного участка), осуществляющего в соответствии с ранее полученным в установленном порядке разрешением на строительство возведение объекта капитального строительства, что влечет возникновение конфликта интересов правообладателя земельного участка и органов муниципальной власти в вопросе развития территории.

Указанная ситуация может возникнуть, когда строительство объекта затягивается по различным субъективным или объективным причинам, а планы органов муниципальной власти в отношении развития территории поменялись. Также нередкими на практике являются случаи, когда возведение объекта капитального строительства было приостановлено и застройщиком было зарегистрировано право

собственности на незавершенный строительством объект недвижимости, а позднее застройщик решает возобновить строительство.

Каким образом указанные изменения градостроительного регламента влияют на права застройщика и какими правовыми средствами может воспользоваться застройщик для отстаивания своих законных интересов и прав?

Создание новых объектов капитального строительства может быть реализовано исключительно на основании установленных градостроительных регламентов, что закреплено в абз. 6 п. 4 ст. 85 Земельного кодекса РФ[1] (Кассационное определение ВС РФ от 14 февраля 2024 г. № 7-КАД23-2-К2[2]).

Согласно п. 9 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации[3] (далее — ГрК РФ) одной из основных функций градостроительного регламента является определение предельных параметров разрешенного строительства, учитываемых при застройке земельного участка и последующей эксплуатации возведенного объекта.

В соответствии с положениями п. 1 ст. 34 и подп. 1 п. 2 ст. 36 ГрК РФ в процессе утверждения правил землепользования и застройки населенного пункта и установления градостроительных регламентов органам местного самоуправления необходимо принимать во внимание существующие планировку территории, землепользование и фактическое использование земельных участков и зданий в границах регулируемой территории.

Помимо указанных факторов, в силу положений подп. 6 п. 1 ст. 36 ГрК РФ в процессе установления территориальных зон органы муниципальной власти должны избегать такого правового регулирования, которое создавало бы условия для нарушения прав и законных интересов правообладателей объектов капитального строительства, расположенных на смежных земельных участках.

Таким образом, действующее законодательство, наделяя органы муниципальной власти широкими полномочиями в сфере градостроительного регулирования, закрепляет обязанность осуществлять такие полномочия с условием охраны прав и законных интересов иных заинтересованных лиц, в первую очередь правообладателей земельных участков.

В силу указанных положений закона органы местного самоуправления при изменении градостроительных регламентов должны стараться не допускать возникновения ситуации, при которой территориальная зона входит в противоречие с фактическим использованием территории.

Вместе с тем выданные разрешения на строительство и даже возводимые объекты капитального строительства не относятся к числу факторов, принимаемых во внимание при изменении органами муниципальной власти градостроительных регламентов на основании названных норм Градостроительного кодекса РФ.

Представляется, что при установлении территориальной зоны учет фактического использования территории должен включать и анализ положений выданных разрешений на строительство, и фактически строящиеся на земельных участках объекты.

Такой подход позволит в будущем избежать возникновения ситуации, при которой утвержденный градостроительный регламент входит в противоречие с фактическим использованием территории, чего в силу названных выше положений закона необходимо стремиться избегать органам местного самоуправления при установлении территориальных зон.

Так, при возведении объекта капитального строительства в соответствии с разрешением на строительство, положения которого будут входить в противоречие с измененными правилами землепользования и застройки, такие противоречия создадут в будущем потенциальную конфликтную ситуацию между владельцем возведенного объекта, имеющего законные права и интересы по его использованию в соответствии с назначением объекта, и органами муниципальной власти, руководствующимися в своей деятельности положениями правил землепользования и застройки. В частности, реконструкция такого объекта капитального строительства будет возможна исключительно с целью устранения противоречия правовому регулированию территории, установленному правилами землепользования и застройки (п. 9 ст. 36 ГрК РФ). А это означает, что любые действия владельца объекта капитального строительства по его видоизменению, подпадающие под легальное определение реконструкции, либо изменение вида разрешенного использования столкнутся с препятствием в виде нового градостроительного регламента.

По справедливому замечанию Е.И. Ефимовой, практическое применение нормы п. 4 ст. 85 Земельного кодекса РФ позволяет сделать вывод о ее декларативности. Согласно названной норме, собственник объекта капитального строительства вправе осуществлять его использование как угодно долго, при этом не заботясь о противоречии указанного объекта положениям измененных правил землепользования и строительства. Вместе с тем на практике в отношении такого объекта капитального строительства осуществление реконструкции становится невозможным без

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 20.03.2025) // Российская газета. 2001. 30 октября.

[2] СПС «КонсультантПлюс».

[3] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Российская газета. 2004. 30 декабря.

приведения последнего в соответствие с измененным градостроительным регламентом[4]. Аналогичным образом происходит и в ситуации, когда параметры объекта капитального строительства, которые предполагается изменить в ходе реконструкции, соответствуют новому градостроительному регламенту, но при этом иные параметры объекта такому регламенту противоречат. Например, правообладатель объекта капитального строительства решает увеличить высоту здания в пределах, допустимых новым градостроительным регламентом, но при этом существующий объект выходит за пределы максимального процента застройки земельного участка.

Вопрос о том, градостроительным регламентом по состоянию на какую дату необходимо руководствоваться застройщику при осуществлении застройки земельного участка, является одним из наиболее часто возникающих в практической деятельности. Отсутствие четкого правового регулирования приводит к конфликтам между правообладателем земельного участка и уполномоченными органами, формированию непоследовательной правоприменительной практики.

При этом определяющей датой при создании на земельном участке объекта капитального строительства является дата выдачи градостроительного плана застраиваемого земельного участка.

На основании п. 2 ч. 11 ст. 51 ГрК РФ в компетенцию органа, наделенного полномочиями принимать решения о выдаче разрешений на строительство, входит проверка представленной застройщиком проектной документации. В ходе проверки выясняется соответствие проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными на основании положений земельного или иного законодательства Российской Федерации. Такое соответствие определяется исключительно по состоянию на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана застраиваемого земельного участка.

Актуальные сведения о градостроительном регламенте, регулирующем порядок и условия использования конкретного земельного участка, содержатся в градостроительном плане земельного участка, который, по существу, представляет собой выписку из правил землепользования и застройки населенного пункта. Содержащуюся в указанном документе информацию допускается использовать для целей разработки проектной документации и получения разрешения на строительство в течение трех лет с момента его выдачи. По истечении указанного срока норма п. 10 ст. 57.3 ГрК РФ запрещает использовать такую информацию в указанных целях.

Согласно п. 1 и п. 5 ст. 55 ГрК РФ в процессе ввода объекта капитального строительства в эксплуатацию осуществляется проверка возведенного или реконструированного объекта. Осуществление указанных мероприятий входит в компетенцию органа, наделенного полномочиями на принятие решений о выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию. Ввод объекта в эксплуатацию возможен только при установлении соответствия проверяемого объекта строительным нормам и требованиям, требованиям к реконструкции объекта капитального строительства, актуальным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка.

Основания для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию исчерпывающе закреплены действующим законодательством. Согласно указанному перечню предусмотрено, что несоответствие построенного объекта актуальным на дату получения градостроительного плана земельного участка требованиям, предъявляемым к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, служит в качестве одного из оснований для отказа во вводе объекта в эксплуатацию (п. 6 ст. 55 ГрК РФ).

Принцип правовой определенности, в соответствии с которым правообладатель земельного участка, застройщик вправе исходить из того правового регулирования, которое существовало на момент начала реализации проекта по созданию объекта капитального строительства, находит отражение в названных положениях градостроительного законодательства.

Из сказанного можно заключить, что дата получения градостроительного плана земельного участка является отправной точкой закрепления градостроительного регулирования в отношении конкретного земельного участка. Правовое регулирование реализации проекта по возведению объекта капитального строительства до момента ввода его в эксплуатацию должно осуществляться в рамках правовых норм, действующих на указанную дату.

Для застройщика любые изменения градостроительного регламента во время строительства не должны создавать негативных последствий в виде отказа во вводе объекта капитального строительства в эксплуатацию.

Определяющее значение для застройщика имеет актуальная на день получения градостроительного плана земельного участка редакция правил землепользования и застройки населенного пункта и гра-

[4] Ефимова Е.И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // Экологическое право. 2022. № 2. С. 24.

достроительный регламент территории, в границах которой располагается застраиваемый земельный участок.

Произошедшие после даты выдачи градостроительного плана застраиваемого земельного участка изменения градостроительного регламента, если в течение трех лет со дня выдачи первоначального градостроительного плана земельного участка застройщик разработал проектную документацию и получил разрешение на строительство, не имеют правового значения для застройщика в вопросе возведения объекта капитального строительства и его дальнейшей эксплуатации, но имеют значение при реконструкции такого объекта.

Логичным и последовательным продолжением развития принципа правовой определенности в градостроительной сфере являются действующие правила квалификации объекта капитального строительства в качестве самовольной постройки.

Правоприменительная практика в вопросах признания объектов самовольными постройками подтверждает действие указанных принципов.

Признать объект самовольной постройкой и отграничить последний от правомерно возведенного объекта капитального строительства позволяет сопоставление такого объекта и исчерпывающего перечня признаков самовольной постройки, установленного ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Позиция Верховного Суда Российской Федерации в указанном вопросе еще раз подтверждает, что отправной точкой закрепления правового регулирования создания объекта капитального строительства выступает момент выдачи градостроительного плана земельного участка[5]. Иными словами, позиция Верховного Суда Российской Федерации основана на том, что если в период строительства изменяются градостроительные нормы и правила, в частности меняется градостроительный регламент территории, то это не влечет квалификации построенного объекта в качестве самовольной постройки, что подтверждает действие принципа правовой определенности.

В качестве иллюстрации из судебной практики можно привести следующее дело.

Накануне окончания срока действия ранее выданного разрешения на строительство застройщик обратился в региональное министерство градостроительства. Завершить строительство объекта было возможно только при условии продления разрешения на строительство. Судом было установлено, что на момент обращения застройщика с заявлением о продлении разрешения на строительство здание имело высокую степень готовности, фактически было возведено высотой в 22 этажа (как и было предусмотрено первоначальным разрешением на строительство). Более того, застройщик поставил возводимое здание на кадастровый учет в качестве незавершенного строительством объекта и зарегистрировал на него право собственности.

Региональное министерство ответило отказом, обосновав последний изменением градостроительного регламента земельного участка и наличием противоречий между разрешением на строительство, в отношении которого запрашивалось продление, и актуальной редакцией градостроительного регламента. В частности, максимально допустимая высота зданий в соответствующей территориальной зоне была снижена с 25 до 10 этажей.

Застройщик не согласился с таким отказом регионального министерства и обжаловал отказ в арбитражный суд.

В ходе рассмотрения дела арбитражные суды первой, апелляционной и кассационной инстанций встали на сторону застройщика и признали отказ в продлении разрешения на строительство незаконным. Суды сочли позицию регионального министерства не имеющей правового обоснования и исходили из того, что при осуществлении строительства здания определяющее значение имеет действительная на день выдачи градостроительного плана земельного участка редакция градостроительного регламента[6].

Следовательно, опираясь на принцип правовой определенности, можно утверждать, что внесение изменений в градостроительный регламент не приводит к таким последствиям, как необходимость корректировки действующего разрешения на строительство либо возможность получения отказа во вводе в эксплуатацию возведенного объекта капитального строительства.

Невозможность продолжения строительства либо введения завершенного строительством объекта в эксплуатацию не является правовым последствием изменения градостроительного регламента в период осуществления строительства. Однако изменение градостроительного регламента, уменьшающее предельные параметры разрешенного строительства, лишает застройщика возможности внести изменения в разрешение на строительство, которые выходят за рамки вновь установленных предельных параметров разрешенного строительства.

[5] См.: п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2023 г. № 44 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке» // Российская газета. 2023. 22 декабря.

[6] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22 января 2025 г. № Ф09-7341/24 по делу № А50-2566/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

Застройщик вправе оспаривать ненормативно-правовые акты, действия и/или бездействие уполномоченных на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию органов власти, если таковые обосновываются изменением градостроительного регламента застраиваемого земельного участка в период строительства.

В ситуации наличия у правообладателя потребности внесения изменений в проектную документацию и разрешение на строительство, затрагивающих параметры, которые превышают предельно установленные параметры разрешенного строительства, одним из действенных способов защиты законных интересов и прав застройщика является обращение в суд с требованием о признании недействующим нормативно-правового акта органа муниципальной власти, которым был изменен градостроительный регламент.

Отслеживание изменений градостроительного регламента застраиваемой территории является важным аспектом обеспечения своевременной защиты законных интересов и прав застройщика. Целесообразно добиваться соответствия градостроительного регламента фактическому использованию земельного участка с учетом выданного разрешения на строительство.

Литература

1. Ефимова Е.И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель / Е.И. Ефимова // Экологическое право. 2022. № 2. С. 20–25.

Почему важен DOI и как это влияет на качество научной информации и ее последующее цитирование?

DOI значительно облегчает процедуры цитирования, поиска и локализации научной публикации.

DOI повышает авторитет журнала, он свидетельствует о технологическом качестве издания.

DOI является неотъемлемым атрибутом системы научной коммуникации за счет эффективного обеспечения процессов обмена научной информацией.

При цитировании статьи с DOI одним из журналов, входящих в какую-либо престижную библиографическую базу, данные статьи и автора также заносятся в эти базы.

Как ссылаться на статью с DOI?

