

# 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.

## № 4 / 2024

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

## Содержание

### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

- Чернов С.Н.** Вечная мерзлота: правовое и организационное управление рисками в сфере строительства в Российской Федерации ..... 2
- Таболин В.В.** Городская цивилизация в советской России: историко-правовые аналогии и проблемы развития..... 5
- Грищенко Л.Л.** Защита населения городов от высокоточного оружия массового поражения в современных вооруженных конфликтах..... 9
- Мелешников Д.А.** Специфика построения правовой модели законодательного акта об утверждении генерального плана в условиях необходимости обеспечения режима секретности (на примере города федерального значения Севастополя) ..... 13

### Трибуна молодого ученого

- Бауэр Р.Э., Семенович К.С.** «Социальная» догазификация в СНТ: обновление правового регулирования ..... 16
- Волков П.С.** Цифровые элементы профилактики коррупции в сфере градостроительства ..... 20
- Иванов А.А.** Токены на участие в долевом строительстве: практика и теория ..... 23
- Кустова Е.Д.** Некоторые аспекты заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здания, сооружения ..... 27
- Кучеренко А.В.** Влияние международного права на организацию обеспечения безопасности медицинской деятельности в городах ..... 30
- Шардаков И.Н.** Генезис деятельности по комплексному развитию территории и оформление его правового регулирования в России ..... 33

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 Габдельхат 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: Нуруллина С.М. 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: 01.11.2024.  
Номер вышел в свет: 21.11.2024.

DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-2-5

# Вечная мерзлота: правовое и организационное управление рисками в сфере строительства в Российской Федерации

**Чернов Сергей Николаевич,**

главный научный сотрудник Карельского Научного центра Академии наук Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор  
*chernov@petrsu.ru*

Вечная мерзлота охватывает около 24% Северного полушария, включая 50% Канады, более 60% России и почти 85% Аляски. Научная разработка и моделирование развития вечной мерзлоты требует дальнейшего взаимодействия специалистов, которые изучают естественные науки, экономику и право. Обеспокоенность государств Арктики, жителей, предпринимателей быстрым развитием этой проблемы связана с ускорением в последние годы рисков, которые связаны с нарушением окружающей среды, выбросами грунтовых газов. Этот процесс серьезно влияет на арктическую экономику, так как большие капиталовложения, связанные с добычей полезных ископаемых, влекут дополнительные расходы на консервацию вечной мерзлоты. Эти вопросы влекут ряд социальных проблем. В последние годы в ряде арктических регионов сокращается население, рабочие кадры, так как удорожание жилищного строительства из-за вечной мерзлоты ведет к резкому уменьшению ввода жилья. В последние годы вследствие ряда факторов, в том числе и таяния вечной мерзлоты, идет увеличение количества наводнений, осадков и эрозия береговой линии, которые уже ощутимо существуют в некоторых регионах Арктики и других регионах Мирового Океана. По оценкам ученых, к середине XX в. более 75% арктической инфраструктуры будет находиться на территориях, связанных с риском таяния и провалами вечной мерзлоты. Кроме критических изменений, которые потепление вечной мерзлоты наносит арктическим экосистемам, последствия для жилых зданий, промышленных помещений, искусственной инфраструктуры также значительны.

**Ключевые слова:** реновация, жилищный фонд, социально-экономическое развитие Арктики, инфраструктуры города, вечная мерзлота.

Государственные, правоохранительные органы постоянно поднимают вопрос о мерах по адаптации и ответственности за потенциальный ущерб структуре и окружающей среде от таяния мерзлоты. Разрушение зданий и инфраструктуры промышленности и транспорта представляет собой не только угрозу безопасности и финансовому риску, но и угрозу окружающей среде. В мае 2020 г. из-за таяния вечной мерзлоты возле города Норильска в российской Арктике обрушился нефтяной резервуар. Авария привела к утечке более 21 000 метрических тонн нефти в близлежащую реку Амбарную, загрязнив территорию площадью около 180 000 кв. м<sup>1</sup>. В России был подписан Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности в закон о государственном фоновом мониторинге состояния многолетней (вечной) мерзлоты<sup>2</sup>. Таким образом, государственный мониторинг становится частью государственного экологического мониторинга окружающей среды. Все необходимые сведения о вечной мерзлоте теперь есть в сети «Интернет».

Изменение в худшую сторону многолетних мерзлых грунтов — процесс, который, по выводам ученых, будет касаться каждого россиянина. Учитывая сложившееся научные и практические традиции, Мурманская область начинает одной из первых арктических территорий формировать и работать с данными многолетней мерзлоты. Делается это для того, чтобы восполнить последствия негативного воздействия на экологию, допустить минимальное количество ошибок при проектировании и строительстве промышленных и жилищных объектов. Важно делать это четко, быстро и эффективно<sup>3</sup>. Катастрофа в Норильске заставила правительство создать первую национальную систему борьбы с вечной мерзлотой в России — защиту огромных пространств мерзлой почвы, охватывающей две трети территории страны. В октябре 2022 г. Президент РФ Владимир Путин дал добро на создание новой системы из 140 станций мониторинга стоимостью 21 млн долларов, которая сможет начать предоставлять данные уже в 2023 г. Датчики, размещенные в скважинах глубиной до 30 метров, будут измерять температуру вечной мерзлоты на различных глубинах. Это важнейший параметр для выявления как растущей опасности, которая представляет собой угрозу для инфраструктуры,

<sup>1</sup> Shapovalova D. Oil Spill in Siberia: Are We Prepared for Permafrost Thaw? // URL: <https://www.thearcticinstitute.org/oil-spill-siberia-prepared-permafrost-thaw> (date of access: 14.06.2024).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202307100008>

<sup>3</sup> Мурманская область станет одной из первых площадок системы мониторинга вечной мерзлоты. URL: <https://tass.ru/obschestvo/20827189> (дата обращения: 17.06.2024).

а также более широкую климатическую угрозу — это может привести к выбросу миллиардов тонн углерода в атмосферу<sup>4</sup>.

Методика, которой пользуются специалисты по многолетней (вечной) мерзлоте, — это современная и авторитетная оценка изменения условий вечной мерзлоты, которая объясняет, как связаны между собой суша, береговая линия и морские районы. В отчете об оценке быстрого реагирования также представлен план действий, который определяет важные пробелы в научных знаниях и дает рекомендации относительно будущих приоритетов исследований. Масштаб этих рекомендаций широк: они включают вовлечение в процесс местных сообществ; включение местных знаний в науку; и обеспечение возможности участия молодежи коренных народов. В отчете также представлены рекомендации для новой науки, которые помогут оценить потенциальные геологические опасности и разработать целевые стратегии для создания более устойчивой инфраструктуры. Вследствие этого существуют национальные базы данных о многолетней динамике параметров вечной мерзлоты в США, России, Швейцарии (Альпы), Канаде и других странах. Конечно, ущерб инфраструктуре (трубопроводам, железным дорогам и т.д.) в результате нарушения вечной мерзлоты может быть нанесен не только общей экономической деятельности, но и национальной безопасности государств.

Состояние любого здания зависит от состояния грунтов основания и фундаментов, и за этими параметрами нужен постоянный контроль и выполнение выборочного осмотра фундаментных конструкций на предмет соответствия проектной документации и наличия видимых дефектов. Проводят проверку исполнительной документации и сверку полученных данных с контрольными параметрами проекта. При эксплуатации многоквартирных домов необходимы результаты, которые связаны с конкретными прикладными наблюдениями за состоянием грунтов. Рассматривается в первую очередь температурный режим, следующим идет гидрогеологический режим. Важно контролировать осадки зданий по специальной технической системе, регистрируя и внося в отчеты наиболее привлекающие внимание изменения. Первые три года наблюдений, по методике, замеры температур грунтов основания должны проводиться два раза в год, в начале и в конце теплого периода (на севере наиболее удобно в мае—июне). В дальнейшем, не менее одного раза в год осенью (лучше в сентябре). Особое внимание к осадкам — наблюдения за ними осуществляются два раза в год<sup>5</sup>. Как отмечают специалисты, в Арктике в последние десятилетия кли-

мат теплеет высокими темпами. Это негативно влияет на темпы и качество строительства. Подсчитано, что все инженерные сооружения в Арктической Зоне РФ, которые стоят на вечной мерзлоте, стоят почти десять трлн рублей. Если климат будет меняться такими же темпами, то к середине XXI века ущерб промышленным постройкам и жилью будет составлять около 7 трлн рублей, только жилым постройкам в Арктике будет нанесен ущерб в размере 770 млрд рублей<sup>6</sup>. Ученые Карельского Научного центра Академии наук с 2022 г. наблюдают и анализируют состояние вечной мерзлоты, ее таяние на Кольском полуострове. На основе этих наблюдений разрабатываются важные инструменты, помогающие контролировать изменения климата, определения будущего развития климата в Арктике. Исследователи изучают состояние пальза-болот на Кольском полуострове, чему призван помочь научный проект карельских ученых, поддержанный грантом РФ № 22-77-10055<sup>7</sup>. Исследователи использовали разработанный комплекс, в который входили аэрофотосъемка, георадиолокация, компьютерное моделирование и описание растительного покрова<sup>8</sup>. Изменение «бугристых болот» Кольского полуострова позволяет судить о возможных климатических изменениях. По прогнозам ученых, центральная часть Кольского полуострова может освободиться от многолетнего льда — вечной мерзлоты в течение менее чем шестьдесят лет<sup>9</sup>.

Среди важнейших событий в России, касающихся вечной мерзлоты, можно отметить Закрытое рабочее совещание «О разработке концепции создания системы комплексного межведомственного мониторинга многолетней мерзлоты», которое прошло в рамках международной научно-деловой конференции «Polar — 2024» в Санкт-Петербурге. Организатором форума выступил Арктический и антарктический научно-исследовательский институт РАН (далее — ААНИИ)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Создание в Арктике государственного мониторинга вечной мерзлоты оценили в 12 млрд рублей. URL: <https://new.ras.ru/activities/news/sozдание-v-arktike-gosudarstvennogo-monitoringa-vechnoy-merzlot> (дата обращения: 14.06.2024).

<sup>7</sup> Крутских Н.В., Рязанцев П.А., Игнашов П.А., Кабонен А.В. Пространственный анализ растительного покрова и деградации вечной мерзлоты субарктического бугристого болота. Теоретические и прикладные аспекты организации, проведения и использования мониторинговых наблюдений / Материалы международной научной конференции, посвященной 95-летию со дня рождения чл.-корр. НАН Беларуси Е.А. Сидоровича (г. Минск, 09–10 марта 2023 г.). Минск : 2023. С. 225–228.

<sup>8</sup> Крутских Н.В., Рязанцев П.А., Кутенков С.А., Кабонен А.В. Динамика бугристых болот Кольского полуострова как маркер климатических изменений в Арктике // II Лавровские чтения Арктика: актуальные проблемы и выводы : материалы Всероссийской конференции с международным участием (г. Архангельск, 13–17 ноября 2023 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы: К.В. Лобанов, И.Н. Болотов. Архангельск : Типография № 2, 2023. С. 462–466.

<sup>9</sup> Рязанцев П.А., Северцева О.В., Цветков М.О. Анализ георадарного сигнала в условиях скоростной неоднородности активного слоя на бугристом болоте. Инженерная и рудная геофизика — 2023 / Сборник материалов 19-й научно-практической конференции и выставки. М. : 2023. С. 140–144.

<sup>10</sup> Шетинина А. Много новостей о мерзлоте: проектный офис, мониторинг, очередное исследование о выбросе углерода, просветительские комиксы и игры. URL: <https://goarctic.ru/>

<sup>4</sup> Новая российская система вечной мерзлоты может улучшить климатические модели и защитить инфраструктуру. URL: [www.science-org.translate.goog/content/article/russia-s-new-permafrost-monitoring-system-could-improve-climate](http://www.science-org.translate.goog/content/article/russia-s-new-permafrost-monitoring-system-could-improve-climate) (дата обращения: 14.06.2024).

<sup>5</sup> Будни государственной гражданской службы: мониторинг за состоянием вечной мерзлоты при строительстве и эксплуатации зданий. URL: <https://upr-gszgn.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3372740> (дата обращения: 16.06.2024).

На форуме было зафиксировано создание национальной системы фонового мониторинга состояния многолетней мерзлоты. ААНИИ открыл в 2023 г. 20 станций мониторинга. В 2024 г. планируется открыть около 58 станций, в 2025-м — 62, — всего 140, которые будут производить постоянные автоматические измерения температуры мерзлоты на разных глубинах<sup>11</sup>. В 2024 г. в России активно работали над законодательством о мониторинге вечной мерзлоты. 14 марта 2024 г. было принято Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)<sup>12</sup> и Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2024 г. «Об утверждении Положения о государственном фоновом мониторинге состояния многолетней (вечной) мерзлоты»<sup>13</sup>.

Один из первых арктических субъектов, который активно начал разрабатывать программу мониторинга вечной мерзлоты, была Республика Саха (Якутия). В начале июля 2020 г. Правительство Республики провело круглый стол на тему «Деградация вечной мерзлоты: проблемы и решения»<sup>14</sup>. В ходе дискуссии представители исполнительной и законодательной власти, общественности, научных, производственных и инженерно-изыскательских организаций обсудили реализацию программы геотехнического мониторинга объектов, построенных на вечной мерзлоте. На основании обсуждения подготовленных учеными и практиками материалов в Якутии был издан указ об экологическом благополучии Республики, где уделялось большое внимание мониторингу вечной мерзлоты. Также Якутия является единственным регионом России, в котором в 2018 г. был принят закон «Об охране вечной мерзлоты»<sup>15</sup>. Оттайка грунтов в Якутии приводила к разрушению производственных помещений, обрушению многоквартирных жилых

домов, например в Якутске в 2010, 2011 и 2015 гг. В 2020 г. были случаи обрушения фундаментов жилых домов. В разработке методики контроля за вечной мерзлотой в Якутии большую роль играют ученые, в частности Институт мерзлотоведения СО РАН. С их участием Республикой разработан проект федерального закона о рациональном использовании и охране вечной мерзлоты, а также создан Научно-образовательный центр «Север: территория устойчивого развития», который объединит четыре региона: Якутию, Магаданскую область, Чукотку и Камчатский край<sup>16</sup>. В первой половине апреля 2024 г. состоялось расширенное заседание Государственной Думы РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, где был рассмотрен вопрос «О совершенствовании принимаемых мер по проектированию и строительству объектов капитального строительства в Арктической зоне Российской Федерации». На заседании прозвучала критика Государственной Думы России по поводу дальнейшей судьбы федерального закона от 10 июля 2023 г. № 297-ФЗ, в частности требование внести в Градостроительный кодекс РФ уточнения в части геотехнического мониторинга. В России принят Национальный план мероприятий второго этапа адаптации к изменениям климата на период до 2025 г. Определено правовое положение Государственного фонового мониторинга, являющегося частью государственного экологического мониторинга окружающей среды, осуществляемого в соответствии с Положением о государственном экологическом мониторинге, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2024 г. № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)». Специалисты прекрасно понимают, что для строительства жилищных, промышленных, транспортных объектов необходимо создать отличную от старой систему проектирования и строительства объектов, которые находятся в зоне вечной мерзлоты. Деградация многолетней (вечной) мерзлоты пагубно влияет на безопасность эксплуатации жилого фонда, эксплуатационную надежность и промышленную безопасность зданий, сооружений и линейных объектов. Существуют серьезные проблемы создания правовой основы для механизмов, необходимых для обеспечения безопасного функционирования объектов промышленного и гражданского строительства, ЖКХ, энергетики и транспортных систем, расположенных на ММГ.

kultura/mnogo-novostey-o-merzlote-proektnyy-ofis-monitoring-ocherednoe-issledovanie-o-vybrose-ugleroda-i-pro/ (дата обращения: 14.06.2024).

<sup>11</sup> В России появится проектный офис по разработке концепции мониторинга мерзлоты. URL: <https://izyskateli.info/2024/05/v-rossii-rozavitsya-proektnyj-ofis-po-razrabotke-konceptcii-monitoringa-merzloty/> (дата обращения: 14.06.2024).

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2024 г. № 300 «Об утверждении Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды)» // СПС «Гарант».

<sup>13</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2024 г. № 854 «Об утверждении Положения о государственном фоновом мониторинге состояния многолетней (вечной) мерзлоты». URL: <http://government.ru/docs/all/154077/>

<sup>14</sup> Таяние вечной мерзлоты в Якутии назвали серьезной экологической проблемой. URL: <https://lenta.ru/news/2020/07/13/yakutia/> (дата обращения: 14.06.2024).

<sup>15</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 22 мая 2018 г. 2006-3 № 1571-V «Об охране многолетней (вечной) мерзлоты в Республике Саха (Якутия)» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Таяние вечной мерзлоты в Якутии назвали серьезной экологической проблемой.

## Литература

1. Крутских Н.В. Пространственный анализ растительного покрова и деградации вечной мерзлоты субарктического бугристого болота / Н.В. Крутских, П.А. Рязанцев, П.А. Игнашов, А.В. Кабонен // Теоретические и прикладные аспекты организации, проведения и использования мониторинговых наблюдений :

материалы международной научной конференции, посвященной 95-летию со дня рождения чл.-корр. НАН Беларуси Е. А. Сидоровича (г. Минск, 09–10 марта 2023 г.) : сборник научных статей / редакторы: П.Н. Белый, Н.В. Гетко, Л.В. Гончарова [и др.] ; ответственный редактор Ж.А. Рупасова. Минск : ИВЦ Минфина, 2023. С. 225–228.

2. Рязанцев П.А. Анализ георадарного сигнала в условиях скоростной неоднородности активного слоя на бугристом болоте / П.А. Рязанцев, О.В. Северцева, М.О. Цветков // Инженерная и рудная Геофизика 2023 : сборник материалов 19-й научно-практической конференции и выставки (Санкт-Петербург, 15–19 мая 2023 года). Москва: Общество с ограниченной ответственностью «ЕАГЕ ГЕОМОДЕЛЬ», 2023. С. 140–144.
3. Рязанцев П.А. Динамика бугристых болот Кольского полуострова как маркер климатических изменений в Арктике / П.А. Рязанцев, С.А. Кутенков, Н.В. Крутских, А.В. Кабонен // II Лаверовские чтения Арктика: актуальные проблемы и выводы : материалы Всероссийской конференции с международным участием (г. Архангельск, 13–17 ноября 2023 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы: К.В. Лобанов, И.Н. Болотов. Архангельск : Типография № 2, 2023. С. 462–466.
4. Щетинина А. Много новостей о мерзлоте: проектный офис, мониторинг, очередное исследование о выбросе углерода, просветительские комиксы и игры / А. Щетинина // URL: <https://goarctic.ru/kultura/mnogo-novostey-o-merzlote-proektnyy-ofis-monitoring-ocherednoe-issledovanie-o-vybrose-ugleroda-i-pro/> (дата обращения: 14.06.2024).

### References

1. Shapovalova D. Oil Spill in Siberia: Are We Prepared for Permafrost Thaw? / D. Shapovalova // URL: <https://www.thearcticinstitute.org/oil-spill-siberia-prepared-permafrost-thaw> (date of access: 14.06.2024).

DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-5-8

## Городская цивилизация в советской России: историко-правовые аналогии и проблемы развития

**Таболин Владимир Викторович,**

профессор департамента публичного права

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,

доктор юридических наук, профессор

[vtabolin@hse.ru](mailto:vtabolin@hse.ru)

В статье автор рассматривает понятие «цивилизации» с точки зрения его соотношения с понятием «городская цивилизация», выдвигает и обосновывает гипотезу о наличии аналогичных условий развития городской цивилизации России в 20–30-х гг. XX в. и в современном ее состоянии. Проводя подобную аналогию, автор вносит ряд конкретных предложений по использованию советского опыта урбанизации при решении современных проблем городов. Обращает внимание на типичные ошибки в процессах урбанизации и сопоставляет их с современными условиями в социально-экономическом преобразовании городов.

**Ключевые слова:** город, городская цивилизация, исторический опыт, советские города, урбанизация.

Термин «цивилизация» произошел от латинского слова «civilis», что означает «гражданский», «государственный», «политический», т.е. носит явный политико-правовой характер. Однако такой «прямолинейный» подход к понятию цивилизации может рассматриваться как один из множества типологизированных по различным научным направлениям: философии, социологии, культурологии, истории и археологии, урбанографии и др.

В мировой философско-социологической и исторической литературе цивилизациями принято характеризовать устойчивые социально-культурные общности, существующие в определенное время и в определенной части заселенной территории. Идея

цивилизации связывалась с городской организацией жизни, постепенно становящейся все более и более легитимной, не только посредством традиций и нравов, но и через юридические и политические законы<sup>1</sup>. При этом принято перечислять целый ряд признаков, характеризующих это понятие, среди которых мы выделим наиболее важные для данного исследования: *монументальная архитектура, города, письменность*<sup>2</sup>.

Вычленив данные признаки, мы фактически признаем синонимичность понятий «цивилизация» и

<sup>1</sup> Мчедлова М.М. Понятие «цивилизация»: история и методология // Философия и общество. 1999. № 1. С. 139–153.

<sup>2</sup> Подробнее: Халаева Л.А. Цивилизационные процессы и развитие города // Вестник МГСУ. 2011. № 4. С. 428–431.

«городская цивилизация», т.к. «архитектура» и «письменность» являются главными признаками возникновения и существования города<sup>3</sup>.

Городская цивилизация представляет собой уровень общественного развития, который включает в себя как материальную, так и духовную культуру, достигнутую в городах. Она характеризуется сложными социальными взаимодействиями, инфраструктурой и культурными институтами, которые формируются в условиях урбанизации.

В современных условиях городская цивилизация в России развивается динамично, с высоким уровнем урбанизации, где три четверти населения страны живет в городах, а почти половина — в крупных городах. Это приводит к возникновению различных социальных проблем, таких как недостаток коммуникации и адаптации к новым условиям жизни. Городская жизнь также может быть связана с определенными страхами и фобиями, которые испытывают жители, не успевающие адаптироваться к быстрому темпу жизни и изменениям в обществе.

Городская цивилизация отличается от сельской, которая доминировала в России, тем, что она создает уникальные условия для саморегуляции, культурного обмена и социального взаимодействия, что в свою очередь формирует новые культурные и социальные общественные отношения и нормы. Однако утрата сельской формы жизни в нашей стране приведет к деградации естественных основ жизнедеятельности человека и непредсказуемым футурологическим последствиям.

Почему автор обратился к теме исследования историко-правовых и урбано-логических характеристик советского периода городской цивилизации в России? Как это ни парадоксально выглядит, но этот период вызывает не только исторический интерес, а также и научно-практический. Представляется, что наша страна в определенной степени по ряду политико-правовых и социально-экономических факторов «вернулась» на сто лет назад, и опыт становления тогдашней молодой России 20–30-х годов XX в., и период послевоенного восстановления городов и сел может нам сегодня пригодиться для возрождения современной России.

В первую очередь рассмотрим, какие аналогичные условия существования государства и городов как его основы мы можем выделить, конечно, с учетом совсем другого уровня технического и технологического развития страны:

— послереволюционный период смены государственного строя и формирования новой России в условиях фактической социально-психологической «разрухи» в умах граждан в течение 90-х годов XX века;

— экономическая послевоенная разруха и искусственная принудительная деиндустриализация практически всех отраслей промышленности;

— потребность разработки долгосрочных стратегических планов и программ (ГОЭЛРО, пятилетки в СССР, современные стратегии и федеральные программы);

— враждебное (скрываемое или открытое) международно-политическое и экономическое окружение страны;

— прямая военная угроза суверенитету нашего государства со стороны Запада и вынужденная военно-оборонительная стратегия развития промышленности;

— массовые ограничения возможностей международного социально-экономического сотрудничества, восстановление прежних и формирование новых его форм и направлений;

— насущная потребность в переориентировании и модернизации социальной сферы: образования, медицины и культуры;

— формирование новых или возврат к традиционным социально-культурным и идеологическим ценностям существования многонационального народа России;

— отказ или неприятие западных либеральных идей и концепций;

— воспитание молодежи и «переформатирование» значительного количества населения на основе новых политико-правовых и социально-культурных подходов к решению демографических проблем;

— освоение огромных территорий государства в короткие исторические сроки (Сибирь, Дальний Восток, Заполярье и Арктика) путем стратегических транспортных и градостроительных проектов;

— ускоренное послевоенное восстановление разрушенных населенных пунктов и промышленных объектов;

— борьба с преступностью и коррупцией, предателями и провокаторами.

Убедившись, что почти прямые аналогии в состоянии страны существуют, посмотрим, какой политико-правовой и практический опыт советского развития городов можно применить (инкорпорировать) в современной научной и практической деятельности.

Как справедливо отмечает А.С. Сенявский, начиная со второй половины 1920-х гг., когда начался переход к форсированной индустриализации, экономические факторы стали абсолютно доминирующими в градообразовании и развитии городов России. С 1926 г., когда произошло восстановление довоенного соотношения городского и сельского населения, по 1989 г. число всех городских поселений (включая поселки городского типа) выросло с 1925 до 6216, или более чем в 3,2 раза, число собственно городов — с 709 до 2190, или более чем в 3 раза. Вместе с тем

<sup>3</sup> Подробнее: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города. М.: Изд-во Юрайт, 2019; Там же: Историко-правовые аспекты понятия «город» // История государства и права. 2017. № 23. С. 50–54.

автор обращает внимание на административно-политическое деление государства по национальному принципу, что вносило дополнительные осложнения во всю картину развития страны. В противовес этому советские ученые разрабатывали концепцию *Единой системы расселения*, призванную упорядочить и обеспечить рациональное развитие всех имеющихся на территории категорий поселений<sup>4</sup>.

Может быть, пора серьезно задуматься об использовании данного опыта, т.к. существующая Стратегия пространственного развития России вызывает больше критики, чем дает положительных результатов. С правовой точки зрения, в качестве первого шага, необходимо рассмотреть возможность разработки Кодекса об устройстве и содержании населенных пунктов в РФ<sup>5</sup> как правовой основы Единой концепции расселения.

Но нельзя не заметить тот факт, что некоторые планы развития городов 1920-х гг. прошлого века, которые не удалось реализовать тогда, сегодня находят свое воплощение. В частности, концепция «города-сада» получает развитие в Советской России в следующей трактовке: «будущее принадлежит зеленому и солнечному коммунистическому городу-саду», такая идея звучала в работах отечественных авторов 1920-х гг.<sup>6</sup> Советские мечты о «зеленых городах» (не путать с «зеленой» экономикой) успешно реализуются в настоящее время совместно с концепцией «умного» города.

Причиной «упрощенной» урбанизации стала ускоренная индустриализация, которая дала свои позитивные (для того времени) результаты: на начало 1940-х годов уже более 30% населения проживало в городах, что стало причиной формирования нового образа жизни и роста его качества. Однако необходимо признать, что рост городского населения был связан также с серьезными ошибками в сельскохозяйственной политике государства (коллективизация, раскулачивание и т.п.), что искусственно стимулировало рост городов.

К сожалению, и в настоящее время некоторые «горячие головы» пытаются внедрить ненаучные программы агломерирования городов и сел, создания всякого рода «опорных» населенных пунктов, внедрения «агрогородков», избыточной агроиндустрии, подстегивая и без того весьма активную урбанизацию. Такая политика, как и сто лет назад, создает тенденцию формирования значительного класса непродуцируемого трудоспособного населе-

ния: «офисный планктон», посредников, службу, развлекателей, псевдоученых, блогеров и тому подобных бездельников. Так, например, по итогам 2023 г. количество человек, занятых в *промышленном* секторе столицы, увеличилось до 725 тыс.<sup>7</sup>, что составляет только около 8% от всего трудоспособного населения.

Для решения проблем нехватки специалистов практически всех социальных и технических специальностей (особенно на Дальнем Востоке) нужно не только пытаться создать там комфортную городскую среду и повысить качество жизни, но и вернуться к советскому опыту обязательного распределения (на 3–5 лет) выпускников государственных учебных заведений высшего и среднего образования с учетом потребностей регионов. Нужно перестать «играть» в либеральную «демократию» за счет государства и прекратить дискриминацию школьников 9-х классов с получением среднего образования, которое нужно получать как обязательное в Конституцию России.

Еще один важный аспект гармоничного развития городской цивилизации в нашей стране требует нового подхода — развитие жилищного строительства и коммунальных услуг. Государство почти совсем «ушло» из этой важнейшей сферы социально-экономического развития городов и сел, дав коммерсантам почти полную свободу по инициативному коммерческому жилью. Здесь не будем подробно останавливаться на этих проблемах, но предложим два пути развития этой сферы: необходимо давать молодым специалистам, которые будут направляться в регионы, бесплатное служебное жилье, которое через 10 лет проживания будет передаваться им в собственность, и нужно запретить совмещать «инвестиционное жилье» с заселяемым жильем, чтобы «богатые» не мешали «бесквартирным». Кроме того, совершенно очевидно, что стоимость коммунальных услуг должна перестать определяться произвольно, по желанию естественных монополий, и должна стать инструментом развития населенных пунктов, а не средством безответственного обогащения поставщиков и посредников. Эти предложения еще требуют своего обоснования, но потребность в этом очевидна.