Альханова Г.К. Построение «дома качества» для сливочного масла / Г.К. Альханова, Р.В. Залилов, Б.К. Асенова // Международный научно-исследовательский журнал. 2015. № 7 (38). Часть 1. № 7–1 (38). С. 6–10. DOI: 10.18454/IRJ.2015.0001

Как проверить DOI статьи?

DOI, присвоенный любой организацией, можно проверить непосредственно на сайте IDF DOI: http://www.doi.org/

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-14-17
Поступила в редакцию: 13.12.2024. Принята к публикации: 30.04.2025.

Проблемы защиты права частной собственности в условиях реализации мероприятий программы комплексного развития территорий

Челышева Наталия Юрьевна,
заведующая кафедрой гражданского права и процесса
Уральского института управления (филиала) Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
chelysheva@list.ru

Среди существенных факторов, препятствующих соблюдению баланса частных и публичных интересов в ходе реновации жилищного фонда, автор указывает, во-первых, неоднозначное понимание термина «государственные и муниципальные нужды» в гражданском и жилищном законодательстве России; во-вторых, неоправданно предоставленную свободу органам законодательной власти регионов по своему усмотрению обозначать пределы своих обязательств по предоставлению возмещения собственникам изымаемых жилых помещений. Автором отмечены грубые несоответствия основополагающему конституционному принципу недопустимости произвольного лишения права собственности в некоторых законодательных подходах к способам и структуре возмещения, предоставляемого собственникам изымаемых жилых помещений в рамках названных проектов. На основе анализа практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов автором предложены рекомендации по оптимизации законодательной базы и улучшению механизмов защиты прав частных собственников.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) нужды, реновация, комплексное развитие территорий, принудительный выкуп.

Идея комплексного развития территорий давно «витала» в российском законодательстве. В частности, Земельный кодекс Российской Федерации (далее — ЗК РФ) изначально содержал статьи, касающиеся реализации перспективных проектов по комплексному развитию территорий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства. В Федеральном законе от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» комплексное развитие территории определено как «совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов». Главной целью введения названного понятия явилась разработка механизма привлечения частных инвесторов (девелоперов) к участию в жилищном строительстве за счет их средств. Возможность реализации иных видов застройки за счет частных инвесторов не предусматривалась и, более того, характеризовалась как нецелесообразность[1].

Применительно к осуществлению мероприятий комплексного развития территорий неизбежно возникает проблема принудительного прекращения права собственности на недвижимое имущество, находящееся на соответствующей территории, а иногда и прекращение других прав. Исходя из основных начал гражданского законодательства о неприкосновенности права собственности и свободе договора, единственным адекватным способом урегулирования конфликта интересов является реализация механизма принудительного выкупа имущества для государственных (муниципальных) нужд.

Вместе с тем в литературе отмечена проблема произвольного увеличения законодателем не только перечня оснований принудительного выкупа имущества для государственных (муниципальных) нужд, но и введения различных порядков осуществления такого выкупа, отличающегося от регламентированного в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ)[2]. Справедливо утверждение о том, что допустимость «законодательного введения исключений, бессистемно расширяющих перечень оснований для изъятия частной земли и облегчающих эту процедуру в конкретных ситуациях,»[3] не обеспе-

[1] Галиновская Е.А. Использование земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 44–49.

[2] Челышева Н.Ю. Принципы защиты прав частного собственника в случаях применения к нему процедуры принудительного выкупа имущества для государственных и муниципальных нужд // Хозяйство и право. 2024. № 1. С. 31–47.

[3] Афанасьева С.Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 11.

чивает баланса частных и публичных интересов при изъятии имущества».

Принудительный выкуп земельных участков с расположенными на них объектами недвижимости у частных собственников для государственных и муниципальных нужд является крайней мерой и применяется лишь при невозможности и отсутствии альтернативных вариантов удовлетворения соответствующей социально-значимой потребности, отраженной в программе комплексного развития территории и других актах градостроительной документации (генеральных планах, схемах зонирования и т.п.). Согласно подп. 3 п. 1 ст. 49 ЗК РФ, перечень оснований для изъятия земельных участков не является исчерпывающим и может быть дополнен как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, законодателем предусмотрено, что такие законы будут иметь специальный характер по отношению к ЗК РФ, что позволяет вводить в них положения, существенно расширяющие полномочия региональных органов исполнительной власти в сфере градостроительства, в том числе устанавливать особые процедуры для изъятия земельных участков.

Тем не менее в юридических исследованиях подчеркивается, что «законность процедуры комплексного развития территорий не может основываться исключительно на субъективном восприятии территории как "депрессивной" со стороны государственного органа»[4]. В связи с этим необходимо установить объективные основания (критерии), которые адекватно отражают соответствие территории этому статусу. В этом контексте примеры из судебной практики демонстрируют наличие как минимум двух критериев, подчеркивающих недопустимость принудительного прекращения прав собственности в рамках конкретных проектов по комплексному развитию территорий.

Первым таким критерием выступает отсутствие прямой государственной (муниципальной) потребности (нужды) в конкретном имущественном объекте, притязания публично-правового образования на который не оправдываются целями реализации конкретного проекта комплексного развития территории. Примечательно, что после принудительного выкупа имущества в рамках мероприятий комплексного развития территорий допускается последующая передача изъятого имущества другому субъекту частной формы собственности (застройщику), что с научно-теоретических позиций о принудительном выкупе имущества для государственных нужд представляется неприемлемым. Исходя из этого, суд признал незаконным решение Администрации города Горно-Алтайска об изъятии земельного участка, который принадлежит гражданину на праве собственности. «Суд установил, что оспариваемые действия муниципалитета в первую очередь ориентированы на получение выгоды частными лицами, чья деятельность лишь косвенно способствует интересам общества. В данном случае строительство многоквартирного дома является исключительно частным проектом, направленным на извлечение прибыли, и поэтому нет оснований для изъятия спорного земельного участка в интересах муниципалитета. Заключение договора о развитии застроенной территории само по себе не является основанием для изъятия земельных участков. Этот договор лишь определяет порядок выполнения решения администрации о развитии территории. В то же время возможность изъятия земельного участка у его владельца зависит от наличия государственных или муниципальных нужд»[5].

Второй критерий, указывающий на недопустимость принудительного прекращения права собственности, в том числе в целях реализации проектов комплексного развития территорий, прямо предусмотрен в ЗК РФ и указывает, что мероприятия по комплексному развитию территорий не могут быть реализованы в ущерб или с нарушением уже сложившихся гражданско-правовых отношений между органами местного самоуправления и частными лицами. В частности, суд признал незаконным отказ предпринимателю в пролонгации договора аренды муниципального земельного участка, обусловленный тем, что спорный участок постановлением Администрации города включен в территорию развития и по результатам аукциона подлежит передаче организации — специализированному застройщику[6].

Защита прав владельцев частной собственности в случае изъятия имущества для нужд государства и муниципалитетов в российском гражданском законодательстве осуществляется через ряд норм. Изъятие земельного участка производится в случаях и порядке, определенных земельным законодательством (п. 1 ст. 279 ГК РФ). Сроки, размеры компенсации и другие условия определяются соглашением о его изъятии либо в случае принудительного изъятия — судом (п. 6 ст. 279 ГК РФ). Обязательным условием изъятия земельного участка является выплата его владельцу предварительной и эквивалентной компенсации, включающей как стоимость участка, так и стоимость объектов недвижимости на нем (ст. 281 ГК РФ). При определении размера компенсации в случае изъятия участка и находящихся на нем объектов учи-

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

[5] Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 8 июня 2023 г. № 88-11741/2023 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 июня 2024 г. № Ф09-3150/23 по делу № А34-8611/2022 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

тываются рыночная стоимость изымаемого участка, а также убытки, возникшие в результате изъятия, включая упущенную выгоду (п. 2 ст. 291 ГК РФ). Переход права собственности на земельный участок по решению суда о его принудительном изъятии осуществляется только после получения установленной компенсации в денежной форме (п. 2 ст. 56.11 ЗК РФ). Таким образом, действующее законодательство обеспечивает необходимые гарантии для собственников в виде предварительной, эквивалентной, а главное, справедливой компенсации при принудительном изъятии их земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Передача права собственности на жилые помещения, изымаемые в рамках реализации проекта комплексного развития территорий, регламентирована ст. 32.1 ЖК РФ. Объектами принудительного изъятия в рамках реализации названных проектов являются жилые помещения, расположенные в многоквартирных домах, как признанных аварийными и подлежащими сносу в соответствии с федеральным законодательством, так и не признанных таковыми, но соответствующих критериям ветхости и неблагоустроенности, устанавливаемым субъектами Российской Федерации (п. 2 ст. 65 ГрК РФ). Например, в Ленинградской области комплексное развитие территорий осуществляется в отношении застроенных территорий, в границах которых расположены в том числе многоквартирные дома, построенные в период индустриального домостроения до 1975 г. включительно по типовым проектам, разработанным с использованием типовых изделий стен и перекрытий: деревянные бараки, дома блокированной застройки вне зависимости от этажности[7].

В соответствии с региональным законодательством к жилым помещениям, изымаемым в рамках реализации проектов комплексного развития территорий, могут быть помимо многоквартирных домов отнесены также дома блокированной застройки, садовые дома и объекты индивидуального жилищного строительства[8]. Как показал анализ судебной практики, права собственников жилых помещений, не входящих в состав многоквартирного дома, не подлежат правовой защите, предусмотренной федеральным законодательством. Примечательным примером является ситуация, в которой законом субъекта Российской Федерации, регулирующим отношения в сфере комплексного развития территорий, обязанность предоставления других жилых помещений взамен изымаемых была предусмотрена только для собственников жилых помещений в многоквартирных домах. Для собственников индивидуальных жилых домов была предусмотрена только выплата денежной компенсации. «Отказывая в удовлетворении административного иска об оспаривании этого закона, суд определил, что федеральное законодательство не содержит норм, обязывающих субъект Российской Федерации нормативно устанавливать для вышеуказанных категорий лиц меры дополнительной поддержки, аналогичные тем, которые могут быть предусмотрены для собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах в соответствии с ч. 7, 8 ст. 32.1 ЖК РФ, поскольку федеральным законодательством установлено именно право, а не обязанность субъекта Российской Федерации по установлению дополнительных прав и мер поддержки собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах»[9].

Из содержания норм ГрК РФ следует, что прекращение права собственности на жилые помещения, изымаемого в рамках реализации проекта комплексного развития территорий, производится при наличии волеизъявления собственников, выраженного в установленном законом порядке. Для включения дома, не признанного аварийным и подлежащим сносу, в проект комплексного развития территории необходимо проведение общего собрания собственников жилых помещений многоквартирного дома по этому вопросу. Для положительного решения необходимо не менее чем две трети голосов собственников жилых помещений, а чтобы исключить дом из границ территории — не менее чем одна треть. Право собственности оказавшихся в меньшинстве собственников жилых помещений в таком доме прекращается против их воли, однако регламентированная в законодательстве процедура принудительного выкупа имущества для государственных нужд в этом случае не применяется (п. 3 ст. 66 ГрК Рф)[10].

Таким образом, названные нормы свидетельствуют, по сути, что у собственников, которые выразились против включения многоквартирного дома в границы территории жилой застройки, отсутствует какой-либо правовой механизм предотвращения принудительного изъятия у них жилья. Суды повсе-

[7] Постановление Правительства Ленинградской области от 12 июля 2021 г. № 443 «Об определении критериев многоквартирных домов, которые не признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, расположенных в границах застроенной территории, в отношении которой осуществляется комплексное развитие территории жилой застройки в Ленинградской области» // СПС «КонсультантПлюс».

[8] Косарева Н.Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. 2023. № 3.

[9] Об оставлении без изменения решения Красноярского краевого суда от 4 октября 2023 г., которым отказано в признании недействующим Закона Красноярского края от 8 июля 2021 г. № 11-5320 «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий»; аналогичное решение содержится в Апелляционном определении Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2024 г. по делу № 66а-171/2024 (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

[10] Прощалыгин Р.А., Игошкина М.Е. Некоторые аспекты реализации жилищной политики в рамках реализации программы комплексного развития территорий жилой застройки // Семейное и жилищное право. 2022. № 6.

местно удовлетворяют требования органов местного самоуправления о выселении граждан и признании их утратившими право пользования жилыми помещениями при наличии подписанного гражданами согласия на переселение в другое жилое помещение, независимо от того, предоставлено другое жилое помещение в действительности или нет[11].

Основным началом правового регулирования комплексного развития территорий в безусловном порядке должна быть признана недопустимость ухудшения качества жизни человека, жилое помещение которого было принудительно изъято в ходе реализации мероприятий программы, по сравнению с тем, которое у него было до момента изъятия. Под качеством жизни в данном случае следует понимать не только сохранение размера вновь предоставленного жилого помещения не менее, чем ранее занимаемого. Основополагающие цели комплексного развития территорий по повышению социального благополучия населения, облегчению доступа к объектам образования, здравоохранения и культуры должны быть направлены в первую очередь на защиту прав и охраняемых законом интересов тех граждан, положение которых подлежит ущемлению на первоначальных этапах реализации проекта реновации. В связи с этим представляется недопустимой и противоречащей Конституции России неоправданно предоставленная свобода органам законодательной власти регионов по своему усмотрению обозначать пределы своих обязательств по предоставлению возмещения собственникам изымаемых жилых помещений. Прямым нарушением федерального гражданского законодательства является устранение обязанности регионов и муниципальных образований по выплате справедливого и равноценного возмещения убытков, причиненных гражданам вследствие принудительного прекращения их права собственности в целях реализации проекта комплексного развития территорий.

[11] Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 6 июня 2024 г. № 88-4161/2024 (УИД 14RS0035-01-2023-006650-75) (документ официально не опубликован) // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Афанасьева С.Д. Конституционно-правовой институт изъятия земельных участков для публичных нужд: сравнительный анализ опыта Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки : автореферат диссертации кандидата юридических наук / С.Д. Афанасьева. Москва, 2015. 33 с.
2. Галиновская Е.А. Использование земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства / Е.А. Галиновская // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 44–49.
3. Прощалыгин Р.А. Некоторые аспекты реализации жилищной политики в рамках реализации программы комплексного развития территорий жилой застройки / Р.А. Прощалыгин, М.Е. Игошкина // Семейное и жилищное право. 2022. № 6. С. 40–43.
4. Харинов И.Н. Изъятие земельных участков в целях комплексного развития территории: проблема идентификации публичных нужд / И.Н. Харинов, Ю.Э. Киль // Закон. 2022. № 12. С. 66–83.
5. Челышева Н.Ю. Принципы защиты прав частного собственника в случаях применения к нему процедуры принудительного выкупа имущества для государственных и муниципальных нужд / Н.Ю. Челышева // Хозяйство и право. 2024. № 1. С. 31–47.

Приглашаем к сотрудничеству по тематическим номерам!

Издательская группа «Юрист» успешно взаимодействует с ведущими вузами различных городов России по изданию тематических номеров, посвященных важным событиям и датам в профессиональной деятельности вузов, факультетов и кафедр.
Если вы желаете издать тематический номер, включающий статьи профессорско-преподавательского состава вашей кафедры, пишите нам на адрес: avtor@lawinfo.ru, и мы будем рады сотрудничеству!

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-18-21
Поступила в редакцию: 28.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Лучшие муниципальные практики по реализации концепции умного города

Голованов Владимир Иванович,
профессор кафедры государственного и муниципального управления
Российского государственного гуманитарного университета,
доктор экономических наук, профессор
golovanov52@rambler.ru

В статье представлены результаты исследования, проведенного автором в сфере организации и внедрения лучших муниципальных практик, основанных на концепции «Умный город». Приведены результаты Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» 2024 г., оценки IQ городов, проводимых Минстроем России. Автором проанализирован опыт внедрения технологий умных городов в последние годы в крупных городах-лидерах, таких как Москва, Казань, Санкт-Петербург, и административных центрах, например Чернушинском городском округе, Соликамске, Дубне и др. В результате было установлено, что их формирование базируется путем реализации таких ключевых направлений, как участие граждан, внедрение цифровых технологий, благоустройство городской среды, адаптация социальных услуг, экологические инициативы. Активно развиваются технологии, которые способствуют реализации концепции умного города, направленные на улучшение качества жизни, оптимизацию urban-инфраструктуры и повышение удобства проживания жителей. Выявлены общие черты умных городов в России, такие как Интернет вещей, цифровые платформы для граждан, интеллектуальные транспортные системы, экологические инициативы. Выявлены проблемы внедрения умных городов и предложены пути их решения.

Ключевые слова: лучшие муниципальные практики, оценки IQ, умные города, интернет-технологии, искусственный интеллект.

Введение

Современное развитие муниципальных образований в России является решающим фактором для достижения их устойчивого социально-экономического прогресса. В условиях динамичных изменений, происходящих как на российском уровне, так и в мировом масштабе, города и муниципальные образования оказываются на передовой линии реализации национальных проектов, государственных программ и гражданских инициатив. Эффективные муниципальные практики, внедряемые в местных сообществах, способны не только повысить качество жизни граждан, но и обеспечить активное вовлечение населения в процесс принятия решений по развитию городов.

Лучшие муниципальные практики России показали свою результативность и способность адаптироваться к конкретным условиям различных субъектов РФ благодаря стандартизации применяемых технологий. Примеры успешного внедрения в муниципальных образованиях базируются на применении инновационных подходов, реализации эффективных социальных программ при активном содействии местного населения.

Конкурс лучших муниципальных практик России — это ежегодное мероприятие, организуемое Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой РФ) с 2018 г. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 августа 2016 г. № 118 «О Всероссийском конкурсе “Лучшая муниципальная практика”»[1] в конкурсе участвуют муниципальные округа, городские округа (городские округа с внутригородским делением) и городские поселения (1-я категория), сельские поселения (2-я категория).

Главная цель конкурса — выявление, распространение и стимулирование внедрения успешных решений, разработанных муниципальными образованиями, в том числе с помощью технологий умного города, для повышения качества жизни граждан и эффективного управления территориями. Конкурс способствует обмену опытом между регионами, а также поощряет муниципалитеты к созданию инновационных подходов в управлении.

К критериям отбора лучших практик относятся: инновационность, эффективность, масштабируемость, устойчивость, социальная значимость.

Конкурс состоит из двух этапов: регионального и федерального. Отбор конкурсных заявок на региональном уровне осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ. Победителей определяет федеральная конкурсная комиссия. Для каждой номинации определено по десять призовых мест (по пять в каждой категории).

[1] Постановление Правительства РФ от 18 августа 2016 г. № 815 «О Всероссийском конкурсе “Лучшая муниципальная практика”» // СПС «КонсультантПлюс».

Анализ опыта внедрения технологий умных городов в мире и в России[2] показал, что наиболее целесообразна реализация в муниципальных практиках следующих решений:

1. **Умное освещение,** что позволяет управлять уличными фонарями в зависимости от времени суток или погодных условий, снижать потребление электроэнергии и повышать безопасность на улицах.

2. **Интеллектуальное управление движением,** использующее данные с сенсоров и камер наблюдения для оптимизации дорожного движения, позволяющее уменьшать пробки и улучшать качество воздуха.

3. **Система мониторинга окружающей среды** осуществляется путем установки датчиков для контроля за уровнем загрязнения воздуха, шума и другими экологическими показателями. Собранные данные могут быть использованы для разработки программ по улучшению экологии.

4. **Умные парковочные системы** используют приложения, внедрение которых позволяет водителям находить свободные парковочные места.

5. **Цифровые платформы для граждан**: создание онлайн-сервисов и приложений позволяет жителям города сообщать о проблемах, оставлять отзывы и взаимодействовать с местными властями, что повышает прозрачность и вовлеченность граждан в управление городом.

6. **Умные системы управления отходами** работают за счет использования датчиков для мониторинга заполненности мусорных контейнеров и оптимизации маршрутов вывоза отходов, что позволяет снизить расходы и повысить эффективность работы коммунальных служб.

7. **Развитие инфраструктуры для электромобилей** за счет установки зарядных станций в общественных местах и разработка программ по стимулированию перехода на экологичный транспорт.

8. **Интеграция технологий IoT** для мониторинга различных компонентов городской инфраструктуры, таких как мосты, здания и транспорт, что помогает прогнозировать сроки ремонта и сокращать расходы.

9. **Образовательные программы,** которые могут быть реализованы за счет запуска инициатив, направленных на обучение граждан, студентов об умных городах и применяемых в них ИТ-технологиях, их преимуществах, в том числе стартапов.

Конкурс «Лучшая муниципальная практика» в 2024 г. проводился по 5 номинациям, отражающим практику организации муниципального управления и решение вопросов местного значения муниципальных образований:

а) градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства (ответственный — Минстрой РФ);

б) муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами (ответственный — Минэкономразвития РФ и Минфин РФ);

в) обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах (ответственный — Минэкономразвития РФ);

г) укрепление межнационального мира и согласия, реализация иных мероприятий в сфере национальной политики на муниципальном уровне (ответственный — Федеральное агентство по делам национальностей);

д) модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений («умный город») (ответственный — Минстрой РФ и Минцифры РФ).

Минстрой РФ проводил в 2024 г. конкурс по двум номинациям, приведенным выше[3]. Победителям в первой номинации в I категории стал городской округ город Белгород Белгородской области за реализацию проекта «Создание комплексной системы, направленной на повышение безопасности населения города Белгорода, в условиях проведения СВО».

Во II категории победило муниципальное образование сельское поселение Териберка Кольского района Мурманской области, успешно внедрившее проект «Село Териберка. Цифровизация».

В номинации «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства» победителем в I категории стало муниципальное образование Белохолуницкое, городское поселение Белохолуницкого района Кировской области.

Во II категории победило Терновское муниципальное образование Энгельсского муниципального района Саратовской области.

Минэкономразвития РФ, так же как и Минстрой РФ, проводил в 2024 г. конкурс в 5 различных номинациях. На конкурсную комиссию было представлено свыше 1200 заявок из 80 российских субъектов.

В номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» в I категории (муниципальные округа, городские округа и городские поселения) первое место занял город Калуга, во II категории (сельские поселения) — Старосахчинское сельское поселение Ульяновской области.

---

[2] Голованов В.И. Умные города: создание, развитие и перспективы : учеб. пособие / В.И. Голованов. М. : МАКС-Пресс, 2022. 416 с.; Зотов В.Б. Умный город»: методология построения системы / В.Б. Зотов // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3–11.

[3] Приказ Минстроя России от 11 мая 2022 г. № 357/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства “Умный город”».

В номинации «Обеспечение эффективной обратной связи с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления» в I категории лучшим признан городской округ Прохладный Кабардино-Балкарской Республики, во II категории — сельское поселение Бурунгольское Республики Бурятия.

В номинации «Модернизация городского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений (умный город)» в I категории лучшим стал город Белгород, во II категории — сельское поселение Териберка Кольского района Мурманской области.

В номинации «Градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства» в I категории первое место получило Белохолуницкое городское поселение Кировской области, во II категории — Терновское муниципальное образование Энгельсского муниципального района Саратовской области.

В номинации «Укрепление межнационального мира» в I категории победило Алексеевское городское поселение Алексеевского муниципального района Республики Татарстан, во II категории — сельское поселение Шаралдайское Мухоршибирского района Республики Бурятия.

Все призеры конкурса получили гранты, максимальная премия гранта составила 50 млн рублей, минимальная — 3 млн.

Кроме денежных вознаграждений лауреаты получили знаки отличия и дипломы Правительства России, а их проекты опубликованы в сборнике лучших муниципальных практик.

Для определения эффективности цифровизации, технологических решений и сервисов, которые внедряются в российских населенных пунктах, Минстрой России с 2018 г. осуществляет оценку индекса цифровизации городского хозяйства в городах страны — «IQ городов»[4]. Каждый из них оценивается по 47 показателям, которые разделены на 10 направлений, субиндексов — это городское управление; умное ЖКХ; инновации для городской среды; умный городской транспорт; интеллектуальные системы общественной и экологической безопасности; туризм и сервис; интеллектуальные системы социальных услуг; экономическое состояние и инвестклимат; инфраструктура сетей связи.

Минстрой оценивает города, разделенные на четыре группы:

- крупнейшие города (от 1 млн человек);
- крупные города (от 250 тыс. до 1 млн человек);
- большие города (от 100 до 250 тыс. человек);
- города (менее 100 тыс. человек).

По итогам 2023 г.[5] лидерами по цифровизации в России стали Москва, Тюмень, Южно-Сахалинск и Чернушинский городской округ. В 2023 г. индекс рассчитан для 235 городов. Его среднее значение достигло 61 балла из 120 возможных, что на 11% выше по сравнению с 2022 г. При этом по сравнению с базовым 2018 г. уровень цифровизации российских городов вырос на 55%.

По итогам 2023-го в категории «Крупнейшие города» лидерами стали Самара, Красноярск, Челябинск, Новосибирск, Нижний Новгород, Пермь, Екатеринбург, Казань и Санкт-Петербург. При этом первое место продолжает удерживать Москва. Среди «Крупных городов» высокие результаты показали Химки, Кострома, Стерлитамак, Сургут, Сочи, Калуга, Грозный, Севастополь, Владивосток, а лидером стала Тюмень. В категории «Большие города» победили Альметьевск, Электросталь, Пермский муниципальный округ, Нижнекамск, Благовещенск, Артемовский городской округ, Великий Новгород, Реутов и Нефтекамск, тогда как пальма первенства досталась Южно-Сахалинску. В числе «Административных центров» значатся Гатчина, Соликамск, Лысьва, Чайковский, Кунгурский городской округ, Краснокамский городской округ, Ивантеевка, Дубна и Кольцово, а победителем стал Чернушинский городской округ.

Разработка и реализация концепции «Умный город» в муниципальные практики России сталкиваются с несколькими **проблемами**[6], к которым можно отнести следующие:

1. Отсутствие единой федеральной стратегии и координации, в результате чего разные города могут иметь разные подходы и стратегии по внедрению умных технологических решений, выбирая наиболее дешевые из них, что ведет к их фрагментации и раскоординации.

2. Проблема правовой регламентации умных городов. Необходимо привести систему публичного управления городом в соответствие с целями и принципами умного города.

3. Проблема привлечения частных инвестиций при реализации концепции «умный город».

4. Недостаток финансирования или ограниченный бюджет муниципалитетов затрудняет, а иногда делает невозможным реализацию крупных проектов.

5. Недостаточные мощности инфраструктуры, так как многие города имеют устаревшую инфраструктуру, сложно интегрировать в нее современные ИКТ.

[4] Приказ Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства “Умный город”»; Приказ Минстроя РФ от 31 октября 2018 г. № 695/пр «Об утверждении паспорта ведомственного проекта “Цифровизация городского хозяйства. Умный город”».