Другим очевидным советским опытом, полезным для использования, является так называемое «комплексное» развитие территорий с учетом полного набора условий и услуг, обеспечивающих стандарт качества жизни в любом городе РФ. Конечно, с учетом очень скромных советских стандартов, в настоящее время перечень показателей качества жизни должен быть существенно расширен.

Политические факторы развития городской цивилизации сохранились и упрочились за счет количества городских избирателей. В советское время эту стабильность обеспечивали городские партийные

<sup>4</sup> Сенявский А.С. Экономические основы российского урбанизационного процесса: теоретический анализ (структурные и институциональные аспекты) // Вопросы теоретической экономики. 2019. № 1. С. 133–146.

<sup>5</sup> Подробнее: Таболин В.В. Кодекс об устройстве и содержании населенных пунктов в РФ: междисциплинарный подход к кодификации законодательства // Градостроительное право. 2022. № 3. С. 3–5.

<sup>6</sup> Болтаевский А.А. Устремленные в будущее: город как основа цивилизации // Архитектура и дизайн. 2018. № 2. С. 1–6.

<sup>7</sup> Сайт мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/> (дата обращения: 15.08.2024).

организации, а сегодня естественное соотношение городских и сельских избирателей — из 108 млн. российских избирателей более 70 млн. — городские. Таким образом, политическая структура органов власти является практически полностью «городской», что приводит к доминированию интересов горожан во властных структурах.

Как говорят в народе: «на ошибках учатся!» Поэтому обобщим некоторые принципиальные ошибки, допущенные в социально-экономическом преобразовании городской цивилизации СССР, которые оказали значительное влияние на развитие общества и городской инфраструктуры:

1) отсутствие комплексного подхода к урбанизации: при условии массовой миграции населения из сел в города не была создана необходимая инфраструктура (общественные пространства, культурные и образовательные учреждения, транспортная доступность, благоустройство);

2) игнорирование культурных особенностей переселенцев из сельской местности, которые пытались сохранить свои традиции и обычаи, в том числе и в жилье. До сих пор в очень многих городах России сохраняются целые микрорайоны сельской жилой застройки, что создает конфликт между сельской и городской культурой;

3) неправильная экономическая политика в условиях централизованного планирования, когда не

учитывались реальные потребности населения, что приводило к дефициту товаров и услуг и вызывало недовольство среди населения, порождая социальную напряженность;

4) проблемы с управлением: бюрократическая власть часто принимала решения, не учитывающие мнение местных жителей, что также способствовало апатии и снижению интереса к политическим процессам;

5) неэффективное использование ресурсов без учета экономической и социальной целесообразности, что приводило к расточительству и неэффективному использованию бюджетных средств, в том числе и при реализации градостроительных проектов, которые не всегда соответствовали интересам населения.

Эти ошибки в социально-экономическом преобразовании городских территорий оказали долгосрочное влияние на развитие городской цивилизации советской России, создав много социальных, политических, экономических и правовых проблем, которые продолжают ощущаться и в современной жизни страны.

Подводя итоги, считаем необходимым обратить внимание на весьма малое количество фундаментальных комплексных и прикладных практико-ориентированных исследований городской цивилизации как научной основы территориального развития городов, регионов и страны в целом.

### Литература

1. Болтаевский А.А. Устремленные в будущее: город как основа цивилизации / А.А. Болтаевский // Архитектура и дизайн. 2018. № 2. С. 1–6.
2. Мчедлова М.М. Понятие «цивилизация»: история и методология / М.М. Мчедлова // Философия и общество. 1999. № 1. С. 139–153.
3. Сенявский А.С. Экономические основы российского урбанизационного процесса: теоретический анализ (структурные и институциональные аспекты) / А.С. Сенявский // Вопросы теоретической экономики. 2019. № 1. С. 133–146.
4. Таболин В.В. Историко-правовые аспекты понятия «город» / В.В. Таболин // История государства и права. 2017. № 23. С. 50–54.
5. Таболин В.В. Кодекс об устройстве и содержании населенных пунктов в РФ: междисциплинарный подход к кодификации законодательства / В.В. Таболин // Градостроительное право. 2022. № 3. С. 3–5.
6. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города / В.В. Таболин. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 358 с.
7. Халаева Л.А. Цивилизационные процессы и развитие города / Л.А. Халаева // Вестник МГСУ. 2011. № 4. С. 428–431.

### НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Росреестр: требования о едином гарантийном сроке для всех объектов долевого строительства, создаваемых в рамках одного проекта строительства, не установлены**

Кроме того, отмечается, что указание в ДДУ в отношении объекта долевого строительства, являющегося предметом этого договора, гарантийного срока, соответствующего требованиям закона, но отличного от гарантийного срока, установленного иными ДДУ, не является основанием для приостановления государственной регистрации договора.

**См.: Письмо Росреестра от 25.09.2024 № 14-9139-ТГ/24 «Об указании в договорах участия в долевом строительстве гарантийных сроков в отношении объектов долевого строительства, создаваемых в рамках одного проекта строительства»**



DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-9-12

# Защита населения городов от высокоточного оружия массового поражения в современных вооруженных конфликтах

**Грищенко Леонид Леонидович,**

профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях

Центра командно-штабных учений Академии управления

Министерства внутренних дел Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

*VVG\_59@mail.ru*

В статье делается краткий анализ современных угроз для населения городов от средств дальнего поражения, поставляемых США и другими странами НАТО террористическому режиму В. Зеленского. Специальная военная операция, начатая в феврале 2022 г. по демилитаризации и денацификации Украины, бесспорно, завершится полной реализацией намеченных целей. Именно это настораживает и пугает «Запад», который через прокси-войну решает свои агрессивные планы. Не сумев нанести поражение России в санкционной войне, США и их сателлиты все более поднимают градус напряженности, расширяя военные действия с применением высокоточного, дальнобойного оружия. С этой целью Киев все активнее начал получать современные высокоточные ракеты Storm Shadow, ATACMS, Patriot, Taurus с дальностью поражения на оперативно-стратегическую глубину. Более того, вызывает тревогу намерение поставок в ВСУ самолетов F-16 и Mirage-2000-5, которые могут вести поражение с использованием средств массового уничтожения. Дав разрешение на применение ракет и авиации по целям за пределами исторических границ Российской Федерации, страны НАТО санкционировали удары оружием массового поражения по населенным пунктам, что уже привело к многочисленным жертвам среди мирных жителей городов и сельских поселений. В статье автор, давая историческую справку создания и развития системы гражданской обороны, обосновывает предложения по ее совершенствованию и адаптации к современным условиям военных действий.

**Ключевые слова:** город, угрозы, население, ракеты, самолеты, гражданская оборона, оружие массового поражения.

Современный мир все более втягивается в глобальные проблемы, среди которых одно из ведущих мест занимает безопасность человека, общества и государств от военных угроз. Данная проблема присуща и Российской Федерации. Более того, с определенного времени военная безопасность все более приобретает для граждан России первостепенное значение.

Обращаясь к энциклопедическим источникам, в частности к Военно-политическому словарю, находим, что под «...безопасностью понимается состояние защищенности от возможного нанесения ущерба, способность к сдерживанию или парированию опасных воздействий, а также к быстрой компенсации нанесенного ущерба. Безопасность означает сохранение системой стабильности, устойчивости и возможности саморазвития»<sup>1</sup>. В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова находим, что под «...безопасностью понимается отсутствие опасности»<sup>2</sup>. В иных словарях и работах ученых понятие безопасность трактуется близко с ранее приведенными. Таким образом, осуществляя анализ проблем безопасности, следует понять, что из себя представляет

опасность. То есть, чтобы понимать, как обеспечить безопасность человека, общества и государства, следует проанализировать угрозы и опасности в современном мире, в нашем случае, военные — для населения.

Обращаю внимание на важность именно раскрытия сущности опасности, так как именно в ней заключаются проблемные вопросы и противоречия, которые научный мир решает на протяжении тысячелетий. И именно минимизации опасностей в политике, экономике, оборонной сфере, правоохранительной деятельности, юриспруденции посвящено значительное количество научных работ в истории и современности.

В опубликованных ранее работах автор делал общий анализ современных угроз глобального масштаба, общих опасностей природного, техногенного и социального характера для человека, общества и государства в современном мире<sup>3</sup>. Однако стремительное развитие ситуации и внесение в повседневную практику новых обстоятельств заставляют вновь и вновь обращаться к данной проблематике.

Объективно те военные угрозы, о которых писалось еще год назад, сегодня дополнились новыми опасностями, прежде всего для жителей городов и

<sup>1</sup> Рогозин Д.О. Война и мир в терминах и определениях. Военно-политический словарь. М.: Вече, 2017. С. 354.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и образование, 2020. С. 482.

<sup>3</sup> Грищенко Л.Л., Грищенко В.В., Корабельникова Ю.Л. Обеспечение безопасности человека, общества и государства в современном мире: монография. М.: ООО «Русайнс», 2022. 326 с.

сельских населенных пунктов. И если ранее ударам артиллерии, ракет, БПЛА со стороны ВСУ подверглось мирное население Донецкой, Луганской народных республик, жители Запорожской и Херсонской областей, то сегодня в орбиту угроз все более включаются Белгородская, Ростовская области, Краснодарский край, Республика Крым. И это не предел.

В мае и июне 2024 г. отдельные страны Запада разрешили ВСУ в той или иной форме осуществлять удары поставляемым ими высокоточным оружием по России. Несмотря на то, что ими делаются некоторые оговорки, в частности США одобрили применение ВСУ передаваемого им вооружения исключительно для целей на российской территории, прилегающей к Харьковской области, но оставили запрет на трансграничные удары оперативно-тактическими ракетами АТАСМС по другим целям.

Аналогичное заявление сделал официальный представитель правительства Германии В. Бюхнер, в котором подтвердил дозволение Берлина на использование ВСУ немецкого вооружения для ударов по российской территории близ Харьковской области.

Без территориального ограничения поставки ракет и самолетов осуществляют Франция и Великобритания. Данную позицию подтвердил генсек НАТО Й. Столтенберг<sup>4</sup>.

Таким образом, под потенциальные удары ракет попадают населенные пункты всей европейской части Российской Федерации. Что это значит для населения городов России? Прежде всего, данная опасность предполагает незамедлительное принятие мер организационного характера по защите жителей городов и сельских населенных пунктов от угрозы воздушного нападения, последствия которой можно видеть на примере двойного удара ВСУ по селу Садовому в Голопристанском округе Херсонской области 7 мая 2024 г.

В результате варварской атаки сначала французской авиабомбой, а затем, когда к месту удара подъехали спасатели и подошли жители для оказания помощи пострадавшим, был нанесен удар РСЗО HIMARS, погибло 22 и было ранено 15 мирных граждан<sup>5</sup>. Можно предположить последствия аналогичных ударов по крупным городам и поселениям, где численность жителей существенно превышает ту, что есть в селе Садовом. Более того, прошедшее время с начала специальной военной операции несколько притупило бдительность граждан России за пределами театра военных действий. С одной стороны, следует быть благодарными Вооруженным Силам и специальным службам России за ту колоссальную работу, которую они проводят по предотвращению и минимизации

угроз ударов ВСУ в отношении населенных пунктов России. С другой стороны, необходимо принять незамедлительные меры по защите населения городов и сельских поселений на случай ракетных ударов противника, которые сегодня оказались под прицелом военных специалистов НАТО.

Анализируя историю, можно найти немало примеров, которые указывают на ведущее место вопросов обеспечения защиты населения во время войн и вооруженных конфликтов. Так было в древней Руси, когда население городов и сельских поселений во время набегов скрывалось за крепостными стенами и находилось под защитой армии<sup>6</sup>. Так было и во время Великой Отечественной войны, где именно защите населения уделялось существенное внимание посредством применения мер гражданской обороны<sup>7</sup>.

Проводя историческое исследование по вопросам становления и деятельности института гражданской обороны в России, необходимо обратить внимание на то, что «Местная противовоздушная оборона» (далее — МПВО) была создана в качестве самостоятельной государственной единицы для защиты гражданского населения и объектов, работающих в народном хозяйстве при угрозе от воздушного нападения<sup>8</sup>. В тот период деятельность МПВО была нацелена на:

- создание системы предупреждения населения при угрозе воздушного нападения (ее окончания);
- организацию и проведение комплекса мер маскировки мест проживания гражданского населения, объектов промышленности и коммуникаций, а, кроме того, на осуществление контроля за неукоснительным соблюдением всеми гражданами мер маскировки;
- осуществление мер по ликвидации негативных последствий от воздушного нападения противника;
- строительство, оборудование, содержание и обеспечение функционирования бомбоубежищ и иных укрытий для гражданского населения;
- организацию и проведение мероприятий по оказанию медицинской помощи пострадавшим и раненым в результате воздушного нападения противника<sup>9</sup>.

Созданная система гражданской обороны в полной мере оправдала свое предназначение в годы Великой Отечественной войны. По имеющимся данным, именно силами гражданской обороны за годы войны были локализованы и потушены сотни тысяч пожаров, возникших в результате военных действий, предотвращено более пятидесяти тысяч аварийных ситуаций на объектах промышленности и коммуникациях, про-

<sup>4</sup> Франция передаст Украине истребители Mirage 2000, заявил Макрон. URL: <https://ria.ru/20240606/makron-1951167850.html?ysclid=ix7w2zq6y6904962638> (дата обращения: 10.06.2024).

<sup>5</sup> Что известно об обстреле села Садовое в Херсонской области. URL: <https://tolknews.ru proisestvia/> (дата обращения: 10.06.2024).

<sup>6</sup> Изборская крепость — форпост псковской земли. URL: <https://cheslav-kara.livejournal.com/36166.html?ysclid=li8ba8v4m8865309928> (дата обращения: 10.06.2024).

<sup>7</sup> Вторая мировая война: 1939–1945 // Большая российская энциклопедия. URL: [https://bigenc.ru/military\\_science/text/2335018](https://bigenc.ru/military_science/text/2335018) (дата обращения: 10.06.2024).

<sup>8</sup> Решение Совета Народных Комиссаров СССР от 4 октября 1932 г. «Об утверждении Положения о противовоздушной обороне страны». Документ опубликован не был.

<sup>9</sup> Корзун Л.И. Местная противовоздушная оборона // Большая советская энциклопедия. В 30 т. М. : «Советская энциклопедия», 1969–1978 гг.

ведено обезвреживание более пяти миллионов снарядов, мин, авиационных бомб. В статистике нет точных данных о спасении жизней мирных жителей силами гражданской обороны. Тем не менее, по результатам независимых источников, можно утверждать, что в результате комплекса мер гражданской обороны были сохранены миллионы жизней женщин, детей, мирных жителей нашей страны<sup>10</sup>.