[5] Там же.

[6] Емельянов А.В. Исследование исполнения проекта Минстроя России по цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Молодой ученый. 2022. № 7 (402). С. 230–237.

6. Необходимость обучения и переобучения кадров, так как нет достаточного количества специалистов, способных реализовывать и поддерживать технологии умного города (по некоторым данным, в сфере IT не хватает около 1 млн специалистов).

7. Проблемы с данными и их безопасностью, возникающие из-за недостатка стандартов по сбору и обработке данных, могут привести к рискам безопасности.

8. Сопротивление со стороны населения, так как отдельные жители могут не понимать концепцию умного города и настроены против ее внедрения.

Исследования практики решения проблем умных городов позволили выявить **пути решения данных проблем:**

1. **Разработка единой государственной стратегии.** Для этого требуется создание общенациональной стратегии разработки и внедрения концепции «Умный город», объединяющей усилия всех уровней власти: федеральной, субъектов Федерации, муниципальных образований и бизнес-структур при обязательном участии гражданского общества.

2. **Поиск альтернативных источников финансирования** за счет использования возможностей государственно-частного партнерства (ГЧП) по привлечению инвестиций, внедрению инновационных технологий в рамках умных городов. При этом требуется реализация нескольких проектов:

1) инфраструктурные инвестиции;

2) совместное финансирование проектов государственными и частными компаниями;

3) обмен знаниями и опытом между участниками проектов;

4) устойчивое развитие и инновации;

5) государственное регулирование и стандартизация технологий.

3. **Инвестиции в модернизацию инфраструктуры,** которая осуществляется в первую очередь за счет поддержки проектов по обновлению старой инфраструктуры и внедрению новых технологий в сфере ИТ, что является важным аспектом развития городов. При этом могут быть реализованы следующие направления и технологии:

1) интеллектуальные системы управления трафиком;

2) эффективное освещение;

3) умные системы водоснабжения и водоотведения;

4) Интернет вещей;

5) умные здания;

6) гражданские технологии и участие сообщества;

7) устойчивый транспорт.

Эти решения позволяют не только обновить старую инфраструктуру, но и сделать города более удобными и устойчивыми к изменениям.

4. **Обучение специалистов** за счет разработки программ обучения и повышения квалификации для сотрудников городских, муниципальных служб и студентов, работающих с технологиями умного города.

5. **Разработка стандартов** для сбора, обработки и хранения данных в рамках концепции «Умный город» включает:

1) стандарты сбора данных;

2) обработку данных;

3) хранение данных;

4) вопросы безопасности;

5) правовые и этические нормы.

6. **Проведение информационных кампаний** для информирования населения о преимуществах умного города и вовлечения их в процесс разработки решений.

7. **Прозрачность и обратная связь,** которая может осуществляться за счет:

• обеспечения прозрачности в реализации проектов, с публикацией отчетов о прогрессе и расходовании бюджетных средств;

• информирования жителей и предоставления им возможности выражать свое мнение как в процессе разработки проектов, так и после их завершения.

Заключение

Роль городов и муниципальных образований в стране с каждым годом повышается, так как в них проживает порядка 75% граждан России. В последние годы органы власти внедряют проект Минстроя РФ «Лучшая муниципальная практика» путем реализации концепции «Умный город». В результате применения в городах современных ИК-технологий, искусственного интеллекта повышается эффективность управления и обеспечивается устойчивое развитие инфраструктуры, что в конечном счете приводит к улучшению качества жизни горожан.

Перспективы развития умных городов безграничны, но требуется планомерная скоординированная совместная работа государственных, региональных, муниципальных органов власти, бизнес-сообщества и населения по их созданию, обеспечению эффективного функционирования и развития как в настоящее время, так и в будущем в интересах населения Российской Федерации.

Литература

1. Голованов В.И. Умные города: создание, развитие и перспективы : учебное пособие / В.И. Голованов. Москва : МАКС-Пресс, 2022. 416 с.
2. Емельянов А.В. Исследование исполнения проекта Минстроя России по цифровизации городского хозяйства «Умный город» / А.В. Емельянов // Молодой ученый. 2022. № 7 (402). С. 230–237.
3. Зотов В.Б. «Умный город»: методология построения системы / В.Б. Зотов // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3–11.

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-22-25
Поступила в редакцию: 16.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Правовые аспекты вовлечения горожан в некоторые процессы управления городской средой

Задорожная Евгения Владимировна,
доцент кафедры гражданского и уголовного права и процесса
Московского международного университета, кандидат юридических наук
evgenia.zadorojnaia@yandex.ru

Статья посвящена анализу правовых механизмов вовлечения граждан в управление городской средой в контексте выдвижения инициативных проектов. Рассматриваются нормативно-правовые основы участия населения, включая федеральные и муниципальные акты, а также практики функционирования цифровых платформ. Выявлены ключевые противоречия между законодательными возможностями и реальным уровнем вовлеченности граждан. На основе эмпирических данных и анализа нормативных актов предложены меры по совершенствованию правового регулирования.

Ключевые слова: умный город, правовое регулирование, участие граждан, цифровые платформы, местное самоуправление.

Жителями урбанизированных территорий является значительная доля граждан страны, хотя территории городов занимают сравнительно небольшую часть в масштабах государства. Концентрация населения возрастает под влиянием научно-технических трансформаций, опосредующих или детерминирующих конституционно-правовые трансформации. Крупные города привлекают граждан, несмотря на распространение работы в удаленном формате и законодательное оформление способов ее осуществления.

Процессы, протекающие на урбанизированной территории, представляющей собой фактическую территорию города и поселков городского типа или городского пространства, можно охарактеризовать следующим образом. Им присущи: глубинная взаимная связь с научно-техническим прогрессом; преимущества городского образа жизни[1]. При этом городом с точки зрения городского права следует считать населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности города и в интересах населения осуществляется публичная власть[2].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131-ФЗ) закреплен перечень вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Традиционные подходы к управлению урбанизированными территориями в последние годы трансформируются под влиянием цифровых технологий в рамках концепции «Умный город». Внедрение систем искусственного интеллекта призвано обеспечить заданный уровень качества управления, снабжения ресурсами, оказания различного рода услуг.

Эффективность указанных мероприятий напрямую зависит от вовлеченности граждан в процессы принятия решений. Горожане становятся не только потребителями, но и участниками в проектировании, исследовании социальных процессов. Именно они лучше всех осведомлены о реальной ситуации, складывающейся на определенной территории, проблемах, ресурсах, доступных к использованию на данной местности, и многом другом.

В научной литературе рассматриваются вопросы о городской идентичности, под которой понимается социально-психологический феномен, отражающий осознание личностью своей принадлежности к городскому сообществу[3], выраженное в определенном отношении к городу и его жителям и проявляющееся в соответствующем городском поведении. Развивается сопричастность горожан к развитию определенной территории с опорой на имеющийся благоприятный внутренний образ современного города. Для того чтобы указанные процессы имели не точечный, разовый, а системный характер, они должны иметь нормативное подкрепление.

Статистические данные позволяют говорить о заинтересованности жителей в участии в улучшении городской среды, однако имеются некоторые правовые и социальные проблемы. Во-первых, более половины

[1] Хуснутдинова С.Р. Урбанизированные территории как объект стратегического планирования и управления // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2–2. С. 747.

[2] Юридическая урбанология. Урбанологическая теория : монография: в 2 т. / коллектив авторов ; под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021. С. 38.

[3] Озерина А.А. Городская идентичность как социально-психологический феномен // Logos et Praxis. 2016. № 4.

граждан России в принципе знают о возможности определять статьи расходов для части местного бюджета, однако принимать участие в этом приходилось только 13% опрошенных, как следует из данных опроса ВЦИОМ. Программа инициативного бюджетирования, когда местные проблемы, на которые следует направить некоторую часть средств местного бюджета, знакома 52% опрошенных. Остальные респонденты сослались на недостаточное информирование[4]. Кроме того, не все граждане страны пользуются Интернетом. По данным Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ, доля домохозяйств, не имеющих доступа в Интернет, в России составляла 16% в 2021 г.[5] и 10,9% в 2024 г.[6]. Соответственно, принять участие в инициативных проектах такие граждане не могут.

Осложняет задачу по вовлечению горожан в управление городской средой и недостаточный уровень доверия к электронным сервисам, аккумулирующим персональную информацию. Анализ результатов исследования, проведенного в НИУ ВШЭ, демонстрирует, что уровень цифрового доверия в российском обществе относительно невысок (в среднем 5,81 у женщин и 5,85 у мужчин по шкале до 10)[7].

Развитие городской среды и участие в нем горожан происходит на уровне местного самоуправления, т.е. на муниципальном уровне. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в гл. 5 закрепляет инструментарий, с помощью которого оно реализуется на практике. При этом перечень форм не является строго определенным. Статья 33 указанного федерального закона предусматривает и иные формы. Главное при этом — соблюдение Конституции Российской Федерации федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а также соответствие их принципам законности и добровольности участия. Отметим, что необходимо различать непосредственное осуществление населением местного самоуправления (например, в форме референдума), при котором происходит принятие обязательных для муниципалитета решений, а также участие населения в осуществлении местного самоуправления, при котором мнение населения носит рекомендательный характер. Именно вторая группа перечисленных форм особенно важна при изучении вовлечения горожан в совершенствование городской среды.

Концепция «Умный город» осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», приказами Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства от 24 апреля 2019 г. № 235/пр (ред. от 14.04.2020) «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства»; Приказом Минстроя России от 4 февраля 2019 г. № 80/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по цифровизации городского хозяйства “Умный город” и о порядке отбора муниципальных образований в целях реализации пилотных проектов в рамках цифровизации городского хозяйства» и др. Недостаточная информированность городских властей о готовых технических решениях, потенциально возможных к внедрению, отмечается специалистами как одна из проблем развития умных городов[8]. При этом привлечение горожан к разработке инновационных решений в рамках реализации проектов по улучшению городской среды имеет вариативное правовое регулирование, а в ряде случаев совсем не предусмотрено нормативными правовыми актами. Это позволяет выбирать релевантные инструменты взаимодействия горожан с органами публичной власти.

Формы вовлечения горожан в развитие городской среды можно группировать в зависимости от степени институциализации: 1) жесткая форма институциализации, подразумевающая детальную регламентацию в нормативных правовых актах; 2) гибкая форма институциализации, подразумевающая диспозитивный подход, которая регулируется не только нормативными, но и иными актами. Далее мы рассмотрим вопросы вовлечения горожан путем подачи инициативных проектов, т.е. нас интересует вторая группа форм.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Методическими рекомендациями Минстроя по цифровизации городского хозяйства[9] в муниципалитетах должна быть создана цифровая платформа вовлечения граждан в решение вопросов городского развития «Активный горожанин».

---

[4] Официальный сайт РБК. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/616bdce29a79478a357f7691 (дата обращения: 13.04.2025).

[5] Цифровая экономика. Институт стратегических исследований и экономики знаний. URL: https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/810217629.pdf (дата обращения: 13.04.2025).

[6] Сайт ComNews. URL: https://www.comnews.ru/content/231268/2024-01-30/2024-w05/1009/rosstat-109-rossiyan-sovsem-nepolzuyutsya-internetom (дата обращения: 13.04.2025).

[7] Санина А.Г., Семенова А.М., Стырин Е.М., Атаева А.Г. Цифровое доверие как основа датацентричного управления: результаты опросного эксперимента // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2025. № 1. С. 168–194.

[8] Ларичев А.А., Кожевников О.А., Корсун К.И. Правовое регулирование технологий «умного города» в контексте решения вопросов местного значения на городских территориях // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 3.

[9] Приказ Минстроя России от 24 апреля 2019 г. № 235/пр (ред. от 14.04.2020) «Об утверждении методических рекомендаций по цифровизации городского хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс».

Например, в соответствии с Постановлением Администрации города Ростова-на-Дону от 14 марта 2016 г. № 236 «Об утверждении регламента проведения опроса общественного мнения, обработки, публикации и рассмотрения общественных инициатив, направленных в сервис "Активный ростовчанин"» был определен порядок обработки, публикации и рассмотрения общественных инициатив в сервисе «Активный ростовчанин»[10]. Предусмотрено последовательное прохождение нескольких этапов: 1) предложение инициативы; 2) голосование пользователей сервиса, которых на данный момент зарегистрировано более 65 тыс. человек; 3) рассмотрение администрацией города инициативы, набравшей необходимое количество (в настоящее время 500) голосов.

Система предполагает, что пользователь должен пройти авторизацию в ней с помощью Единой системы идентификации и аутентификации (Госуслуги), правовое регулирование которой осуществляется на основании Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также постановлениями Правительства Российской Федерации.

Территории, на которых могут реализовываться инициативные проекты, определены в соответствии с решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 24 февраля 2021 г. № 80 «Об утверждении Положения об инициативных проектах на территории муниципального образования "Город Ростов-на-Дону"». На данный момент 3515 предложенных инициатив стали основой для 99 принятых администрацией города Ростов-на-Дону решений.

Вместе с тем отношение горожан к использованию сервиса «Активный ростовчанин» на протяжении реализации проекта было неоднозначным, что отражается в публикациях СМИ за разные годы. В целом положительно оценивая появление ресурса, где можно предложить для реализации инициативный проект, горожане отмечали чрезвычайную завышенность порога в 5000 голосов, который нужно было преодолеть для того, чтобы городская администрация обратила официальное внимание на запрос общественности. В версии 2016 г. сервис, как отмечалось в прессе, напоминал фикцию, что существенно снижало доверие населения представителям органов местного самоуправления[11].