После окончания Второй мировой войны в мире произошли коренные изменения и, прежде всего, в вооружении, что было связано с испытанием и боевым применением в 1945 г. США атомной бомбы. Чудовищные разрушения и гибель сотен тысяч мирных жителей Хиросимы и Нагасаки в сентябре 1945 г. от бомбардировки атомным оружием показали уязвимость именно гражданского населения. По разным оценкам, только одномоментно в городах, принявших на себя удар, погибло более 300 тыс. мирных жителей<sup>11</sup>. Таким образом, изобретение атомного оружия потребовало коренного совершенствования основ обеспечения и организации гражданской обороны.

Другим угрозым фактором для мирного населения стало принятие на вооружение ведущих стран мира ракетного вооружения. Теперь для нанесения ударов по населенным пунктам уже не требовались только самолеты, и атака могла быть осуществлена ракетами, в том числе с ядерными боеголовками. Все это вызвало объективную необходимость в развитии системы гражданской обороны и совершенствовании деятельности структур обеспечения защиты населения от военных угроз и опасностей.

Необходимо отметить, что вопросам совершенствования гражданской обороны в нашей стране в послевоенный период уделялось самое пристальное внимание. Период глобального противостояния двух мировых систем неоднократно ставил мир на грань термоядерной войны. В достаточно опасной ситуации находилось человечество во время Карибского кризиса. Все это повлекло за собой ряд мер организационного характера по развитию системы гражданской обороны.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР в июле 1961 г. МПВО была упразднена, а на ее основе создается государственная гражданская оборона (далее — ГО). Создание ГО положило начало формированию цельной системы защиты населения, которая становится составной частью оборонных мероприятий государства от различного рода оружия массового поражения (далее — ОМП)<sup>12</sup>.

Новейшая история в структуре и системе гражданской обороны берет свое начало с Постановления Совета Министров РСФСР № 606 от 27 декабря 1990 г. Именно эта дата считается днем образования МЧС Российской Федерации. Данным постановлением в России был образован Корпус спасателей Российской Федерации<sup>13</sup>.

Примечательно, что в этом постановлении, пожалуй, впервые было заложено двуединое направление в деятельности сил и средств гражданской обороны. Во-первых, Корпус спасателей должен был быть готовым к решению мероприятий гражданской обороны в военное время. Во-вторых, на Корпус спасателей возлагались обязанности по защите населения и оказанию ему помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, в том числе в мирное время. Таким образом, именно в данном постановлении была прописана управляющая и координирующая роль создаваемой структуры в обеспечении безопасности гражданского населения в ситуациях чрезвычайного и военного характера<sup>14</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что на конец XX в. приходится наиболее активная фаза в правовом и организационном обеспечении системы гражданской обороны в новой России. Следует отметить Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 г. № 1617-1, которым Корпус спасателей реформируется в Государственный комитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям. 10 января 1994 г. Указом Президента Российской Федерации силы и средства гражданской обороны и спасателей реформируются в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС РФ)<sup>15</sup>.

Возвращаясь к задачам, которые предписано решать государственным органам в системе гражданской обороны, следует обратить внимание на такие, как:

- осуществление защиты гражданского населения от угроз чрезвычайного характера и в военное время;
- оказание неотложной помощи пострадавшим, спасение людей, оказавшихся в районах поражения;
- сохранение объектов военно-экономического комплекса государства;
- защита объектов жизнеобеспечения и коммуникаций, которые обеспечивают устойчивое функционирование экономики и выживания населения.

Одним из важнейших нормативно-правовых актов в области гражданской обороны современной России

<sup>10</sup> История гражданской обороны. Бесплатная интернет-библиотека. URL: <http://www.book.lib-i.ru/25istoriya/664063-1-istoriya-grazhdanskoj-oboroni-1932> (дата обращения: 10.06.2024).

<sup>11</sup> К. Уоллес, М. Уайсс. Обратный отсчет. 116 дней до атомной бомбардировки Хиросимы // Chris Wallace, Mitch Weiss. Countdown 1945: The Extraordinary Story of the Atomic Bomb and the 116 Days That Changed the World. М.: Альпина. Нон-фикшн, 2021. 412 с.

<sup>12</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 июля 1961 г. «Положение о Гражданской обороне СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1990 г. № 606 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановление Совмина РСФСР от 27 декабря 1990 г. № 606 «Об образовании Российского корпуса спасателей» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

стало Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 г. «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации». Именно в данном постановлении дан исчерпывающий перечень мер по подготовке населения, силовых структур для осуществления мероприятий гражданской обороны и основные задачи государственным органам управления по реализации задач в области защиты населения от опасностей чрезвычайного характера и военных угроз.

Таким образом, сегодня цель и задачи в области гражданской обороны формулируются целостной системой официально принятых в России нормативных правовых актов, подготовленных и принятых с учетом имевших место угроз чрезвычайного характера и внешних военных факторов, которые имели место до февраля 2022 г.

Следует отметить, что с началом специальной военной операции объем и содержание задач по защите гражданского населения в городах и сельской местности в районах, где ведутся боевые действия и находящихся в пределах досягаемости наземной артиллерии ВСУ, существенно увеличился. В еще большей степени усложнилась ситуация после принятия решения США и их союзниками по НАТО по применению поставляемых Украине ракет типа

Storm Shadow, ATACMS, Patriot, Taurus на оперативно-стратегическую глубину за границы Российской Федерации. Вызывает определенную тревогу намерение поставок Киеву самолетов F-16 и Mirage-2000-5, способных нести ядерное оружие и поражать объекты высокоточным оружием на значительную глубину.

В этой связи вопросы, связанные с безопасностью населения городов и населенных пунктов в сельской местности на европейской части России, являются сегодня особенно актуальными и важными. Их решение исключительно силами ГО и ЧС в настоящее время является проблематичным, что требует активизации работы с населением, общественными и коммерческими организациями, администрацией населенных пунктов. Необходимы меры по предупреждению (оповещению) населения об угрозе воздушного нападения, строительству (ремонту) и оборудованию укрытий для жителей городов и сельских населенных пунктов от воздушных ударов, создание системы помощи, обучение и проведение тренировок.

Приведенные в статье данные по задачам сил ГО и ЧС России, хотя и относятся к комплексу обеспечения безопасности населения, однако без активного участия жителей городов и поселений, включения в работу общественности и бизнеса эффективно реализованы быть не могут.

### Литература

1. Cheslav. Изборская крепость — форпост псковской земли / Cheslav. URL: <https://cheslav-kara.livejournal.com/36166.html?usclid=li8ba8v4m8865309928> (дата обращения: 10.06.2024).
2. Война и мир в терминах и определениях : военно-политический словарь. В 2 книгах / С.К. Леонтьев, Д.В. Лоскутов, А.Д. Рогозин [и др.] ; под общей редакцией Д.О. Рогозина. Москва : Вече, 2017.
3. Грищенко Л.Л. Обеспечение безопасности человека, общества и государства в современном мире : монография / Л.Л. Грищенко, В.В. Грищенко, Ю.Л. Корабельникова. Москва : Русайнс, 2022. 326 с.
4. Корзун Л.И. Местная противовоздушная оборона / Л.И. Корзун // Большая советская энциклопедия. В 30 томах. Т. 16. Мезия-Моршанск / главный редактор А.М. Прохоров. 3-е изд. Москва : Советская энциклопедия, 1974. 615 с.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : около 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов ; под редакцией Л.И. Скворцова. 27-е изд., испр. Москва : АСТ : Мир и Образование, 2019. 735 с.
6. Орлов А.С. Вторая мировая война: 1939–1945 / А.С. Орлов // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/c/vtogaia-mirovaia-voina-1939-1945-480c9b> (дата обращения: 10.06.2024).
7. Уоллес К. Обратный отсчет : 116 дней до атомной бомбардировки Хиросимы / К. Уоллес, М. Уайсс ; перевод с английского Ю. Чижов. Москва : Альпина Нон-фикшн, 2021. 412 с.

### НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

#### Уточнены основания для признания многоквартирного дома аварийным

Соответствующие изменения внесены в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденное постановлением Правительства от 28 января 2006 г. № 47. В частности, закреплено, что основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является его аварийное техническое состояние, установленное в соответствии с межгосударственным стандартом ГОСТ 31937-2024 "Здания и сооружения. Правила обследования и мониторинга технического состояния", введенным в действие с 1 мая 2024 г. приказом Росстандарта от 10 апреля 2024 г. № 433-ст, на основании выводов юридического лица, являющегося членом саморегулируемой организации, указанной в пункте 2 части 4 статьи 55.26-1 Градостроительного кодекса РФ, об отнесении технического состояния многоквартирного дома к аварийной категории технического состояния, обоснованных соответствующими поверочными расчетами несущей способности конструкций и (или) основания фундаментов.

Предусмотрены и иные уточнения.

См.: **Постановление Правительства РФ от 19.10.2024 № 1396 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47»**

# Специфика построения правовой модели законодательного акта об утверждении генерального плана в условиях необходимости обеспечения режима секретности (на примере города федерального значения Севастополя)

**Мелешников Дмитрий Андреевич,**

начальник отдела экспертно-правовой работы юридического управления  
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя  
*dmitrymeleshnikov@yandex.ru*

Научная статья посвящена исследованию возможной правовой модели законодательного акта об утверждении генерального плана города федерального значения. Автор проводит анализ содержания генерального плана как нормативного правового акта, состоящего из правовых символов, и исследует коллизию между защитой государственной тайны и обязательным официальным опубликованием законов. В статье предложены способы законодательного урегулирования вопросов утверждения и опубликования генерального плана, содержащего сведения, составляющие государственную тайну.

**Ключевые слова:** генеральный план, город федерального значения, территориальное планирование, юридическая техника, государственная тайна, официальное опубликование, законодательный акт.

Генеральный план выступает ключевым проектным документом в градостроительстве, который определяет стратегию развития конкретного населенного пункта. Он включает в себя данные о зонировании, инфраструктуре и социальных объектах, а также прогнозирует будущее развитие территории на долгосрочную перспективу.

В силу градостроительного законодательства РФ генеральные планы субъектов РФ — городов федерального значения являются обязательными документами территориального планирования (в то время как для других субъектов РФ такими документами выступают схемы территориального планирования). При этом содержание генеральных планов городов федерального значения соответствует содержанию генеральных планов поселения, муниципального округа, городского округа как документов территориального планирования муниципальных образований.

Для города федерального значения Севастополя вопрос утверждения генерального плана еще с 2015 г. стоит достаточно остро и является в современных условиях как никогда актуальным. В соответствии с законодательством г. Севастополя генеральный план города является не только документом территориального планирования (в значении Градостроительного кодекса РФ, далее — ГрК РФ), но и документом стратегического планирования г. Севастополя, а значит, разрабатывается в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития г. Севастополя<sup>1</sup>. Работа над этим документом велась более 8 лет, за это время он разрабатывался с нуля дважды.

В настоящее время подготовка и обсуждение итогового проекта генерального плана г. Севастополя уже завершены, рассматривается переход к стадии его утверждения.

В соответствии с ч. 3 ст. 63 ГрК РФ генеральные планы городов федерального значения утверждаются законодательными органами указанных городов. Это означает, что они утверждаются посредством принятия соответствующего закона субъектом Российской Федерации, а не правового акта представительного органа местного самоуправления (которым утверждаются генеральные планы поселения, муниципального округа, городского округа).

В связи с этим особый интерес вызывает изучение возможной правовой модели законодательного акта субъекта РФ, которым будет утверждаться генеральный план города федерального значения.

В основе указанного интереса лежит текущая работа над проектом закона г. Севастополя «О Генеральном плане города Севастополя». Законодательное Собрание г. Севастополя в лице депутатов и юридического управления его аппарата напрямую привлекалось к разработке и проведению предварительной экспертизы данного законопроекта.

Он предусматривает в структуре генерального плана положение о территориальном планировании Севастополя, карту функциональных зон, а также целый ряд карт планируемого размещения объектов регионального значения в различных областях.

И здесь необходимо учитывать, что генеральный план, особенно как законодательный акт, является крайне специфическим нормативным правовым ак-

<sup>1</sup> Закон г. Севастополя от 5 декабря 2016 г. № 295-ЗС «О стратегическом планировании города Севастополя» // Официальный

сайт Законодательного Собрания города Севастополя. URL: [https://sevizakon.ru/view/laws/bank/2016\\_244-314/zakon\\_n\\_295\\_zs\\_ot\\_05\\_12\\_2016/tekst\\_zakona/](https://sevizakon.ru/view/laws/bank/2016_244-314/zakon_n_295_zs_ot_05_12_2016/tekst_zakona/) (дата обращения: 14.07.2024).

том. Его нормативная основа уже подтверждена судебной практикой<sup>2</sup>. Из разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>3</sup> следует, что генеральные планы могут признаваться нормативно-правовыми актами и подлежать оспариванию в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Тем не менее этот документ не содержит в себе конкретных и обязательных правил поведения, а состоит преимущественно из целого набора картографических схем и объемных таблиц, то есть из правовых символов.

В данном случае имеет место нетипичная форма изложения правовых норм. Символы адресованы всем субъектам градостроительных отношений, и в определенной степени, обладая признаками нормативности, выражают содержание правовых предписаний (например, размещение объектов в границах определенной территории).

В теоретических исследованиях правовой символ рассматривается не только как прием юридической техники, но и как самостоятельный элемент правовой системы<sup>4</sup>. Он определяется как закрепленный законодательством условный наглядный образ, используемый для выражения определенного юридического содержания.

Таким образом, генеральный план уникален с точки зрения юридической техники и имеет особенности, которые не присущи другим нормативным правовым актам. Буквально норм права, которые мы привыкли видеть в структурированном виде, в нем нет. Похожего типа — решения или законы о бюджете, однако их структура предусматривает хотя бы текстовую часть в виде соответствующих норм права, в том числе обязывающих, а в составе генерального плана они и вовсе отсутствуют. Тем не менее данный документ все же подлежит исполнению и принимается как раз для того, чтобы осуществлять в дальнейшем планировку, застройку, реконструкцию и иные виды градостроительного освоения территорий.

Несмотря на то, что в современной научной литературе рассматриваются вопросы о статусе и роли генерального плана населенного пункта как документа территориального планирования<sup>5</sup>, а также выска-

зывается мнение, что особенности и специфические требования к его подготовке должны предопределяться дополнительными характеристиками и типами городских населенных пунктов, которые должны быть введены в ГрК РФ<sup>6</sup>, сегодня практически нет никаких исследований, посвященных специфике генерального плана с точки зрения нормативного правового акта и соответствующих требований к его составлению.

Самое же интересное заключается в том, что генеральный план содержит, как правило, ряд засекреченных сведений, составляющих государственную тайну и недоступных для свободного ознакомления.