В течение нескольких месяцев с момента начала работы сервиса ни одна инициатива не смогла преодолеть порог в 5000 голосов, что было в дальнейшем учтено. Порог для поддержки инициативы в 2017 г. был снижен до 500 голосов[12]. С одной стороны, такое количество голосов стало достаточным для того, чтобы обратить внимание чиновников на инициативы граждан, а с другой — не может считаться выражением мнения всего населения города-миллионника по конкретному вопросу[13]. Данный пример иллюстрирует потенциально возможное возникновение конфликтных ситуаций в случае, если не будут взаимно учитываться интересы различных субъектов правоотношений в городских правоотношениях. Своевременное же реагирование и адаптация правил под запросы общества позволяют принимать эффективные и своевременные решения.

В целом нормативное правовое регулирование рассматриваемого кейса города Ростов-на-Дону для конкретизации положений статей «Инициативные проекты» и «Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов» Федерального закона № 131-ФЗ потребовало принятия дополнительных правовых актов, таких как: закон Ростовской области от 1 августа 2019 г. № 178-ЗС «Об инициативных проектах»; решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 24 февраля 2021 г. № 80 «Об утверждении Положения об инициативных проектах на территории муниципального образования "Город Ростов-на-Дону"» и др.

Дальнейшее развитие процессов вовлечения горожан в развитие городской среды сопряжено с одновременным снижением цифрового неравенства в государстве путем расширения возможностей доступа к Интернету, повышением прозрачности процесса принятия решений относительно судьбы проектов, а также систематической оценкой эффективности региональных правовых инициатив в контексте цифровой трансформации.

[10] Официальный сайт сервиса «Активный ростовчанин». URL: https://ar.rostov-gorod.ru/ (дата обращения: 13.04.2025).

[11] В нынешнем состоянии сервис «Активный ростовчанин» больше похож на фикцию // Сетевое издание «Информационный интернет-портал ООО "АОК "Панорама"». URL: https://www.panram.ru/news/tochka-zreniya/v-nyneshnem-sostoyanii-servis-aktivnyy-rostovchanin-bolshe-pokhozh-na-fiktsiyu/ (дата обращения: 13.04.2025).

[12] Администрация рассмотрит инициативы на «Активном ростовчанине» // Сетевое издание «Деловой портал DK.RU». URL: https://rostov.dk.ru/news/administratsiya-rassmotrit-initsiativyna-aktivnom-rostovchanine-237064666 (дата обращения: 13.04.2025).

[13] «Активный ростовчанин» предложили закрыть из-за неэффективности // Сетевое издание «Информационный интернет-портал ООО "АОК "Панорама"». URL: https://www.panram.ru/news/tochka-zreniya/v-nyneshnem-sostoyanii-servis-aktivnyy-rostovchanin-bolshe-pokhozh-na-fiktsiyu/ (дата обращения: 13.04.2025).

Литература

1. Кузина Л.С. Кто и почему не пользуется интернетом в России? / Л.С. Кузина. URL: https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/810217629.pdf (дата обращения: 13.04.2025).

2. Ларичев А.А. Правовое регулирование технологий «умного города» в контексте решения вопросов местного значения на городских территориях / А.А. Ларичев, О.А. Кожевников, К.И. Корсун // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 3. С. 56–77.
3. Озерина А.А. Городская идентичность как социально-психологический феномен / А.А. Озерина // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2016. № 4 (34). С. 135–139.
4. Санина А.Г. Цифровое доверие как основа датацентричного управления: результаты опросного эксперимента / А.Г. Санина, А.М. Семенова, Е.М. Стырин, А.Г. Атаева // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2025. № 1. С. 168–194.
5. Фетисов В. Росстат: 10,9% россиян совсем не пользуются интернетом / В. Фетисов // ComNews.ru. 2024. 30 января.
6. Хуснутдинова С.Р. Урбанизированные территории как объект стратегического планирования и управления / С.Р. Хуснутдинова // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2–2. С. 747.
7. Юридическая урбанология. Урбанологическая теория : монография. В 2 томах / П.А. Астафичев, В.А. Волох, Н.А. Воронина [и др.] ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2021. 823 с.

ИГ «Юрист» — ваш верный спутник в поиске нужной информации

Вы активно занимаетесь научной деятельностью, но не знаете, где еще можно найти интересный и авторитетный материал?

Мы готовы помочь вам! Предлагаем подготовить подборку статей по вашей теме, опубликованных на страницах более 40 наших журналов за последние 15 лет.

Что для этого нужно?

Пришлите запрос на адрес: anketa@lawinfo.ru, с указанием интересующей темы. Мы сделаем подборку и сканы публикаций. Готовый архив отправим вам на электронную почту.

Стоимость подборки по нашей базе составит всего 990 руб. Если из всего перечня вас заинтересует только несколько материалов, то PDF одной статьи обойдется в 300 руб.

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-26-29
Поступила в редакцию: 25.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Правовое оформление концепции умного города*

Моцная Юлия Николаевна,
младший научный сотрудник кафедры конституционного и административного права Юридического института Севастопольского государственного университета
yuliya.mocnaya@gmail.com

Статья посвящена правовому анализу законодательства, регулирующего внедрение и функционирование концепции умного города в различных зарубежных юрисдикциях. В рамках исследования рассмотрены модели правового регулирования в Японии, Франции, Китае, Великобритании, Объединенных Арабских Эмиратах. Выявлены два основных подхода к нормативному оформлению — централизованный, основанный на едином рамочном законодательстве, и децентрализованный, реализуемый посредством стратегий, подзаконных актов и региональных программ. На основе анализа зарубежного опыта сформулированы рекомендации для совершенствования регулирования в Российской Федерации. В частности, предложена структура возможного рамочного закона и обозначены направления доработки действующего законодательства в рамках фрагментарного подхода.

Ключевые слова: умный город, закон об умном городе, фрагментарное регулирование, открытые данные, электронное правительство.

Концепция умного города предполагает использование цифровых технологий и Интернета вещей для повышения эффективности управления и улучшения качества жизни. Она охватывает все сферы городской инфраструктуры — от транспорта и ЖКХ до здравоохранения и безопасности — с целью сделать городские службы более слаженными и ориентированными на потребности граждан. Однако технической готовности недостаточно: необходимы правовые механизмы, обеспечивающие внедрение инноваций без ущерба для прав граждан и баланса интересов.

Современная концепция умных городов в мире возникла из самых первых инициатив еще в 1990-х годах[1]. Ее правовое формирование в России началось в 2018 г. в рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика», предусматривающего создание автоматизированной системы управления городским пространством и цифровизацию инфраструктуры электронного правительства[2]. Развитие продолжилось с принятием Национальной стратегии по ИИ до 2030 г.[3] и Распоряжения Правительства РФ от 27 декабря 2021 г. № 3883-р[4], определившим цифровую трансформацию в сфере ЖКХ, строительства и городского хозяйства. Среди задач ставится повышение комфортности городской среды и обеспечение 95% государственных услуг в электронном виде.

В целях оценки эффективности реализации проекта в 2019 г. утверждена методика оценки цифровой трансформации городов, дополненная в 2022 г. 18 показателями, включая безопасность, энергетику и обратную связь с гражданами, а в 2023 г. впервые вводится интегральный показатель — «Индекс IQ городов», с детальной формулой расчета и источниками, необходимыми к оценке[5].

Особое значение имеет экспериментальный правовой режим в Москве[6], создающий условия для тестирования ИИ с возможностью обработки обезличенных персональных данных (внесены изменения в Закон «О персональных данных»[7]).

Понятие умного города и направления его реализации закреплены в Приказе Минстроя от 25 декабря 2020 г. № 866/пр. Речь идет о модели развития, ори-

[1] Tikhaleva E.Yu. "Smart Cities": Legal Regulation and Potential of Development. Journal of Digital Technologies and Law. 2023. Vol. 1. Iss. 3. P. 803–824. DOI: https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.35

[2] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[3] Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

[4] Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2021 г. № 3883-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. IV). Ст. 364.

[5] Приказ Минстроя России от 28 сентября 2023 г. № 696/пр «Об организации исполнения ведомственного проекта Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации цифровизации городского хозяйства "Умный город" и признании утратившими силу некоторых актов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и о внесении изменений в статьи 6 и 19 Федерального закона "О персональных данных"» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2701.

[7] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00016. URL: https://rscf.ru/project/24-28-00016/

ентированной на внедрение цифровых технологий для повышения качества жизни населения, эффективности управления и предоставления услуг при удовлетворении потребностей граждан[8].

Развитие цифрового законодательства сопровождается созданием банков открытых данных, публикуемых органами власти в машиночитаемом формате на единой платформе, доступной для свободного и многократного использования[9].

В целом формирование правовой базы концепции умного города в Российской Федерации осуществляется поступательно, преимущественно через подзаконное регулирование, что важно, зачастую опережающее фактическое внедрение технологий. Вместе с тем законодательство данной сферы в настоящее время носит фрагментарный и ведомственный характер, что актуализирует вопрос о необходимости принятия единого рамочного закона. В целях оценки целесообразности такого подхода представляется обоснованным обратиться к анализу зарубежных моделей правовой архитектуры данной сферы. В целом проведенный анализ выявляет две основные модели управления: централизованно — посредством единого законодательного акта и децентрализованно — отдельными подзаконными нормативно-правовыми актами.

1. Централизованная модель управления

Япония реализует специальный правовой режим для пилотных умных городов. В 2020 г. приняты поправки в Закон о национальных стратегических особых зонах, закрепившие критерии отбора муниципалитетов, охватывающих не менее пяти сфер городской жизни инновационными технологиями[10]. Закон предусматривает создание единой платформы управления данными, взаимодействие органов власти, бизнеса и общества, а также развитие ИТ-инфраструктуры (включая 5G и цифровые сервисы).

Документ позволяет временно упрощать нормы, сдерживающие инновации: отменять лицензионные барьеры, упрощать бюрократические процедуры электронного голосования и стимулировать зеленую энергетику. Для координации проектов учрежден национальный совет и местные исполнительные комитеты, взаимодействующие с жителями и государством. Публичные слушания являются обязательной процедурой для обеспечения соответствия технологий реальным запросам общества.

Во **Франции** ключевым актом стал Закон № 2016-1321 «О цифровой республике»[11]. Он направлен на раскрытие публичных данных, защиту цифровых прав граждан и обеспечение доступа к электронным услугам. Введена обязанность органов власти публиковать значимую информацию в формате открытых данных, пригодных для повторного использования (за исключением данных, охраняемых законом). Муниципалитеты с населением свыше 3500 человек обязаны размещать социально значимую информацию в открытом доступе[12].

Закон усиливает механизмы конфиденциальности в соответствии с европейским правом[13], предписывая анонимизацию данных о перемещениях, здравоохранении и коммунальных услугах. Подход основывается на территориальном принципе: ответственность за цифровую инфраструктуру распределяется между регионами. Территориальные схемы могут включать цифровые стратегии, основанные на балансе частных и публичных ресурсов, включая цифровую медиацию[14].

2. Децентрализованная модель управления

Китай реализует около половины мировых проектов умных городов, опираясь на стратегические планы и ведомственные документы[15]. В 2014 г. утверждена «Национальная программа новой урбанизации до 2020 года»[16] и изданы «Руководящие положения по устойчивому развитию умных городов»[17], акценти-

[8] Приказ Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства “Умный город”» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2021. № 1–2.

[9] Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2023 г. № 583 «Об обеспечении доступа к открытым данным, размещенным в сети “Интернет” государственными органами и органами местного самоуправления» // СЗ РФ. 2013. № 29. Ст. 3954.

[10] Закон Японии от 3 июня 2020 г. № 34 «О внесении изменений в Закон о национальных стратегических особых зонах» // Официальный вестник Японии (Kanpou). URL: https://www.kanpo.go.jp/old/20200603/20200603g00109/20200603g001090006f.html (дата обращения: 23.04.2025).

[11] Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique // Journal officiel de la République française. 2016. N° 0235. Texte n° 1.

[12] Code des relations entre le public et l’administration // Légifrance : официальный портал французского законодательства. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/ (дата обращения: 13.04.2025).

[13] Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского Парламента и Совета от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных (Общий регламент по защите данных, GDPR) // Официальный журнал Европейского союза. 2016. L. 119. С. 1–88.

[14] Талапина Э.В. Цифровая трансформация во Франции: правовые новеллы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 164–184.

[15] Segev H. Smart Cities with Chinese Characteristics: Policy Analysis. July 2021 // Strategic Assessment. The Institute for National Security Studies (INSS). URL: https://www.inss.org.il/strategic_assessment/smart-cities-with-chinese-characteristics (дата обращения: 13.04.2025).

[16] Правительство Китайской Народной Республики. Национальная программа новой урбанизации на 2014–2020 годы. Пекин, 2014. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm (дата обращения: 13.04.2025).

[17] Государственный совет Китайской Народной Республики. Руководящие положения по содействию здоровому развитию умных городов. Пекин, 2014. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/29/content_9060.htm (дата обращения: 13.04.2025).

рующие внимание на научном подходе, открытости данных и передовых технологиях. Создана межведомственная рабочая группа для выработки единых стандартов[18]. На местах принимаются локальные акты: например, провинция Гуйчжоу утвердила регламент открытых данных[19], а в Пекине введена их классификация по уровням чувствительности с мерами защиты.

Арабский регион сталкивается с институциональными и политико-социальными трудностями: низкая подотчетность властей, слабое участие граждан, централизация и миграционные кризисы. Ответом стали инициативы по цифровой трансформации и устойчивому развитию.

На уровне государственной политики **ОАЭ** развитие цифровой экономики и внедрение технологий в управление городами закреплены в стратегиях Vision 2021 и UAE Centennial 2071[20]. В 2017 г. учреждена должность министра по делам ИИ и Национальная стратегия развития искусственного интеллекта, предусматривающая его интеграцию в сферу транспорта и безопасности. В 2022 г. приняты законы о персональных данных и цифровых услугах, создавшие правовую основу для безопасного межэмиратского обмена информацией[21].

Дубай стал лидером цифровой трансформации в регионе. В 2013 г. запущена стратегия цифрового развития, предусматривающая открытый доступ к данным, переход к безбумажному документообороту, внедрение автономного транспорта и цифровых сервисов. Реализация более 100 инициатив и модернизация 1000 государственных услуг нацелены на рост прозрачности, удовлетворение потребностей граждан и устойчивое развитие инфраструктуры[22].

В 2015 г. принят Закон № 30 о создании управления Smart Dubai Government (DSGE), наделенного полномочиями координации цифровой трансформации, стандартизации ИКТ и разработки нормативных актов[23]. В том же году вступил в силу Закон № 26 «О распространении и обмене данными», обязывающий госорганы и ряд частных структур предоставлять взаимный доступ к информации. Закон ввел классификацию данных и требования к их безопасности. В рамках его реализации создан портал Dubai Pulse и введены должности Chief Data Officer в органах власти[24].

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов и рекомендаций относительно дальнейшего развития правового оформления концепции умного города в Российской Федерации.

Во-первых, несмотря на нежелательность избыточного нормативного регулирования территорий с особыми режимами, учитывая уже существующее множество законов, все же стоит рассмотреть теоретическую возможность принятия единого рамочного акта. Проанализировав отечественный и зарубежный опыт, можно сформировать его ключевые положения следующим образом:

— закрепление основных понятий («умный город», «открытые данные»);

— установление принципов и гарантий реализации программы (приоритет интересов граждан, запрет на использование цифровых технологий во вред, безопасность, инновационность, открытость и стандартизация, механизмы общественного контроля);

— четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти (федеральный уровень устанавливает стандарты и финансирование; муниципальный уровень осуществляет координацию и несет ответственность за реализацию проектов);

— механизмы финансирования проектов;

— обязательные минимальные требования к муниципалитетам в зависимости от численности населения относительно внедрения определенных систем и сервисов;

— нормы об открытых данных (обязанность городов публиковать open data, принцип «данные по умолчанию открыты», исключения для персональных/секретных данных);

— стандарты интероперабельности (предоставление Правительству РФ полномочий утверждать обязательные технические стандарты для городских информационных систем);

– установление экспериментального правового режима и упрощение отдельных процедур;

– создание единого уполномоченного органа, ответственного за координацию внедрения умных городов.

Следует отметить, что принятие такого единого закона позволит Российской Федерации занять передовые позиции в международной практике, так как даже наиболее развитые страны пока ограничиваются либо общими законами о цифровизации и открытых данных (Франция), либо отдельными поправками в

[18] Yu W., Xu H., Mao Y., Lin J. Legal governance and technological development of smart cities in China: A case study of Shanghai // IET Smart Cities. 2021. Vol. 3. Iss. 4. P. 196–204. DOI: 10.1049/smc2.12020

[19] He W., Li W., Deng P. Legal Governance in the Smart Cities of China: Functions, Problems, and Solutions // Sustainability. 2022. Vol. 14. No. 15. Art. 9738. DOI: https://doi.org/10.3390/su14159738

[20] UAE Vision 2021; UAE Centennial 2071. Abu Dhabi, Official Publications, 2017.

[21] Federal Decree Law No. 45 of 2021 on the Protection of Personal Data; Federal Decree Law No. 46 of 2021 on Electronic Transactions and Trust Services.

[22] Abdel Hafez E. Big Data in Smart Cities: Analysis and Applications in Arab World // Egyptian Computer Science Journal. 2017. Т. 41. № 1.

[23] Закон эмирата Дубай от 2015 г. № 30 «О создании Управления Smart Dubai Government» // Digital Dubai. URL: https://www.digitaldubai.ae/docs/default-source/laws/law-30-2015-smart-dubai-government-establishment3927c50e897144bcaccc3736586c9fb8.pdf (дата обращения: 15.04.2025).

[24] Dubai Data Establishment. Dubai Data Strategy Report. 2016. URL: https://u.ae/en/about-the-uae/strategies-initiatives-and-awards/strategies-plans-and-visions/government-services-and-digital-transformation/dubai-data-strategy (дата обращения: 15.04.2025).

законодательство о специальных зонах, не охватывая достаточный объем требуемых к урегулированию правоотношений (Япония).

Вместе с тем сохранение и развитие текущего фрагментарного подхода также представляется оправданным и эффективным, поскольку обеспечивает необходимую гибкость для столь динамично развивающейся области. При сохранении такового, опираясь на опыт зарубежных стран, целесообразно обратить внимание на следующие направления развития законодательства.

Представляется обоснованным закрепить на федеральном уровне обязательное раскрытие открытых данных муниципалитетами, аналогично опыту Франции и Дубая, путем внесения поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрев обязательное раскрытие городских данных и ответственность за их необоснованное сокрытие.

Дополнительно необходимо подчеркнуть существующую проблему отсутствия координации между федеральными (Минстрой и Минцифры), региональными (транспортное планирование, энергетика) и муниципальными (ЖКХ, благоустройство, социальные услуги) уровнями власти. Отсутствие закрепленного законом координационного механизма значительно затрудняет реализацию единой и комплексной политики умного города. Введение единого национального стандарта обмена данными для умных городов, подобно международным рекомендациям ISO 37106, а также создание ответственного органа позволило бы устранить существующие ведомственные барьеры и обеспечить совместимость информационных систем, что способствовало бы развитию рынка отечественных цифровых решений.

Наконец, последним аспектом, на который хотелось бы обратить внимание, является вопрос защиты персональных данных. Подобно опыту Китая возможно закрепить иерархию городских данных по уровням приоритетности с установлением соответствующих мер защиты.

Таким образом, IQ города определяется не столько количеством внедренных цифровых технологий, сколько способностью правового порядка обеспечить их согласованность с публичными интересами, защитой прав человека и принципами устойчивого развития.

Литература

1. Садыков М.Б. Внедрение автономных систем в Объединенных Арабских Эмиратах на примере полиции Дубая: правовые и технические аспекты / М.Б. Садыков // Технологии XXI века в юриспруденции : материалы четвертой международной научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 20 мая 2022 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор Д.В. Бахтеев. Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2022. С. 162–173.
2. Талапина Э.В. Цифровая трансформация во Франции: правовые новеллы / Э.В. Талапина // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 5. С. 164–184.

References

1. He, W. Legal Governance in the Smart Cities of China: Functions, Problems, and Solutions / W. He, W. Li, P. Deng // Sustainability. 2022. Vol. 14. Iss. 15. Art. 9738. DOI: https://doi.org/10.3390/su14159738
2. Segev, H. Smart Cities with Chinese Characteristics: Policy Analysis / H. Segev // Strategic Assessment. 2021. Vol. 24. Iss. 3. P. 99–104.
3. Tikhaleva, E.Yu. «Smart Cities»: Legal Regulation and Potential of Development / E.Yu. Tikhaleva // Journal of Digital Technologies and Law. 2023. Vol. 1. Iss. 3. P. 803–824. DOI: https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.35
4. Yu, W. Legal governance and technological development of smart cities in China: A case study of Shanghai / W. Yu, H. Xu, Y. Mao, J. Lin // IET Smart Cities. 2021. Vol. 3. Iss. 4. P. 196–204. DOI: 10.1049/smc2.12020

При возникновении вопросов,
связанных с оформлением материалов,
просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08
или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

DOI: 10.18572/2500-0292-2025-2-30-33
Поступила в редакцию: 18.04.2025. Принята к публикации: 30.04.2025.

Правовой статус приграничных муниципальных образований в особых условиях

Мункуева Светлана Алексеевна,
доцент кафедры публично-правовых дисциплин юридического факультета Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления, кандидат юридических наук
sveto4r@mail.ru

Цель исследования продиктована тем, что до недавнего времени законодательство относительно правомочий приграничных муниципальных образований в условиях межгосударственных конфликтов законодателем особо не конкретизировалось, что стало очевидным и необходимым с начала специальной военной операции. Критично и то, что исследуемая область законодательства требует определенных доработок, что вызвано разрозненностью правового регулирования полномочий приграничных местных органов власти, предопределяющих сложности с их реализацией. В результате проведенного исследования авторы приходят к выводу о необходимости пересмотра существующих нормативных актов в части их согласования друг с другом.

Ключевые слова: приграничное муниципальное образование, правовой статус муниципального образования, отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, местное самоуправление.

Представленная сфера исследования особенностей правового статуса приграничных муниципальных образований в особых условиях обладает двумя проблемными вопросами:

– проблемы определения правового статуса приграничных муниципальных образований;

– проблемы определения особенностей правового статуса приграничных муниципальных образований в особых условиях.

К правовому статусу приграничных муниципальных образований авторы начали активно проявлять интерес лишь примерно с 2018 г. Причины такого интереса, возможно, кроются в развитии внимания законодателя к приграничным территориям нашего государства.

Впервые правовое закрепление понятие приграничных муниципальных образований получило в Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, от 28 октября 2015 г. № 2193-р[1] (далее — Концепция).

Очевидна необходимость закрепления понятия приграничных муниципальных образований непосредственно в принятый, но не вступивший пока в действие Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ[2] «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Отметим, что в ст. 86 отмечена возможность организации местного самоуправления на отдельных территориях, но конкретики в данном акте не содержится, а хотелось бы.

Учитывая приграничность расположения исследуемых муниципальных образований, кажется очевидным закрепить особенности их правомочий в Законе РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации»[3]. При этом данный закон не единственный нормативный акт, в котором упоминаются приграничные муниципальные образования, но определения им не дается[4]. Однако такие

[1] Концепция развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2193-р. URL: http://government.ru/docs/25984/ (дата обращения: 15.05.2025).

[2] Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

[3] Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 4 мая.

[4] Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ст. 4728; Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231; Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс» ; Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303310007?index=1 (дата обращения: 15.05.2025); Указ Президента РФ от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 18. Ст. 2614; Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года от 13 февраля 2019 г. № 207-р. URL: http://static.government.ru/media/files/UVAlqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf (дата обращения: 15.05.2025); Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351 и др.

обязанности, как способствование организации защиты государственной границы, предоставление земельных участков пограничным службам, назначение должностного лица, ответственного за разрешение данных вопросов, а также формирование добровольческих групп для обеспечения пограничной безопасности, в ст. 37 представленного закона установлены.

Современные условия военного положения на части нашего государства привели к необходимости защиты и укрепления правовых основ, в том числе местного самоуправления, в условиях межгосударственных военных конфликтов. Анализ действующего российского законодательства в представленном ракурсе позволяет говорить о разрозненности норм, регулирующих правовой статус приграничных муниципальных образований в условиях военного положения. Далее стоит выделить нормы федерального законодательства, устанавливающие полномочия органов местного самоуправления в условиях военного положения.

В соответствии со ст. 6, 7, 14, 15 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[5] на органы местного самоуправления возложена обязанность содействовать органам государственной власти и военного управления в условиях военного положения. К таковым мерам содействия относят: меры по организации производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований, создаваемых на военное время (далее — специальные формирования), и для нужд населения. Также местные власти должны ввести дополнительные меры по усилению режима секретности. Данные правила были чисто символическими, так как муниципальные власти фактически не были ранее озабочены задачами обеспечения нужд вооруженных сил. Возможно, стоило бы разработать программу минимум по обеспечению выполнения муниципальными образованиями данных полномочий.

На данный момент действуют Методические рекомендации по определению номенклатуры и объемов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями (утв. МЧС РФ 23 мая 2017 г. № 2-4-71-24-11)[6]. Согласно данным рекомендациям на органы местного самоуправления в условиях военного положения возложены обязанности не только по обеспечению минимального набора продовольствия населению, но и организации работ разного рода. Стоит отметить, что данные рекомендации, несомненно, важны и нужны, но они возлагают на муниципальные образования настолько сложную задачу, что не всякий из них справится. Сложность возникает уже на стадии сбора необходимых припасов, на закупку которых у большинства местных властей бюджет просто не предусматривает соответствующую статью. Хотя, конечно, это ведь лишь рекомендации, которые редко какое муниципальное образование реализовывает.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»[7] в ст. 22 закрепил понятие «территориальная оборона», под которой понимается комплекс мероприятий по обеспечению охраны и обороны стратегически важных объектов жизнеобеспечения населения, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

Представленная формулировка территориальной обороны, в качестве осуществляемой в том числе на местном уровне, обязывает муниципальные власти выполнять достаточно сложные задачи, такие как борьба с диверсионной деятельностью. Отметим, что для занятия деятельностью по территориальной обороне органам власти необходимо быть к ней готовыми нормативно, информационно, финансово, методически и т.д. При этом надеяться лишь на органы по гражданской обороне крайне опрометчиво.