Так, например, на основании Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Президентом Российской Федерации, подлежат засекречиванию «сведения, раскрывающие схемы водоснабжения городов с населением более 200 тыс. человек или железнодорожных узлов, расположение головных сооружений водопровода или водовода, их питающих»<sup>7</sup>.

Существующая на уровне муниципалитетов практика подтверждает многочисленные случаи утверждения в составе генеральных планов поселений, муниципальных или городских округов положений, которые не могут быть опубликованы в силу их секретности.

Анализ правовых актов об утверждении генеральных планов административных центров 18 субъектов РФ<sup>8</sup> показал неоднозначную картину доступности карт планируемого размещения объектов, утвержденных в составе генеральных планов. Большинство карт после их утверждения находятся в открытом доступе на сайтах администраций городских округов или непосредственно приводятся в составе материалов к правовому акту, утвердившему генеральный план. Однако отдельные виды карт, отображающие схемы и объекты водоснабжения и водоотведения, в подавляющем большинстве случаев недоступны и находятся под грифом «секретно» еще на стадии их утверждения. Аналогичная тенденция прослеживается и в административных центрах других субъектов РФ.

При этом, если в отношении генерального плана, утверждаемого представительным органом местного самоуправления (в форме решения или распоряжения), данная практика, может, и укладывается в формат возможного правового регулирования на местном уровне, то применительно к генеральному

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 20 декабря 2017 г. № 60-АПГ17-11 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Вологодского областного суда от 21 сентября 2018 г. № 33а-5118/2018 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Алтайского краевого суда от 18 января 2018 г. по делу № 3а-15/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Пленума ВС РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Никитин А.В. Правовые символы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 1999. С. 14.

<sup>5</sup> Рой О.М. Основы градостроительства и территориального планирования: учебник и практикум для вузов / О.М. Рой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 137–161; Перцик Е.Н. Территориальное планирование: учебник для

вузов / Е.Н. Перцик. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 99–105.

<sup>6</sup> Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: монография: в 2 т. / коллектив авторов; под общ. ред. В.В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. С. 728.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102038480> (дата обращения: 14.07.2024).

<sup>8</sup> Города Белгород, Кострома, Воронеж, Вологда, Петрозаводск, Курск, Ростов-на-Дону, Уфа, Казань, Пермь, Киров, Пенза, Екатеринбург, Челябинск, Красноярск, Иркутск, Омск, Хабаровск.

плану, утверждаемому законодательным органом города федерального значения (в форме закона), она требует дополнительного осмысления, так как закон имеет гораздо большую юридическую силу в системе нормативных правовых актов и к нему предъявляются более строгие требования к оформлению.

Данный вывод касается и закона, утверждающего генеральный план, и самого генерального плана города федерального значения, поскольку, согласно правилам юридической техники, юридическая сила приложений и законодательного акта, к которому они относятся, одинакова<sup>9</sup>.

В связи с этим возникает вопрос относительно того, какие средства юридической техники допустимо использовать при составлении правовой модели проекта закона города Севастополя «О Генеральном плане города Севастополя».

Ведь при описании в его структуре положений, которые заранее не могут быть размещены в открытом доступе, можно говорить о риске несоблюдения конституционных предписаний об обязательности опубликования законодательных актов. Напомним, что в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не применяются. Данное требование является общим и обязательным для любого закона.

Кроме того, указанная ситуация не соотносится с принципом гласности законотворчества, под которым понимается открытое обсуждение и принятие законодательных актов с последующим их доведением до всеобщего сведения<sup>10</sup>.

Да и в целом системный анализ действующего законодательства РФ позволяет прийти к выводу, что издание законов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, не допускается. Ведь они должны быть общедоступны для ознакомления, иначе могут возникнуть сложности с их соблюдением, а это не представляется возможным.

Каких-либо судебных разбирательств по этому поводу пока не зафиксировано, однако имеются попытки защиты гражданами своих прав посредством обращения в суд с требованием о признании недействительным генерального плана муниципального образования или его отдельных положений в том числе по причине неполного опубликования<sup>11</sup>, что лишний раз подтверждает допустимость нашего научного взгляда.

<sup>9</sup> Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (ред. 2021 г.) (утв. ГД ФС РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Иванов К. К. Принцип гласности в российском законотворчестве // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 4. С. 188–191.

<sup>11</sup> См., например, Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 29 ноября 2023 г. № 88а-24199/2023 по делу № 3а-7/2022 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 24 февраля 2015 г. по делу № 11-2260/2015 // СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. № 45-АПГ18-1 // СПС «КонсультантПлюс»; Опреде-

ление Владимирского областного суда от 22 декабря 2011 г. по делу № 33-4337/11 // СПС «КонсультантПлюс».

Вполне вероятно, этот взгляд могут не разделять те, кто утверждает, что защита государством сведений, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации, является исключением из любого принципа гласности. Однако, возвращаясь к действующему на сегодняшний день правовому регулированию данного вопроса, позволим себе отметить следующее.

Федеральный законодатель, понимая коллизию между нормами об обязательности официального опубликования законов и об обязанности принятия мер по защите государственной тайны, еще в 2014 г. сделал попытку урегулировать данный вопрос, подготовив проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>12</sup>. Частью 2 ст. 39 этого законопроекта было установлено, что нормативные правовые акты, подлежащие опубликованию, содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) только в части, не содержащей сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Однако разработка законопроекта была прекращена.

На сегодняшний день данный вопрос остается неурегулированным, и, хотя приложения к закону имеют такую же юридическую силу, как и закон (являются его неотъемлемой частью), законодательство об охране государственной или иной охраняемой законом тайны запрещает опубликовывать нормативные правовые акты, содержащие такие тайны, что, по сути, вступает в противоречие с конституционными основами.

Учитывая вышеизложенное, полагаем целесообразным предложить один из следующих способов разрешения проблематики, обозначенной в настоящем исследовании:

— предусмотреть в ГрК РФ прямую норму, согласно которой опубликование материалов генерального плана, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, при опубликовании утвержденного генерального плана не осуществляется;

— внести в ГрК РФ изменения, которые исключают из содержания генерального плана карты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, и передают полномочие по утверждению таких карт государственному (муниципальному) органу, обладающему доступом к государственной тайне в соответствующей сфере (то есть выделить карту в отдельный документ, который будет утверждаться лицами, имеющими доступ к государственной тайне).

<sup>12</sup> Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=36955> (дата обращения: 14.07.2024).

**Литература**

1. Иванов К.К. Принцип гласности в российском законодательстве / К.К. Иванов // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012. № 4. С. 188–191.
2. Никитин А.В. Правовые символы : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.В. Никитин. Новгород, 1999. 241 с.
3. Перцик Е.Н. Территориальное планирование : учебник для вузов / Е.Н. Перцик. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Юрайт, 2024. 362 с.
4. Рой О.М. Основы градостроительства и территориального планирования : учебник и практикум для вузов / О.М. Рой. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2024. 253 с.
5. Юридическая урбаноология. 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. 824 с.

DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-16-19

## «Социальная» догазификация в СНТ: обновление правового регулирования

**Бауэр Рудольф Эдуардович,**аспирант кафедры коммерческого права  
Санкт-Петербургского государственного университета  
*rudolf.bauer@spbu.ru***Семенович Кристина Сергеевна,**доцент кафедры коммерческого права, директор Центра энергетического права  
Санкт-Петербургского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
*enlcenter@spbu.ru*

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2024 г. № 484 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»\* (далее — Постановление Правительства № 484) с 17 апреля 2024 г. физические лица — члены садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ (далее — СНТ) получили возможность осуществить бесплатную газификацию до границ своего земельного участка, находящегося в пределах СНТ. Данное решение Правительства Российской Федерации является новым витком развития т.н. «социальной газификации», которое предоставляет множество плюсов для физических лиц — потребителей газа, но вместе с тем выявляет некоторые затруднения при реализации таких новых возможностей. В настоящей статье авторы рассматривают принципиальные положения Постановления № 484 и их воздействие на физических лиц — членов СНТ.

**Ключевые слова:** «социальная» газификация, газификация в СНТ, догазификация, газораспределительные сети.

Российская Федерация занимает лидирующие позиции в мире по разведанным запасам природного газа и по объемам добычи. Однако проблема газификации домовладений из-за ряда географических, технологических и экономических причин стоит весьма остро в настоящее время. Для включения в правоотношения по газоснабжению потребителю необходим фактический доступ к газораспределительной сети. Техническая возможность подавать и принимать газ обеспечивается установлением физического соединения (контакта) сетей и оформляется договором подключения (технологического присоединения)<sup>1</sup>.

Правовое регулирование отношений по подключению газоиспользующего оборудования к сетям газораспределения основывается на Федеральном законе от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Закон о газоснабжении), принятым в соответствии с ним Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2021 г. № 1547 «Об утверждении Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения <...>»<sup>3</sup> (далее — Правила подключения), и других подзаконных актах.

<sup>1</sup> Далее в настоящем исследовании правоотношения по подключению (технологическому присоединению) к сетям в сфере газоснабжения будут именоваться исключительно как «подключение».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2021 г. № 1547 «Об утверждении Правил подключения (технологического при-

\* Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2024 г. № 484 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».



Договор о подключении заключается между заявителем и владельцем сети газораспределения, к которой будет осуществлено подключение, газораспределительной организацией или оператором газификации (исполнителем). По договору о подключении стороны выполняют ряд организационных и технических действий, определяемых в технических условиях подключения, в результате реализации которых у заявителя появляется легальный доступ к сети.

Необходимо отметить, что ключевым для бытовых потребителей, в особенности физических лиц, является размер платы за подключение к газораспределительным сетям. Согласно ч. 1 ст. 52.1 Градостроительного кодекса РФ<sup>4</sup> определение платы за подключение объектов капитального строительства (домовладений) к сетям газоснабжения осуществляется в соответствии с законодательством РФ о газоснабжении. Статья 23.2 Закона о газоснабжении относит плату за подключение к регулируемым государством ценам. Ее размер и (или) определяющие его стандартизированные тарифные ставки устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке, платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям...»<sup>5</sup> (далее — Постановление Правительства № 1021), и в соответствии с методическими указаниями по расчету размера данной платы и (или) размеров данных стандартизированных тарифных ставок, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов. Расчет производится в соответствии с Приказом ФАС России от 16 августа 2018 г. № 1151/18 «Об утверждении Методических указаний по расчету размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) размеров стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину»<sup>6</sup>.

Законодательством предусмотрена возможность осуществления подключения без взимания платы в

рамках реализации программы догазификации — бесплатной газификации домовладений граждан, иначе «социальной газификации». Так, газоиспользующее оборудование физических лиц, использующих газ в личных целях, подключается к сетям безвозмездно. Домовладение и земельный участок, на котором расположено это домовладение, должны принадлежать заявителю на праве собственности, и воспользоваться правом на бесплатное подключение заявитель может не более одного раза в течение последних трех лет. При этом главным условием «социальной газификации» является наличие полностью или частично проложенных газораспределительных сетей, по которым осуществляется транспортировка газа, в населенном пункте, в котором располагается домовладение заявителя.

Из цены договора о подключении, заключаемого как в общем порядке, так и в рамках программы догазификации, исключена стоимость мероприятий, которые заявитель должен выполнить на своем участке. На заявителя возлагаются обязанности по подготовке сети газопотребления, размещению газоиспользующего оборудования и обеспечению его приборами учета газа. Такие обязанности могут быть переданы заявителем исполнителю за отдельную плату.

В случаях, когда сеть газораспределения проходит непосредственно рядом с объектами заявителя, существенных экономических затрат у газораспределительной организации и правовых препятствий, как правило, не возникает. Иная ситуация складывается, когда необходимо подключение домовладения, расположенного в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества, где сети газораспределения не проложены.

В редакции Правил подключения, действовавших до 16 апреля 2024 г., заявитель, владеющий объектом капитального строительства на территории СНТ, мог самостоятельно подать заявку на подключение своего домовладения в газораспределительную организацию, которая обязана была в рамках программы догазификации построить (провести) сеть до границы земельного участка общего назначения СНТ. В п. 6 ст. 3 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Закон об СНТ) под земельными участками общего назначения понимаются земельные участки, являющиеся имуществом общего пользования, предусмотренные утвержденной документацией по планировке территории и предназначенные для общего использования правообладателями земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества

соединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ, тарифов на услуги по его транспортировке, платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям...» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Приказ ФАС России от 16 августа 2018 г. № 1151/18 «Об утверждении Методических указаний по расчету размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) размеров стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

для собственных нужд, и (или) предназначенные для размещения другого имущества общего пользования. Имущество СНТ, в силу положений ст. 123.13 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)<sup>8</sup> и п. 1 ст. 25 Закона об СНТ, является общей долевой собственностью членов СНТ пропорционально площади их участков. Заявитель, если строительство сети было возможно, должен был обеспечить выполнение мероприятий по подключению до территории своего участка, т.е. проложить сеть через имущество общего пользования членов СНТ, с соблюдением требований ГрК РФ и Земельного Кодекса РФ<sup>9</sup>.

Неизбежно возникала коллизия, связанная с порядком распоряжения общим имуществом, находящимся в долевой собственности. Подобное распоряжение в соответствии со ст. 246 ГК РФ осуществляется по согласию всех ее участников. В силу п. 5 ч. 1 ст. 17 Закона об СНТ, принятие решения о создании (строительстве, реконструкции) или приобретении имущества общего пользования, в том числе земельных участков общего назначения, и о порядке его использования относится к исключительной компетенции членов СНТ. Решение общего собрания членов СНТ принимается квалифицированным большинством — не менее двух третей голосов от общего числа присутствующих на общем собрании членов СНТ.

Фактически складывалась ситуация, при которой, если подключение производилось по заявлению одного физического лица — члена СНТ, то именно это лицо представляло исключительно свой земельный участок. При этом построенные им за свой счет сети внутри земельного участка общего пользования СНТ без одобрения общего собрания его членов являлись самовольной постройкой на основании ст. 222 ГК РФ.

Само же назначение «социальной» догазификации, т.е. бесплатного подключения к сетям газораспределения, нивелировалось, как в свете описанной единичной заявки члена СНТ, так и в ситуациях, когда члены СНТ по решению общего собрания прокладывали сети за свой счет внутри территории СНТ.

С целью устранения вышеуказанной коллизии Постановлением Правительства № 484 с 17 апреля 2024 г. были внесены изменения в Постановление Правительства № 1021 и в Правила подключения. Выполнение мероприятий по подключению объектов заявителя — члена СНТ производится исполнителем без взимания платы с физического лица непосредственно до границ принадлежащего ему земельного участка в СНТ. При этом газораспределительная сеть уже должна быть проложена в границах населенного пункта, где располагается СНТ, или в программе газификации ЖКХ, промышленных и иных организаций

в текущем календарном году должно быть предусмотрено строительство такой сети.

Территория СНТ, согласно ст. 4 Закона об СНТ, может быть создана как в пределах земель населенных пунктов, так и на землях сельскохозяйственного назначения. Территория СНТ может быть внесена в границы населенного пункта или в границах расположения СНТ может быть создан новый населенный пункт в порядке, определяемом субъектом РФ — в отсутствие единого федерального алгоритма.

Так, Постановлением Правительства Ленинградской области от 2 мая 2023 г. № 281 «Об установлении требований, при соблюдении которых территории садоводства могут быть включены в границы населенного пункта либо в границах территории садоводства может быть образован новый населенный пункт»<sup>10</sup> предусмотрен перечень требований из 15 пунктов для включения СНТ в состав населенного пункта. Закон Московской области от 21 февраля 2023 г. № 17/2023-ОЗ «Об установлении в Московской области требований, при соблюдении которых территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд могут быть включены в границы населенного пункта либо в границах территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд может быть образован новый населенный пункт»<sup>11</sup> устанавливает 5 обязательных условий для прохождения СНТ такой процедуры.

Программы газификации формируются и утверждаются в субъекте РФ на 10 лет в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2016 г. № 903 «О порядке разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций»<sup>12</sup>. Программы газификации содержат в себе два важных документа: сводный план-график и пообъектный план-график догазификации СНТ.

Сводный план-график догазификации включает в себя общее количество домовладений в СНТ, для которых создается техническая возможность

<sup>10</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 2 мая 2023 г. № 281 «Об установлении требований, при соблюдении которых территории садоводства могут быть включены в границы населенного пункта либо в границах территории садоводства может быть образован новый населенный пункт» // СПС «Гарант».

<sup>11</sup> Закон Московской области от 21 февраля 2023 г. № 17/2023-ОЗ «Об установлении в Московской области требований, при соблюдении которых территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд могут быть включены в границы населенного пункта либо в границах территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд может быть образован новый населенный пункт» // СПС «Гарант».

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2016 г. № 903 «О порядке разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций» (вместе с Правилами разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

подключения (без адреса домовладения), с указанием сроков догазификации. Пообъектный план газификации содержит адреса домовладений, для которых реализуются мероприятия по догазификации в СНТ. Сроки догазификации, соотнесенные с конкретными адресами домовладений заявителей, могут обозначаться только в пообъектном плане догазификации. В случае отсутствия домовладения заявителя в пообъектном плане-графике догазификации, срок осуществления мероприятий по подключению в рамках догазификации определяется в зависимости от мероприятий, необходимых для подключения, в соответствии с п. 122 Правил подключения — в пределах от 30 календарных дней до 1 года. В рамках Перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 28 мая 2024 г. № Пр-997)<sup>13</sup>, высшим должностным лицам субъектов РФ рекомендовано в срок до 1 августа 2024 г. утвердить планы-графики догазификации территорий СНТ.

Помимо названного поручения, должностным лицам субъектов РФ рекомендовано в срок до 1 августа 2024 г. организовать работу по проведению внеочередных общих собраний членов СНТ, расположенных в газифицированных населенных пунктах, для принятия решений о подключении домовладений членов СНТ к газораспределительным сетям, относящимся к имуществу общего пользования, в рамках догазификации. Так, в целях формирования единой право-

применительной практики Росреестром совместно с Минэнерго России, ООО «Газпром межрегионгаз» и АО «Мособлгаз» разработан проект типовой формы решения общего собрания членов СНТ по вопросам газификации жилых домов, расположенных на территории СНТ<sup>14</sup>.

Протокол общего собрания членов СНТ, содержащий решение о проведении догазификации, теперь должен обязательно прилагаться к заявке о подключении, подаваемой собственником домовладения, расположенного в СНТ, оператору газификации. Как представляется, это позволяет избежать пороков в юридическом составе подключения, производимого по самостоятельной заявке члена СНТ. Теперь нормативно установлен запрет СНТ препятствовать исполнителю в использовании газораспределительной сети общего пользования СНТ для осуществления мероприятий по подключению членов СНТ.

Как представляется, внесенные в Правила подключения изменения позволят ускорить процесс догазификации домовладений в СНТ. Однако возможность осуществления мероприятий по подключению остается, во-первых, в исключительной зависимости от волеизъявления членов СНТ, во-вторых, от территориального статуса СНТ и требований каждого отдельного субъекта РФ, в-третьих, от содержания программ газификации.

<sup>13</sup> Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства (утв. Президентом РФ 28 мая 2024 г. № Пр-997) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Письмо Росреестра от 18 апреля 2024 г. № 11-3579-АБ/24 «О направлении типовой формы решения общего собрания членов садоводческих некоммерческих товариществ по вопросам газификации жилых домов, расположенных на территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

## НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### С 1 марта 2025 г. вводится профессиональный стандарт «Специалист в области саморегулирования в градостроительной деятельности»

Целью профессиональной деятельности данных специалистов является обеспечение функционирования СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства.

Приводится описание трудовых функций, устанавливаются требования к образованию и обучению, к опыту практической работы, другие характеристики.

Настоящий приказ действует до 1 марта 2031 г.

См.: **Приказ Минтруда России от 29.08.2024 № 433н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в области саморегулирования в градостроительной деятельности”»**

# Цифровые элементы профилактики коррупции в сфере градостроительства

**Волков Павел Сергеевич,**

заместитель директора Департамента —

начальник Управления профилактики коррупционных и иных правонарушений

Департамента государственной гражданской службы,

кадровой политики и профилактики коррупции Ханты-Мансийского автономного округа — Югры,

аспирант Высшей школы права Югорского государственного университета

*vps9825174047@gmail.com*

В статье рассмотрены особенности профилактики коррупции в условиях цифровизации системы органов публичной власти в России. Внедрение цифровых элементов в целях повышения эффективности государственного управления охватило разные сферы деятельности, в том числе и отрасль градостроительства. Автором представлены примеры существующих цифровых методов профилактики коррупции на примере отдельно взятого региона России. Выделены конкретные предложения по изменению действующего законодательства для синхронизации антикоррупционной деятельности и централизации, цифровизации, автоматизации поддерживающих процессов.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, профилактика коррупции, централизация, цифровизация и автоматизация антикоррупционных процессов.

Противодействие коррупции является одним из приоритетных направлений внутренней политики Российской Федерации. В условиях современных тенденций и трендов особую актуальность приобретают вопросы цифровой трансформации антикоррупционных процессов. Профилактика коррупции в градостроительной сфере имеет важное значение с учетом высокой концентрации органов публичной власти в городах. Представители этих органов являются жителями города, что создает почву для потенциальных коррупционных проявлений. Плотная городская среда с большим скоплением людей и невозможностью тотального контроля затрудняет выявление и пресечение таких нарушений в рамках антикоррупционной политики.

В исследованиях, посвященных вопросам цифровой трансформации, цифровизации и автоматизации каких-либо процессов, на протяжении многих лет говорится о необходимости борьбы с коррупцией путем цифровизации трудовой сферы жизнедеятельности<sup>1</sup>, однако до сих пор первым двум отсутствует единое общепринятое обозначение.

Исследователь А.О. Темников утверждает, что «цифровая трансформация» — процесс кардинального изменения бизнес-модели предприятия и ее элементов, включая процесс создания и доставки ценности клиенту посредством реализации проектов с использованием цифровых технологий, в основе которых лежит эффективное управление информацией<sup>2</sup>. С.С. Хомякова предлагает понимать под «цифрови-

зацией» деятельность, нацеленную на изменение процессов при активном внедрении цифровых технологий в социальной, экономической, медицинской и иных сферах жизни общества<sup>3</sup>. Автоматизация — применение технических средств, экономико-математических методов и систем управления, освобождающих человека от непосредственного участия в процессах получения, преобразования, передачи и использования информации<sup>4</sup>.

Президент России В.В. Путин еще в 2018 г. в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации потребовал перевести документооборот между государственными структурами в цифровой формат для минимизации коррупционных рисков. «Цифровизация всей системы государственного управления, повышение ее прозрачности — это и мощный фактор противодействия коррупции», — отметил глава государства<sup>5</sup>.

В этой связи органами публичной власти в Российской Федерации особое внимание уделяется цифровой трансформации государственного и муниципального управления, в том числе в области предупреждения коррупционных и иных правонарушений.

В рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление», национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» проводятся мероприятия по цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг, включающие переход на безбумажный документооборот,

<sup>1</sup> Трунцевский Ю.В. Информационно-телекоммуникационные технологии в сфере противодействия бытовой (повседневной) коррупции // Информационное право. 2017. № 2. С. 27.

<sup>2</sup> Темников А.О. Современные подходы к определению термина «цифровая трансформация» // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 3. С. 227.

<sup>3</sup> Хомякова С.С. Трансформация и закрепление термина «цифровизация» на законодательном уровне // Молодой ученый. 2019. № 41. С. 10.

<sup>4</sup> Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. 1-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1991. С. 54.

<sup>5</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 07.08.2024).

перевод услуг в режим онлайн, межведомственное электронное взаимодействие между органами власти, переход на проактивное предоставление услуг с учетом принципа комплексного подхода к решению жизненных ситуаций заявителей посредством супер-сервисов<sup>6</sup>.

Эти мероприятия призваны исключить человеческий фактор из цепочек принятия решений, обеспечить прозрачность и подотчетность всех участников градостроительных процессов, а также создать непрерывную систему мониторинга и контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства. Таким образом власти стремятся внедрить современные технологии и инструменты, позволяющие максимально эффективно противодействовать коррупции в этой важнейшей сфере, обеспечивая благоприятную и безопасную городскую среду для каждого жителя.

Однако цифровая трансформация затронула практически все направления градостроительной деятельности, за исключением прямых процессов предупреждения и пресечения коррупционных проявлений со стороны работников, занятых в этой отрасли, что кажется немаловажным, поскольку сфера градостроительства имеет высокие коррупционные риски, подвержена различным злоупотреблениям и без должного реагирования может повлечь ухудшение качества городского развития.

Повышение качества жизни в рамках урбанизации представляется наглядным в том числе за счет развития сектора городских услуг. В специально разработанных документах, направленных на оценку качества городских услуг, результативности принимаемых мер по обеспечению устойчивости развития и удовлетворению потребностей населения, в качестве показателей устойчивости городского развития выделяется в том числе уровень коррупции и взыточности среди городских чиновников<sup>7</sup>.

Поэтому государство реализует комплекс мер, направленных на централизацию, цифровизацию, автоматизацию антикоррупционных процессов.

Одним из многочисленных цифровых элементов профилактики коррупции видится электронное декларирование сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Президент России в 2021 г. поручил Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации с участием Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации рассмотреть вопрос о создании и внедрении цифровых технологий, позволяющих осуществлять в электронной форме прием сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, автоматическую обработку, анализ таких

сведений и их хранение, в том числе централизованное<sup>8</sup>.

Какие-либо окончательные решения по этому вопросу до сих пор не приняты, а правовые пробелы в нормативном правовом регулировании вопросов централизации, цифровизации, автоматизации профилактики коррупции в системе органов публичной власти в России остались.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не содержит и не раскрывает правовой природы комплексных понятий «цифровая трансформация антикоррупционной деятельности», «цифровизация, централизация и автоматизация поддерживающих процессов», не определяет их структуру.

Поэтому внедрение цифровых технологий в практику деятельности органов государственной власти (местного самоуправления) и подведомственных им организаций в сфере противодействия коррупции основывается на ряде действующих нормативных правовых актов.

В соответствии с ч. 3 ст. 44.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях информационного обеспечения гражданской службы субъекта Российской Федерации и оптимизации работы кадровых служб на основании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации используется федеральная государственная информационная система в области государственной службы или создается государственная информационная система в области гражданской службы субъекта Российской Федерации.

К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в целях повышения эффективности управленческих решений при реализации кадровых задач, контроля исполнения законодательства о государственной гражданской службе, противодействия коррупции, в частности представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера постановлением Правительства автономного округа от 8 февраля 2019 г. № 25-п создана государственная информационная система управления кадрами автономного округа (далее — ГИС УК Югры).

На базе ГИС УК Югры создан, успешно функционирует и совершенствуется модуль «Противодействие коррупции», который позволил автоматизировать ряд процессов, включая сбор, анализ и сравнение сведений о доходах; ведение базы декларантов; выгрузку \*.xsb файлов для взаимодействия с государственной информационной системой в области противодействия коррупции «Посейдон». Важным элементом системы служит интегрированный с модулем личный

<sup>6</sup> Тарарин А.М. Цифровая трансформация градостроительной деятельности // Вестник СГУГиТ. 2021. Т. 26. № 1. С. 110.

<sup>7</sup> Таболин В.В. Юридическая урбаноология. Урбаноологическая теория : монография. В 2 т. / коллектив авторов; под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2021. С. 668.

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

кабинет служащего на портале «Команда Югры»<sup>9</sup>, где предусмотрена возможность загрузки сведений о доходах после их заполнения в специальном программном обеспечении; автоматического внесения в систему, отслеживания статуса представленных сведений о доходах. С помощью модуля осуществляется предварительная автоматическая проверка сведений.

В 2024 г. модуль дополнен новыми цифровыми функциями и возможностями (интеграция со сторонними сервисами в целях выявления аффилированности, конфликта интересов, предотвращения злоупотреблений в сфере закупочной деятельности; внедрена возможность внесения данных об анализе, мониторингах, формирования шаблонов запросов, отчетности и пр.).

Работа по совершенствованию модуля продолжается в непрерывном режиме (идет процесс интеграции со сторонними сервисами и системами межведомственного электронного взаимодействия (ИС МЭВ 3, ПАО «Сбербанк», ГИС «Региональный электронный бюджет Югры»); разрабатывается возможность автоматического мониторинга сотрудников, их родственников на предмет превышения расходов над доходами, конфликта интересов, аффилированности с организациями и физическими лицами при заключении контрактов, предоставлении мер поддержки и пр.; учета лиц, уволенных со службы в течение двух лет; ведения реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия).

Кроме того, в настоящее время в Югре внедряется электронный способ подачи служащими уведомлений, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции (о возникновении личной заинтересованности, намерении выполнять иную оплачиваемую работу, получении подарков и т.д.).

Опыт цифровой трансформации процессов, поддерживающих антикоррупционную деятельность в Югре, показал положительные результаты.

В 2024 г. декларационная кампания за отчетный период 2023 г. впервые в России прошла в электронном виде и завершилась успешно. Сведения в таком формате представило более 7,3 тыс. лиц. Вследствие активного применения цифровых технологий, предварительной автоматической обработки оперативно проанализированы тысячи справок о доходах, при этом на стадии их представления в 32% случаях выявлены неточности, которые устранены в ходе декларационной кампании. Всего предотвращено порядка 5 тыс. нарушений.