Данное заключение исходит из того, что ни один другой нормативный акт не ставит перед местными властями задачу быть хотя бы теоретически готовыми к их выполнению. Возможно, опыт введения особых режимов в современных реалиях позволит пересмотреть правовой статус приграничных муниципальных образований, особенно в условиях межгосударственных военных конфликтов.

---

[5] Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

[6] Методические рекомендации по определению номенклатуры и объемов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями (утв. МЧС РФ 23.05.2017 № 2-4-71-24-11). URL: https://mchs.gov.ru/dokumenty/5790 (дата обращения: 15.05.2025).

[7] Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

Также указанный закон далее закрепляет обязанность муниципальных образований по созданию органов территориальной обороны, межведомственных координирующих органов. При этом деятельность представленных органов, создаваемых при органах власти субъектов РФ и муниципальных образованиях, регулируется нормативными актами федерального, регионального и муниципального уровней.

Территориальные штабы возглавляются исполнительно-распорядительными органами субъектов и муниципальных образований и осуществляют обязанности по территориальной обороне.

ФЗ «Об обороне» в ст. 2 закрепляет обязанность муниципальных властей быть готовыми перейти на осуществление своей деятельности в условиях военного положения, т.е. речь идет также о мобилизации всех сфер общественной жизни. Конечно, выполнение мероприятий по мобилизации означает и защиту жизнедеятельности населения в целом. Однако обязанность по контролю за «состоянием обороны» кажется формулировкой, не подходящей для муниципальных властей ввиду их некомпетентности.

Как видим, ФЗ «Об обороне» на местные органы власти возложены крайне сложные задачи, которые труднореализуемы. Возможно, в дальнейшем можно разработать комплексные меры по подготовке муниципальных образований к осуществлению территориальной обороны, но на данный момент времени даже законодательство в данном случае далеко от совершенства.

По всей видимости, исходя из понимания того, что местные органы власти не подготовлены к осуществлению территориальной обороны в полной мере, Президентом РФ был издан Указ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756»[8]. Представленный указ установил обязательность создания оперативных штабов в субъектах РФ под руководством глав субъектов РФ.

Полномочия оперативных штабов в субъектах РФ варьируются в зависимости от уровней готовности: базовой, повышенной, средней, максимальной. Каждый уровень предопределяет обязательно проводимые мероприятия, в которых органы местного самоуправления лишь выполняют задачи, которые ставятся перед ними оперативным штабом.

Несомненно, задача осуществления территориальной обороны предполагает материальные затраты. При этом факт дотационности большинства муниципальных бюджетов не позволяет возлагать на них надежды. В любом случае создание финансовых и материальных резервов законодательно отнесено к обязанностям всех уровней власти.

Особый интерес представляет обязанность приграничных муниципальных образований быть готовыми и способными осуществлять мобилизацию граждан. Интересно то, что муниципальные образования в разрешении данных обязанностей полностью предоставлены сами себе. Возможно, стоило бы предусмотреть правила осуществления данной обязанности отдельно.

В соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О Мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»[9] за местными властями закреплен ряд полномочий по организации, проведению, руководству мобилизационной подготовкой, мобилизацией, ее планированием, взаимодействию с органами государственной власти в данной сфере. Также местные власти должны взаимодействовать с представителями сферы экономики для организации обеспечения продукцией, услугами в мобилизационных целях, предоставлять помещения, сооружения, транспортные средства и др.

Указанным выше актом определено, что финансирование мобилизационной деятельности местного самоуправления не предусмотрено.

Представленные положения закона, несомненно, правильны и не лишены понимания. Однако возлагать на муниципальные власти надежды на финансирование всех мобилизационных расходов не стоит, так как они могут быть просто не реализованы. И тут вновь возникает необходимость разработки специальных механизмов, программ по подготовке муниципальных образований к активной фазе мобилизационных мероприятий.

О необходимости организации деятельности органов местного самоуправления говорится и в ст. 6, 7, 14, 15 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[10].

Так, органы местного самоуправления, на территории которых введено Указом Президента РФ военное положение, обязаны осуществлять продуктовую и иную поддержку вооруженных сил; обеспечение общественного порядка, охрану и обеспечение деятельности особо важных объектов: транспортных, энергетических, коммуникационных и др.; эвакуационные мероприятия; контроль за перемещениями по территории; приостановление деятельности ряда общественных, в том числе иностранных и политических, организаций; привлечение населения к обо-

[8] Указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190003 (дата обращения: 15.05.2025).

[9] Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О Мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[10] Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

ронительным мероприятиям; запрет на проведение общественных мероприятий; транспортный контроль; проверку документов граждан, их задержание до 30 суток, проверку помещений, вещей, взаимодействие с органами власти по данным вопросам; запрет на оборот оружия, боеприпасов, их изъятие у населения; военную цензуру; изоляцию иностранных военных; усиление режима секретности.

Заметим, что данные обязанности местных властей рациональны, но требуют методической поддержки. К примеру, при проведении первой мобилизационной волны в 2022 г. местные органы власти в Республике Бурятия практически принудительно собирали всех совершеннолетних граждан призывного возраста без учета инвалидности, преклонного возраста, болезней для проведения воинского учета, и даже время суток не остановило некоторые местные власти. Несомненно, это можно объяснить и человеческим фактором, что больше было похоже на проявление выражения «Заставь дурака молиться, так он и лоб расшибет». Однако для недопущения такого рода «стараний» следует все же местные власти методически поддерживать, разъяснять им порядок действий при проведении мероприятий, связанных с военным положением, мобилизацией.

Представленные размышления об особенностях организации местного самоуправления в условиях, отличающихся от обыденных, позволяют говорить о назревшей необходимости унификации нормативных актов, регламентирующих права и обязанности местной власти в условиях особых режимов. Также необходимо разработать методические рекомендации и механизмы возлагаемых на местные власти полномочий в разных ситуациях.

Литература

1. Мункуева С.А. Некоторые особенности правового статуса приграничных муниципальных образований / С.А. Мункуева // Роль права в обеспечении благополучия человека : материалы XI Московской юридической недели (г. Москва, 23–26 ноября 2021 г.) : сборник докладов. В 5 частях. Ч. 2 / председатель редакционного совета В.Н. Синюков. Москва : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. С. 151–153.
2. Мункуева С.А. Некоторые проблемы определения правового статуса приграничных муниципальных образований / С.А. Мункуева, Д.Ц. Намжилова // Право и государство: теория и практика. 2023. № 3 (219). С. 147–148.

Предлагаем оформить подписку на комплект «Руководителю государственных учреждений»

В комплект входят журналы:
- Государственная власть и местное самоуправление
- Конституционное и муниципальное право
- Муниципальная служба: правовые вопросы
- Муниципальное имущество: экономика, право, управление

С условиями подписки можно ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес:
115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.
Телефон: 8(495) 617-18-88.
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

Рецензия на монографию С.В. Нарутто, А.Ю. Филина «Правовая урбанистика: учебник»

Таболин Владимир Викторович,
профессор департамента публичного права
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук
vtabolin@hse.ru

Научный труд, подготовленный авторитетными учеными-правоведами: профессором, доктором юридических наук С.В. Нарутто и кандидатом юридических наук А.Ю. Филиным, представляющими известную научную школу Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, — представляет собой новый значительный вклад в развитие юридической науки в целом и теории городского права в частности.

Актуальность этой работы объективирована целым рядом факторов развития и трансформации современной России, необходимостью решать сложные и неочевидные задачи: реформирования правового регулирования жизнедеятельности населения нашей страны, совершенствования территориальной организации регионов и муниципальных образований, обеспечения комфортности городской среды и качества жизни людей, социального и экономического развития населенных пунктов, развития прикладной науки и внедрения в образование инновационных учебных дисциплин.

Современное городское право играет ключевую роль в решении междисциплинарных и межотраслевых задач, выступая связующим звеном между юридическими нормами, социальными потребностями и технологическими инновациями через различные правовые инструменты, к которым, как справедливо отмечают авторы, относятся правовая урбанистика и юридическая урбанология. Урбанистика — это наука о том, как строить и обустраивать хороший город, а урбанология — наука, как в нем хорошо жить, направление юридической науки о правильном правовом регулировании всех сфер жизни хорошего города для людей! Несомненно, любые новые направления юридической науки сегодня должны восприниматься как совершенствование цивилизационных параметров мирового сообщества, которое остро нуждается в ясных и понятных перспективах своего будущего.

По моему мнению, современная цивилизация (в том числе городская) может быть определена как объективированная форма реализации результатов фундаментальных и прикладных научных исследований и научной деятельности, определяющая сущностные характеристики жизнедеятельности народов, наций и государств в масштабе их мирового развития. Данная монография в полной мере является фундаментальным научным исследованием подобных характеристик.

Кратко рассмотрим основные структурные элементы весьма объемного учебника, который состоит из введения, 14 глав, 76 параграфов (!) и заключения. Необходимо заметить, что данный объем для учебника по ознакомительному курсу правовой урбанистики (как отмечают сами авторы) явно великоват и перегружен исключительно научными дискуссиями. Кроме того, издание сразу учебника по новой, еще не устоявшейся ни в юридической науке, ни в образовании юридической межотраслевой дисциплине, возможно, преждевременно. Учебное пособие по основам правовой урбанистики небольшого объема было бы более интересно и доступно студентам (с учетом коммерческой публикации данного учебника).

Первая глава учебника посвящена обоснованию правовой урбанистики как науки и учебной дисциплины. Авторы рассматривают общие подходы к определению предмета и объекта правовой урбанистики, ее места в системе общественных наук, принципы, цель, задачи и функции. Однако важнейшие элементы юридической науки — общие и специальные методы исследования, доктринальные и нормативно-правовые источники, не нашли своего достаточного обоснования. Видимо, пока стоит рассматривать правовую урбанистику не как сложившуюся науку, а как новое перспективное межотраслевое направление юридической науки. По поводу признания ее учебной дисциплиной предлагаю авторам обратиться к опыту наших белорусских коллег по подготовке урбанологов и сити-менеджеров в Брестском государственном университете[1], преподаванию в НИУ ВШЭ дисциплины «Городское управление: теория и практика»[2] и др.

Во второй главе город исследован как объект правового регулирования на основе анализа исторических теорий и закономерностей возникновения, формирования и развития городов, рассмотрены

[1] Богдасаров М.А., Богдасарова Ю.В., Власюк Н.Н., Капский Д.В. Урбанология: новый взгляд на изучение городов в условиях глобализации // Журнал Белорусского государственного университета. 2023. № 2. С. 3–16.

[2] Городское управление: теория и практика : учеб. курс НИУ ВШЭ. URL: www.hse.ru/edu/courses/975869303

различные подходы к пониманию города и его государствообразующая роль.

Третья глава посвящена различным аспектам типологии и классификации городов. Исследованы их правовые статусы и функциональная роль в структуре национального хозяйства.

Глава четвертая рассматривает территорию как важнейший элемент правового статуса города в статусе административно-территориальной единицы и муниципального образования.

Главы 5, 6 и 7 описывают характеристики, принципы, функции и правовое регулирование вопросов управления городом. Представляется, что эти главы можно было бы объединить, поскольку в гл. 5 и 7 всего по 2 параграфа, содержащих в основном общетеоретические управленческие положения.

Главы 8, 9 и 11 фактически повторяют основные подходы муниципального и городского права к организации местного самоуправления в городах. Возможно, было не обязательно в 24 параграфах повторять в основном известные знания, а обратить внимание на особенности влияния правовой урбанистики и юридической урбанологии (в соотношении) на перспективы городского самоуправления.

В отличие от предыдущих глав, большой интерес вызывают вопросы планирования развития городского пространства, градостроительная политика и благоустройство, правовое регулирование формирования и развития городских агломераций, изложенные в гл. 10, 12 и 13, которые имеют большое значение для эксклюзивных научных исследований правовой урбанистики.

Представляются очень перспективным направлением научных исследований правовой урбанистики проблемы цифровизации городской жизнедеятельности (гл. 14): городская экономика, городское пространство, жилищно-коммунальное хозяйство, цифровая культура и т.п.

В заключении авторы справедливо отмечают, что в настоящее время правовое регулирование городских отношений осуществляется несистемно, федеральное законодательство характеризуется фрагментарным подходом к регулированию градостроительных и других «городских» проблем: необоснованности роста мегаполисов, неравномерного развития промышленной, транспортной и логистической инфраструктуры, внутренней миграции и др.

Подводя итог проведенному анализу, считаю необходимым еще раз подчеркнуть фундаментальное и научно-прикладное значение опубликованной монографии, ее высочайший уровень и стиль изложения разнообразного по тематике материала: законодательства, правовых актов разного уровня, судебной практики и многочисленных доктринальных источников.

В качестве рекомендаций уже были высказаны некоторые соображения, к которым, по моему мнению, можно добавить следующие предложения:

– авторам необходимо более внимательно отнестись к общей логике и юридической технике изложения материала, как в виде научной монографии, так и в виде учебного пособия;

– авторам следует более детально обосновать органичное научное включение правовой урбанистики в общую урбанистику, частью которой она, по их мнению, является;

– расширить доказательную основу межотраслевого характера правовой урбанистики в соотношении с отдельными отраслями публичного права и ее политического значения;

– запланировать серию научных мероприятий для более детального обсуждения общих и отдельных положений правовой урбанистики, юридической урбанологии и общей теории городского права.

Думается, данная монография будет полезна для ученых-правоведов и практиков городской власти и управления, аспирантов, магистрантов и студентов юридических и управленческих факультетов и всех заинтересованных читателей.