Осуществлен мониторинг в отношении 2,8 тыс. гражданских служащих на предмет соблюдения ими запрета на участие в управлении организациями. По его итогам 10 служащих отказались от статуса «самозанятый», один подал соответствующее уведомление в установленном порядке, дано разрешение.

С помощью ГИС УК Югры (должностные регламенты, анкеты служащих) проведена оценка коррупционных рисков в исполнительных органах, скорректирован перечень должностей, при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах. В результате в данный перечень добавлено свыше 200 коррупционно опасных должностей.

Посредством ГИС УК Югры установлено наличие возможного конфликта интересов в более чем 70 подведомственных учреждениях, меры дисциплинарного воздействия применены к 29 лицам, пятеро вовсе уволились.

В результате проделанной работы удалось обеспечить внедрение общих принципов и подходов к реализации единой антикоррупционной политики; сократить сроки принятия решений (до 30% по каждой операции), бумажного документооборота (до 80% (ранее только на справки о доходах использовалось ежегодно не менее 540 тыс. листов); перевести трудозатраты с рутинных действий на процессы развития и совершенствования, переключиться на иные антикоррупционные функции и дальнейшую цифровизацию этой сферы.

Можно сделать вывод, что внедренные в Югре механизмы борьбы с коррупционными проявлениями доказали свою целесообразность и эффективность, могут быть распространены на все антикоррупционные процессы, осуществляемые в том числе и в градостроительной сфере.

Подводя итог вышесказанному, на наш взгляд, необходимо предусмотреть в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» возможность реализации антикоррупционных требований в цифровом формате посредством федеральной государственной информационной системы или государственной информационной системы субъекта Российской Федерации.

Также целесообразно закрепить в законе понятия «цифровая трансформация антикоррупционной деятельности», «централизация, цифровизация и автоматизация поддерживающих процессов», определить их структуру, что позволит исключить имеющиеся пробелы и будет способствовать выработке эффективных управленческих решений, направленных на обеспечение соблюдения законодательства о противодействии коррупции.

Перевод максимального объема действий в цифровую плоскость, создание единой цифровой экосистемы в сфере градостроительства в последующем позволят существенно сократить сроки анализа и проверок, рассмотрения уведомлений, более широко использовать другие возможности в области профилактики коррупции, своевременно предупреждать акты коррупции, оперативно реагировать на нарушения и иные злоупотребления в градостроительной отрасли.

<sup>9</sup> URL: <https://ugrateam.admhmao.ru/> (дата обращения: 07.08.2024).

**Литература:**

1. Большой энциклопедический словарь. В 2 томах / под общей редакцией А.М. Прохорова. Москва : Советская энциклопедия, 1991. В 2 томах / под общей редакцией . Москва, 1991.
2. Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию / В.В. Путин // Президент России. 2018. 1 марта.
3. Тарарин А.М. Цифровая трансформация градостроительной деятельности / А.М. Тарарин // Вестник СГУТиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2021. Т. 26. № 1. С. 110–121.
4. Темников А.О. Современные подходы к определению термина «цифровая трансформация» / А.О. Темников // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 3. С. 222–229.
5. Трунцевский Ю.В. Информационно-телекоммуникационные технологии в сфере противодействия бытовой (повседневной) коррупции / Ю.В. Трунцевский // Информационное право. 2017. № 2. С. 27–32.
6. Хомякова С.С. Трансформация и закрепление термина «цифровизация» на законодательном уровне / С.С. Хомякова // Молодой ученый. 2019. № 41. С. 9–12.
7. Юридическая урбанонология. Урбанонологическая 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. 824 с.

DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-23-27

## Токены на участие в долевом строительстве: практика и теория

**Иванов Алексей Алексеевич,**

помощник судьи Девятого арбитражного апелляционного суда  
*ExeleX001@mail.ru*

В статье обобщены общие и обязательные теоретико-правовые особенности регулирования основ гражданско-правового режима токенов (цифровых финансовых активов), а также практические особенности применения токенов в долевом строительстве ключевого, легитимного, системного, рискованного содержания.

**Ключевые слова:** токен, цифровой финансовый актив, долевое строительство, риск.

Актуальность исследования вопросов использования токенов для инвестирования долевого строительства обусловлена активным освещением в деловой прессе актуальных аспектов приобретения прав на объекты недвижимости с помощью токенов — цифровых финансовых активов (далее — ЦФА)<sup>1</sup>. Рост интереса к ЦФА в сфере инвестирования долевого строительства связан с перспективностью цифровизации рынка недвижимости, так как инвесторы получают упрощенные инструменты участия в проектах долевого строительства<sup>2</sup>.

Вместе с этим нормы ст. 141.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ<sup>3</sup>) о цифровых правах и Федерального закона от 30 дека-

бря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 214<sup>4</sup>) не запрещают привлекать частные инвестиции в цифровом формате, а застройщики, инвесторы, используя ЦФА, приобретают дополнительный финансовый инструмент для развития долевого коммерческого строительства. Более того, в стратегических направлениях цифровизации сферы строительства<sup>5</sup> среди прочего установлена задача внедрения в 2023 г. ЦФА как механизмов финансирования сферы долевого строительства.

То есть, теоретические и практические предпосылки исследования актуальных аспектов примене-

<sup>1</sup> См. Колобова М. Долевая яма: застройщики в 2023 г. запустят токены на покупку жилья. URL: <https://iz.ru/1439563/mariia-kolobova/dolevaia-iama-zastroishchiki-v-2023-godu-zapustiat-tokeny-na-ropukku-zhilia> (дата обращения: 28.07.2023); Трубина М. В России появились токены на квартиры. URL: <https://rg.ru/2023/05/16/v-rossii-poiavilis-tokeny-na-kvartiry.html> (дата обращения: 28.07.2023) и др.

<sup>2</sup> Рынок недвижимости продолжает цифровизироваться. URL: <https://cfa.pf/cfa-real-estate-market.html> (дата обращения: 28.07.2023).

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (ч.1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (ред. от 28.11.2022) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 40.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2021 г. № 3883-р (ред. от 13.10.2022) «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 г.» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. IV). Ст. 364.

ния токенов (ЦФА) в сфере долевого строительства предопределены активным и стратегическим характером развития цифровизации российской экономики, включая сегмент инвестирования сферы строительных отношений.

Несмотря на важность применения ЦФА в строительных инвестициях, в текущий момент не разработаны специальные правовые механизмы их использования в долевом строительстве. На теоретическом уровне опубликованы результаты исследования общих вопросов применения ЦФА в различных сегментах экономики без детализации правового режима таких ЦФА.

В частности, в коллективной монографии с редактурой И.И. Кучерова и Н.А. Поветкиной<sup>6</sup> обозначены общие актуальные аспекты: цифрового развития финансовых инструментов, цифровизации сферы денежного обращения, развития ЦФА в рамках денежных систем, регламентации цифровой российской и зарубежной валюты, межотраслевого применения средств правовой защиты в области применения цифровых финансов и т.д. При этом отмечены гражданско-правовые основы оборота токенов в рамках цифрового права, обозначенные ст. 141.1 ГК РФ и определяющие признаки императивности (обозначения законом), технологичности (соответствия требованиям определенной информационной системы), вещного характера (обозначения обязательственных и прочих прав), ограниченности использования (в рамках информационной системы) и цифровизации оборота (с помощью оператора, без участия третьих лиц).

То есть можно указать на общие теоретико-правовые особенности токенов в регулировании основ их гражданско-правового режима положениями ст. 141.1 ГК РФ, которые определяют ключевые признаки токенов как элементов цифрового права императивного, технологичного, вещного, ограниченного, цифрового содержания.

В монографии Л.В. Санниковой, Ю.С. Харитоновой<sup>7</sup> и большинства др. авторов<sup>8</sup> обобщены возможности применения токенов в сфере недвижимости с учетом технологическо-правовой сущности ЦФА, отраслевые основы которых установлены положениями Закона № 214. Действительно, как отмечалось выше, нормы Закона № 214 не запрещают привлекать частные инвестиции в цифровом формате для сферы долевого строительства. В этой связи стоит добавить, что положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (да-

лее — Закон № 259<sup>9</sup>) также не включают запрета на использование ЦФА в строительной области.

Следовательно, обязательным теоретико-правовым аспектом применения токенов (ЦФА) в любой сфере является наличие специальной технологической основы в виде специальной информационной системы, возможности которой должны обеспечивать регистрацию, оборот токенов согласно действующему законодательству.

В работе А.А. Алексеенко<sup>10</sup> обозначены уникальные свойства ЦФА: децентрализованность ЦФА в силу отсутствия административно-организационного центра, который управляет эмиссией ЦФА; прозрачный характер оборота токенов; простота регистрации соответствующего криптокошелька; отсутствие посредников для проведения платежей токенами; интеграция ЦФА с другими технологиями (смарт-контрактами, электронными подписями и пр.) и т.д.

Обозначенные характеристики предопределяют следующие отличительные признаки токенов (ЦФА): отсутствие управления эмиссией ЦФА, прозрачность, простота регистрации, отсутствие посредников в обороте, интеграция инструментов токенизации.

Наиболее четкий перечень гражданско-правовых признаков токенов в контексте инвестиционных проектов был представлен уже в 2017 г. Л.А. Новоселовой<sup>11</sup>, которая обозначила токен средством фиксации конкретного имущественного права и принадлежности этого права определенному субъекту в условиях соответствующего договора в электронной форме (смарт-контракта). Это понятие соотносит гражданско-правовой режим токена с бездокументарной ценной бумагой с учетом следующих исключений:

1) законодательство не регулирует порядок эмиссии токенов, включая специальные механизмы регистрации и оборота имущественных прав, зафиксированных токеном, что не позволяет применять к ним положения ст. 149–149.5 ГК РФ о ценных бездокументарных бумагах;

2) развитие технологий не позволяет сегодня обозначить унифицированные требования к токенам определенной группы, что не способствует применению для их оборота типовых электронных договоров (смарт-контрактов).

Следовательно, для эффективного регулирования порядка применения токенов в долевом строительстве необходимы разработка и внедрение: правовых механизмов регистрации, оборота имущественных прав, зафиксированных токеном, и унифицированных

<sup>6</sup> Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремева и др.; под ред. И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. М. : ИЗиСП, Юриспруденция, 2022. 272 с.

<sup>7</sup> Санникова Л.В. Цифровые активы: правовой анализ : монография / Л.В. Санникова, Ю.С. Харитонова. М. : Принт, 2020. 304 с.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5018.

<sup>10</sup> Алексеенко А.А. Актуальные вопросы государственного регулирования цифровых финансовых активов в Российской Федерации // Сборник материалов международных научно-практических конференций (г. Москва, 30 июня 2018 г.) / под редакцией А.А. Коротких. М. : 2018. С. 125–132.

<sup>11</sup> Новоселова Л.А. Токенизация объектов гражданского права // Хозяйство и право. №12 (491). 2017. С. 29–43.



требований к токенам, определяющим условия интеграции токенов в правовое поле договоров (смарт-контрактов) сферы долевого строительства.

С учетом обозначенных тезисов можно представить следующее общее понятие токена в сфере долевого строительства — это ЦФА, формирование, оборот и свойства которого регламентированы нормами ГК РФ и др. законов, включающих порядок его применения как средства оплаты в рамках договора участия в долевом строительстве.

Рассматривая практические правовые особенности применения токенов в долевом строительстве, стоит акцентировать внимание на двух факторах.

Во-первых, в действующих нормах ГК РФ, Закона № 214<sup>12</sup>, Закона № 259<sup>13</sup> отсутствуют правовые механизмы, непосредственно определяющие порядок применения каких-либо цифровых средств финансирования, инвестирования в сфере долевого строительства. Это означает невозможность применения инструментов защиты прав дольщиков, установленных Законом № 214, в ситуации с использованием ЦФА в рамках долевого строительства.

Во-вторых, как уже отмечалось, положения действующего законодательства не запрещают разрабатывать правовые механизмы применения токенов (ЦФА) в сфере долевого строительства, которые должны соответствовать предписаниям ст. 141.1 ГК РФ, Закона № 214, Закона № 259 и реализовывать стратегические мероприятия цифровизации сферы строительства<sup>14</sup>, включающие внедрение в 2023 г. ЦФА как механизмов финансирования сферы долевого строительства, которые пока не входят в сферу действия Закона № 214 об инструментах защиты прав дольщиков.

То есть, ключевые практические особенности применения токенов в долевом строительстве характеризуются отсутствием в настоящее время прямых правовых механизмов применения ЦФА в сфере долевого строительства и возможностью использования таких ЦФА (токенов) без нарушения действующего законодательства и без использования действующих по Закону № 214 инструментов защиты дольщиков.

В рамках анализа практического потенциала применения ЦФА в сфере долевого строительства целесообразно указать соответствующие правовые механизмы такого применения ЦФА.

Положениями ч. 2 ст. 1 Закона № 259 установлено понятие ЦФА как трех видов цифровых прав, учтенных и реализуемых в надлежащей информационной системе, в отношении:

- 1) прав на денежные требования, которые определяют категорию денежных ЦФА;
- 2) прав на ценные эмиссионные бумаги, характеризующих эмиссионные ЦФА;
- 3) корпоративных прав на участие в капитале акционерного непубличного общества, которые отражают вид корпоративных ЦФА.

Для сферы инвестирования долевого строительства наиболее подходящим представляется ЦФА в виде цифрового права на денежные требования с указанием суммы за определенную долю (метраж) в строящемся объекте недвижимости (далее — денежные ЦФА).

В этой связи стоит отметить, что в положениях ст. 12, 13 Закона № 259 обозначены особенности правового режима эмиссионных, корпоративных ЦФА. В положениях ст. 14 Закона № 214 предусмотрены специальные требования к денежным ЦФА в виде цифровой валюты, которая, согласно ч. 3 ст. 1 Закона № 259, не может быть средством платежа в российских рублях и регулируется множеством особых правил, что предопределяет нецелесообразность применения денежных ЦФА в виде цифровой валюты в российской сфере долевого строительства.

Отдельной статьи об особенностях оборота обычного денежного ЦФА Законом № 259<sup>15</sup> не предусмотрено, что говорит об общем характере регулирования денежных ЦФА, не относящихся к цифровой валюте.

Значит, можно выделить легитимные практические особенности применения токенов в долевом строительстве, которые, согласно Закону № 259, обусловлены реализацией общего правового режима ЦФА в виде цифрового права на денежные требования, не включающего цифровую валюту.