Литература

1. Нарутто С.В. Правовая урбанистика : учебник / С.В. Нарутто, А.Ю. Филин. Москва : Норма ; ИНФРА-М, 2025. 592 с.
2. Урбанология: новый взгляд на изучение городов в условиях глобализации / М.А. Богдасаров, Ю.В. Богдасарова, Н.Н. Власюк, Д.В. Капский // Журнал Белорусского государственного университета. 2023. № 2. С. 3–16.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

Town-Planning Law

Registered in the Federal service for supervision in the sphere of mass communications, communications and protection of cultural heritage. PI No. FC77-81526 of August 6, 2021. Published since 2016. Published twice half-yearly.

№ 2 / 2025

Contents

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

R.V. Kostenko., I.M. Littikh. Preservation and Construction of a Cultural Heritage Site: Efficiency and Legal Problems of Judicial Practice 2

G.A. Trunin. Development Problems of Cities with a Historic Core: The Way out Through Special Economic Zones 6

URBAN DEVELOPMENT AND ECONOMY

A.V. Bogdanov. Legal Consequences of Changes in Urban Planning Regulations During Construction 9

N.Yu. Chelysheva. Problems of Protecting Private Property Rights in the Context of Implementing Measures of the Integrated Territorial Development Program 14

LEGAL URBANOLOGY

V.I. Golovanov. Best Municipal Practices for Implementing the Smart City Concept 18

E.V. Zadorozhnaya. Legal Aspects of Involving Citizens in Some Processes of Urban Environment Management 22

Yu.N. Motsnaya. Legalization of the Smart City Concept 26

S.A. Munkueva. The Legal Status of Border Municipalities in Special Conditions 30

REVIEWS

V.V. Tabolin. Review of the Monograph by S.V. Narutto, A.Yu. Filin: Legal Urban Studies: Textbook 34

Recommended by the Supreme Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publications of results of doctoral theses (5.1.2. Public law (state law) sciences (law sciences)).

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.RU

Complete or partial reproduction of materials without written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law.

Materials are available in the electronic directory of the magazine and the ConsultantPlus.

EDITOR IN CHIEF OF THE JOURNAL:
Tabolin Vladimir V., LL.D., Professor

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD:
Speranskiy Oleg V., PhD (Law)

EDITORIAL BOARD:
Abbasov Ibad M., LL.D., Professor (Azerbaijan);
Anisimov Valeriy F., LL.D., Associate Professor;
Astafichev Pavel A., LL.D., Professor;
Volokh Vladimir A., Doctor of Political Sciences, Associate Professor;
Grischenko Leonid L., LL.D., Professor;
Zabelina Elena P., PhD (Law);
Zubarev Sergey M., LL.D., Professor;
Kasatkina Svetlana S., Doctor in Philosophical Sciences, Associate Professor;
Koval Vladimir N., LL.D.;
Larichev Aleksandr A., LL.D., Associate Professor;
Latfullin Gabdelakhat R., Doctor of Economic Sciences, Professor;
Markhgeym Marina V., LL.D., Professor;
Martynova Svetlana E., PhD (Philosophy), Associate Professor;
Rasikhina Larisa F., PhD in Economic Sciences, Associate Professor;
Uporov Ivan V., Doctor of Historical Sciences, PhD (Law), Professor

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:
Grib V.V., LL.D., Professor, academician of the RAE, Honored Lawyer of the Russian Federation

DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:
Babkin A.I., Bely'kh V.S., Renov E'.N., Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V.

Editorial Office:
Lapteva E.A., Solovyova D.V.

Proofreading: Pavlova T.G. **Layout:** Kalinina E.S.

Editorial Office's Address:
Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.
Tel.: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Editorial Subscription Centre:
(495) 617-18-88 (multichannel).

Subscription in Russia:
Post of Russia. Digital Catalogue — П1760;
Ural-Press Agency — 93625.
Free market price.
Size 60x90/8.
Offset printing. Printer's sheet 5.
Circulation 1000 copies.
Printed by National Polygraphic Group ltd.
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.
Tel.: (4842) 70-03-37.
ISSN 2500-0292
Passed for printing: 29.05.2025.
Issue was published: 11.06.2025.

Preservation and Construction of a Cultural Heritage Site: Efficiency and Legal Problems of Judicial Practice

Roman V. Kostenko, Expert Legal Advisor at Megafon, PJSC

Inna M. Littikh, Layer at Pasternak Legal

The article examines judicial practice for the period from 2014 to 2024 on the application of legislation on historical monuments in the context of problems and key trends in the issuance of permits for restoration work and construction on such sites in accordance with the legislation on cultural heritage sites.

Keywords: object of cultural heritage, conservation works, state expertise, construction permit, civil law, land law, city planning law.

Development Problems of Cities with a Historic Core: The Way out Through Special Economic Zones

Grigoriy A. Trunin, Associate Professor of the Department of Financial Law and Customs of the Law Institute of the Vladimir State University, PhD (Economics)

The article discusses the main problems of the development of commercial real estate around restrictions on cultural heritage sites using the example of the historical core of the city of Vladimir. The research methodology is based on the study of regulatory documents and scientific literature, as well as the study of the results of government auctions. Among the results of the work, it can be noted that the author touches upon the problems of significantly increasing initial investments for potential investors due to the need to order expensive projects, undergo public hearings and the need to finance archaeological excavations. The author suggests stimulating investment activity by introducing a special economic zone of the fifth historical protection type in Russia. The article may be useful to state and municipal authorities in improving urban planning and investment policies of territories.

Keywords: cultural heritage sites, special economic zones, SEZ, historical core of the city, urban planning policy, investments in historical sites, realty.

Legal Consequences of Changes in Urban Planning Regulations During Construction

Aleksey V. Bogdanov, Associate Professor of the Department of Entrepreneurial Law, Civil and Arbitration Procedure of the Law Faculty of the Perm State University, PhD (Law)

This article examines the legal consequences of changes in the urban planning regulations by the authorities in relation to the territory within which the land plot is located, which is being built up by the rightholder on the basis of a building permit. It is established that the starting point for fixing urban planning regulation in relation to a specific land plot is the date of receipt of the urban development plan of the land plot. As a result of the conducted research, the author comes to the conclusion that the urban planning regulations, which were established on the date of receipt of the urban development plan of the land plot, will have legal significance in regulating the construction process for the landowner.

Keywords: urban planning regulations, urban planning plan of a land plot, rules of land use and development, building permit, permission to put a capital construction facility into operation.

Problems of Protecting Private Property Rights in the Context of Implementing Measures of the Integrated Territorial Development Program

Natalia Yu. Chelysheva, Head of the Department of Civil Law and Procedure of the Ural Institute of Management (Branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD (Law), Associate Professor

The article is devoted to the normative-legal regulation of relations regarding the compulsory termination of private property rights to residential premises in the context of implementing the activities of the program for the integrated development of residential areas. Among the significant factors hindering the balance between private and public interests during the renovation of the housing stock, the author points out, first, the ambiguous understanding of the term “state and municipal needs” in Russian civil and housing

legislation; second, the unjustified freedom granted to regional legislative bodies to determine the limits of their obligations to compensate owners of expropriated residential premises; and third, a significant gap in the current legislation concerning the protection of the rights of other lawful owners of residential premises subject to compulsory expropriation within the framework of integrated development projects.

Keywords: state (municipal) needs, renovation, integrated development of territories, compulsory purchase.

Best Municipal Practices for Implementing the Smart City Concept

Vladimir I. Golovanov, Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Russian State University for the Humanities, Doctor of Economics, Professor

The article presents the results of the study conducted by the author in the field of organization and implementation of the best municipal practices based on the Smart City concept. The results of the All-Russian competition "Best Municipal Practice" of 2024, IQ assessments of cities produced by the Ministry of Construction of Russia are presented. The author analyzed the experience of implementing smart city technologies in recent years in large leading cities such as Moscow, Kazan, St. Petersburg, and administrative centers such as Chernushinsky urban district, Solikamsk, Dubna and others. As a result, it was found that their formation is based on the implementation of such key areas as citizen participation, introduction of digital technologies, improvement of the urban environment, adaptation of social services, environmental initiatives. Technologies that contribute to the implementation of the "smart city" concept are actively developing, aimed at improving the quality of life, optimizing urban infrastructure and increasing the convenience of living for residents. Common features of smart cities in Russia are identified, such as the Internet of things, digital platforms for citizens, intelligent transport systems, environmental initiatives. The problems of implementing smart cities are identified and solutions are proposed.

Keywords: best municipal practices, IQ assessments, smart cities, internet technologies, artificial intelligence.

Legal Aspects of Involving Citizens in Some Processes of Urban Environment Management

Evgenia V. Zadorozhnaya, Associate Professor of the Department of Civil and Criminal Law and Procedure of the Moscow International University, PhD (Law)

The article analyzes the legal mechanisms of citizens' involvement in urban environment management in the context of initiative projects. The regulatory and legal bases of public participation, including federal and municipal acts, as well as the practices of digital platforms, are considered. The key contradictions between legislative possibilities and the real level of citizen engagement are revealed. Based on empirical data and analysis of regulatory acts, measures to improve legal regulation are proposed.

Keywords: smart city, legal regulation, citizen participation, digital platforms, local government.

Legalization of the Smart City Concept

Yulia N. Motsnaya, Junior Research Scientist of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Institute of the Sevastopol State University

The article is devoted to the legal analysis of the legislation regulating the introduction and functioning of the "smart city" concept in various foreign jurisdictions. The research examines the models of legal regulation in Japan, France, China, Great Britain, and the United Arab Emirates. Two main approaches to regulatory design have been identified: centralized, based on a single framework of legislation, and decentralized, implemented through strategies, by—laws, and regional programs. recommendations for improving regulation in the Russian Federation are formulated on the basis of the analysis of foreign experience. In particular, the author suggests the structure of a possible framework law and the directions for finalizing the current legislation within the framework of a fragmented approach.

Keywords: smart city, smart city law, fragmented regulation, open data, e-government.

The Legal Status of Border Municipalities in Special Conditions

Svetlana A. Munkueva, Associate Professor of the Department of Public Law Disciplines of the Law Faculty of the East Siberia State University of Technology and Management, PhD (Law)

The purpose of the study is dictated by the fact that until recently, legislation regarding the powers of border municipalities in the context of interstate conflicts was not particularly specified by the legislator, which became obvious and necessary from the beginning of a Special military operation. It is also critical that the area of legislation under study requires certain improvements, which is caused by the fragmentation of the legal regulation of the powers of cross-border local authorities, which predetermine difficulties in their implementation. As a result of the conducted research, the authors come to the conclusion that it is necessary to revise existing regulations in terms of their coordination with each other.

Keywords: cross-border municipality, the legal status of a municipality, certain state powers delegated to local governments, local self-government.

Review of the Monograph by S.V. Narutto, A.Yu. Filin: Legal Urban Studies: Textbook

Vladimir V. Tabolin, Professor of the Department of Public Law of the National Research University Higher School of Economics, LL.D.

Стань подписчиком Telegram-канала Издательской группы «Юрист»

На нашем Telegram-канале:

- новости
- события
- мероприятия
- интервью
- новинки: книги и журналы
- акции, конкурсы, подарки
- тематические номера
- жизнь редакции
- и многое другое

Вы можете:

- ✓ получать ответы на волнующие Вас вопросы
- ✓ общаться с сотрудниками редакции и другими авторами
- ✓ активно принимать участие в жизни Издательской группы «Юрист»

Мы готовы:

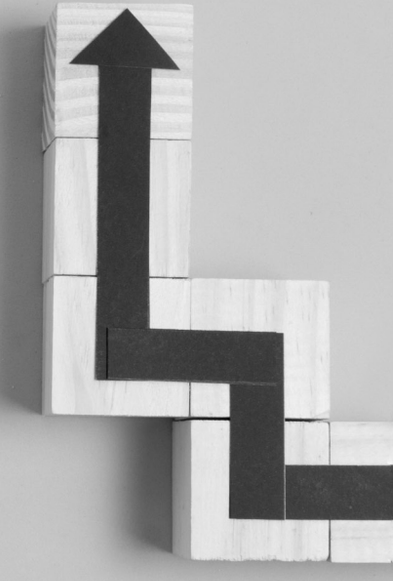
- ✓ отвечать на интересующие Вас вопросы
- ✓ общаться
- ✓ развиваться и становиться лучше вместе с Вами

Сканируйте QR-код нашего Telegram-канала и станьте еще на один шаг ближе к нам!

5 ПРИЧИН

СТАТЬ АВТОРОМ ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»

1. ВЫСКАЗАТЬ СВОЮ ТОЧКУ ЗРЕНИЯ И ПОДЕЛИТЬСЯ ОПЫТОМ С КОЛЛЕГАМИ
2. ПОВЫСИТЬ СВОЙ ИНДЕКС ХИРША
3. ПОВЫСИТЬ СВОЮ УЗНАВАЕМОСТЬ В ЮРИДИЧЕСКОМ МИРЕ
4. ТЕСНО ВЗАИМОДЕЙСТВОВАТЬ С КРУПНЕЙШИМ ОБЪЕДИНЕНИЕМ ЮРИСТОВ
5. СТАТЬ АВТОРОМ АВТОРИТЕТНОГО ИЗДАНИЯ, КОТОРОЕ ЧИТАЮТ ТЫСЯЧИ ПОДПИСЧИКОВ



Задать вопрос, получить информацию можно по телефону:
или по электронной почте:

+7 (495) 953-91-08
avtor@lawinfo.ru