Общие требования к обороту денежных и других видов ЦФА составляют нормы ст. 1–11 Закона № 259. Так, в ст. 2 Закона № 259 установлены условия выпуска ЦФА, включающие: общее правило возникновения права, удостоверенного ЦФА, с момента регистрации в информационной системе, выпускающей ЦФА, записи о принадлежности ЦФА первому владельцу; общую норму формализации объема, вида цифровых прав в составе ЦФА решением по выпуску этого ЦФА согласно ст. 3 Закона № 259; обозначение статусных требований к субъекту, вносящему в систему запись о принадлежности ЦФА первому владельцу, которым может выступать либо зарегистрированный индивидуальный предприниматель, либо организация;

<sup>12</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (ред. от 28.11.2022) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 40.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2021 г. № 3883-р (ред. от 13.10.2022) «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации строительной отрасли, городского и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 г.» // СЗ РФ. 2022. № 1 (ч. IV). Ст. 364.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

возможность учета прав в составе ЦФА специальным депозитарием, установленным Банком России; общее условие возможности проведения сделок по приобретению и прекращению действия ЦФА в системе, выпустившей ЦФА, без посредника в лице оператора обмена ЦФА.

Значит, положения ст. 2 Закона № 259 отражают общие условия выпуска ЦФА регистрационного, формального, статусного, депозитарного, системного содержания.

В нормах ст. 3 Закона № 259 определены общие требования к содержанию и процедурам издания решения по выпуску ЦФА, которые по своей сути формируют корпоративные (предпринимательские) основы гражданско-правового режима ЦФА, который дополняется правилами обмена ЦФА, определенными ст. 11, и прочими нормами Закона № 259.

Положения других норм Закона № 259 в целом направлены на обеспечение гражданско-правового режима ЦФА, указанного в решении по его выпуску и правилах обмена ЦФА. В частности, в нормах ст. 4 обозначены формальные требования к процедурам обращения, учета ЦФА, в ст. 5 предусмотрены полномочия оператора системы выпуска ЦФА, в ст. 5.1 установлены технологические, статусные и пр. требования для открытия, ведения номинального счета оператора системы в рамках электронной платформы и т.д.

Таким образом, можно обобщить общие практические особенности применения токенов в долевом строительстве в виде ЦФА, которые: регламентированы Законом № 259, формируют общий правовой режим денежного ЦФА с элементами регистрационного, формального, статусного, депозитарного, системного, гражданско-правового, обеспечительного и пр. содержания.

Анализ норм Закона № 259 показывает на частое упоминание в статусе операторов систем выпуска и обмена ЦФА компетенции в сфере управления рисками. Так, в ч. 5 и ч. 13 ст. 5 Закона № 259 установлено, что руководство организации — оператора системы выпуска ЦФА должно включать руководителя службы корпоративного управления рисками или должностного лица, отвечающего за организацию, функционирование системы управления рисками (далее — СУР) с надлежащей квалификацией. Положения ч. 3 ст. 10 Закона № 259 также определяют обязательность включения в состав руководства организации — оператора системы обмена ЦФА руководителя СУР или должностного лица, отвечающего за организацию, функционирование СУР с соответствующей квалификацией.

Вместе с этим в ч. 3 ст. 13 Закона № 259 установлено, что решение акционерного непубличного общества по выпуску ЦФА должно отражать данные о рисках, обусловленных приобретением таких ЦФА. А из предписаний ст. 20 о корректировке Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» следует, что в рекламу выпускаемых ЦФА следует

обязательно включать данные о высоком риске рекламируемых ЦФА, связанным с полной потерей средств на приобретение ЦФА.

Следует обратить внимание, что обозначенные нормы и другие положения Закона № 259 не упоминают содержание, приоритеты и прочие средства системы управления обозначенными рисками, которые связаны с обращением ЦФА.

В этой связи целесообразно указать на разъяснения Банка России № 12-4-2/2850 от 2021 г.<sup>16</sup>, в которых отмечается, что Банк России определяет высокий риск оборота ЦФА. При этом решения об установлении уровня риска клиента, о квалификации подозрительных операций должны приниматься кредитной организацией самостоятельно с учетом имеющихся данных о клиенте, его операциях. Обозначенный высокий риск практической реализации ЦФА характеризует неопределенность в исполнении норм Закона № 259, которые не регламентируют правила управления риском, связанным с оборотом ЦФА, хотя на практике операторы систем выпуска ЦФА уведомляют клиентов о соответствующем риске<sup>17</sup>.

То есть, можно выделить рискованные практические особенности применения токенов в долевом строительстве, которые характеризуются отсутствием в настоящее время правовых механизмов управления высоким риском оборота ЦФА.

В результате проведенного анализа можно систематизировать следующие особенности применения токенов (ЦФА) в долевом строительстве:

- 1) общие теоретико-правовые особенности регулирования основ гражданско-правового режима ЦФА положениями ст. 141.1 ГК РФ, обязательные теоретико-правовые аспекты применения токенов (ЦФА) при наличии специальной технологической основы;
- 2) ключевые практические особенности отсутствия прямых правовых механизмов применения ЦФА в сфере долевого строительства и возможность использования таких ЦФА (токенов) без использования действующих по Закону № 214 инструментов защиты дольщиков; легитимные практические особенности реализации согласно Закону № 259 общего правового режима ЦФА в виде цифрового права на денежные требования, не включающего цифровую валюту; общие практические особенности формирования общего правового режима денежного ЦФА с элементами регистрационного, формального, статусного и прочего содержания; рискованные практические особенности отсутствия правовых механизмов управления высоким риском оборота ЦФА.

<sup>16</sup> Письмо Банка России от 10 июня 2021 г. № 12-4-2/2850 «Об оценке операций (сделок) с цифровыми валютами в целях ПОД/ФТ и контроля налоговой нагрузки, а также признания лиц квалифицированными инвесторами в целях приобретения цифровых финансовых активов». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 28.07.2023).

<sup>17</sup> См. Уведомление о рисках, связанных с приобретением ЦФА. URL: [https://atomyze.ru/files/1689749660\\_Uvedomlenie-oriiskah-po-CFA-Samolet.pdf](https://atomyze.ru/files/1689749660_Uvedomlenie-oriiskah-po-CFA-Samolet.pdf) (дата обращения: 28.07.2023).

## Литература

1. Алексеенко А.А. Актуальные вопросы государственного регулирования цифровых финансовых активов в Российской Федерации / А.А. Алексеенко // Сборник материалов международных научно-практических конференций (г. Москва, 30 июня 2018 г.) / под редакцией А.А. Коротких. Москва : Индивидуальный предприниматель Коротких Алиса Анатольевна, 2018. С. 125–132.
2. Колобова М. Долевая яма: застройщики в 2023 году запустят токены на покупку жилья / М. Колобова // iz.ru. 2022. 13 декабря.
3. Новоселова Л.А. Tokenизация объектов гражданского права / Л.А. Новоселова // Хозяйство и право. 2017. № 12 (491). С. 29–43.
4. Санникова Л.В. Цифровые активы: правовой анализ : монография / Л.В. Санникова, Ю.С. Харитоновна. Москва : Принт, 2020. 304 с.
5. Трубилина М. В России появились токены на квартиры / М. Трубилина // Российская газета. 2023. 16 мая.
6. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н.Е. Абрамова, С.Я. Боженок, О.В. Веремея [и др.] ; под редакцией И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной. Москва : ИЗиСП, Юриспруденция, 2022. 272 с.

DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-27-29

## Некоторые аспекты заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здания, сооружения

Кустова Екатерина Дмитриевна,

практикующий юрист, аспирант Оренбургского государственного университета  
keti.93@inbox.ru

В статье рассматриваются особенности реализации исключительного права собственников зданий, сооружений на предоставление земельных участков, находящихся в публичной собственности. Анализируются те случаи, когда собственник объекта недвижимости ограничен в праве приобрести участок в собственность и может приобретать его только на основании договора аренды. Уделяется внимание проблемам, связанным с предоставлением земельного участка собственникам объектов незавершенного строительства, собственникам подземных и частично подземных зданий, сооружений, проблемам заключения договора аренды участка с множественностью лиц на стороне арендатора.

**Ключевые слова:** земельный участок, договор аренды, право аренды, собственник здания, сооружения, предоставление земельного участка, объект незавершенного строительства.

Согласно ст. 39.20 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) собственники зданий, сооружений наделены правом приобрести земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, с расположенным на нем объектом недвижимости в собственность или в аренду. Договор аренды не является единственным видом договора, с помощью которого оформляются отношения по предоставлению публичного земельного участка в данном случае. Альтернатива договору аренды — договор купли-продажи, а также решение уполномоченного органа, принимаемое в случаях предоставления земельного участка в собственность бесплатно.

Собственники зданий, сооружений выступают обладателями уникального права, именуемого законодателем как «исключительное», означающего, что никто, кроме них, приобрести земельный участок с расположенным на нем объектом недвижимости не вправе. При этом указанные лица могут самостоятель-

но осуществлять выбор того правового титула, на котором они хотели бы использовать земельный участок<sup>1</sup>.

Анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, позволяет заключить, что в ряде случаев передача земельного участка собственнику здания или сооружения возможна только по договору аренды.

Так, только на основании договора аренды с множественностью лиц на стороне арендатора предоставляется неделимый земельный участок владельцам нескольких зданий, сооружений, расположенных на нем. Также на основании указанного договора участок, который не может быть разделен на части, приобретают владельцы помещений, находящихся в одном здании.

Правоотношения по передаче земельного участка указанным лицам урегулированы п. 3–10 ст. 39.20 ЗК РФ. Названные нормы, на наш взгляд, представ-

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2023 г. № 862-О // СПС «КонсультантПлюс».

ляют собой некое исключение из общего положения, закрепляющего право собственников зданий, сооружений, установленное п. 1 рассматриваемой статьи.

Во-первых, обладателями исключительного права на приобретение земельного участка согласно п. 3–4 ст. 39.20 ЗК РФ являются не только собственники объектов недвижимости, а также лица, владеющие зданиями, сооружениями и помещениями в них на таких правах, как право оперативного управления и хозяйственного ведения. Во-вторых, содержание названных положений позволяет усомниться в том, что законодатель наделяет указанных лиц правом заключить названный договор, а не вменяет им его заключение в обязанность. Согласно п. 7 указанной статьи, уполномоченный орган обязан требовать заключения договора аренды земельного участка в судебном порядке в тех случаях, когда не все владельцы зданий, сооружений (или помещений в здании) изъявили желание заключить такой договор.

Вопрос о том, обязанностью или правом является заключение договора аренды земельного участка в рассматриваемом случае, возникает как в теории<sup>2</sup>, так и на практике. Результаты исследования последней свидетельствуют о том, что суды оценивают заключение такого договора как обязанность соответствующих лиц<sup>3</sup>. А использование участка без оформления рассматриваемого договора и, соответственно, без внесения платы за такое использование — как основание для взыскания неосновательного обогащения<sup>4</sup>.

Следует признать: нормативное регулирование, предусматривающее воздействие на правообладателей здания, сооружения, и преследующее цель заключения ими договора земельного участка, вполне оправдано. Ввиду закрепления основных начал правового регулирования земельных отношений: принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов и принципа платности, использование участка без оформления договора аренды и на бесплатной основе недопустимо. Однако, исходя из смысла исследуемых норм, использование земельного участка вне договора становится возможным в ситуации, когда никто из владельцев недвижимости не выражает свою волю на заключение договора аренды. В этом случае уполномоченному органу не вменяется в обязанность принять какие-либо меры, понуждающие соответствующих лиц заключить договор, в том числе обратиться суд (п. 8 ст. 39.20 ЗК РФ).

Считаем, что на уполномоченный орган такая обязанность должна быть возложена во всех случаях, безотносительно к факту наличия волеизъявления или его отсутствия всех или нескольких владельцев объектов недвижимости. При этом видится целесо-

образным закрепить нормы, предусматривающей обязанность самих владельцев зданий, сооружений заключить вышеназванный договор.

Анализ правового регулирования отношений по предоставлению земельного участка собственникам объектов недвижимости позволяет прийти к следующему выводу: решение вопроса о том, на каком именно праве должен быть предоставлен земельный участок, зависит от вида недвижимого объекта, расположенного на участке. Данное заключение не следует из содержания ст. 39.20 ЗК РФ, поскольку в данной статье не указаны виды зданий, сооружений, собственники которых обладают (или не обладают) исключительным правом. Такой вывод следует из анализа иных норм законодательства, регулирующего исследуемые отношения<sup>5</sup>, а также из практики, сложившейся в результате применения названных норм.

В этой связи необходимо сказать о правах собственников объектов незавершенного строительства (далее — ОНС), в отношении которых установлен запрет на приобретение участков в собственность и которые могут приобретать их только на праве аренды. При этом следует отметить, что собственник ОНС не всегда вправе заключить указанный договор, поскольку без проведения торгов он может быть заключен единожды (сроком на три года), строго — для цели завершения строительства, и только при условии, что раньше земельный участок для указанной цели не предоставлялся. При соблюдении названных условий рассматриваемый договор может быть заключен:

— арендатором — застройщиком, который в срок, определенный договором аренды, не завершил строительство объекта (только в том случае, если уполномоченный орган не воспользуется предоставленным ему правом на обращение в суд с иском об изъятии ОНС или воспользуется, но судом такой иск удовлетворен не будет);

— с тем собственником ОНС, который купит недостроенный объект на торгах, проводимых в результате изъятия его у предыдущего владельца (примечательно, что участие в таких торгах лиц, у которых ранее был изъят ОНС, не исключается по смыслу действующих норм, не устанавливающих запрета на такое участие<sup>6</sup>).

В юридической литературе неоднократно обращалось внимание на проблемы, связанные с недостаточной определенностью прав собственников ОНС на заключение рассматриваемого договора. Так, на сегодняшний день не определены права тех собственников ОНС, которые приобрели их у лиц,

<sup>2</sup> См., например: Кириллова Т.К., Великая О.С. Проблемы заключения договора аренды земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора // Закон. Право. Государство. 2022. № 1 (33). С. 181–192.

<sup>3</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации от 26 ноября 2020 г. № 301-ЭС20-18212 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 мая 2019 г. № 301-ЭС19-5865 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См., например, п. 5 ст. 39.6 ЗК РФ, п. 21 ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

<sup>6</sup> Правоведами неоднократно отмечалось, что при таком законодательном подходе нормы, направленные на обеспечение стимулирования завершения строительства, теряют свой смысл. См., например, Умеренко Ю.А. Правовой режим и особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, под объектами незавершенного строительства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 7. С. 40.

ранее воспользовавшихся правом на однократное заключение договора аренды земельного участка для завершения строительства. Вопрос о том, наделяется ли правом заключить договор аренды земельного участка новый собственник ОНС, пользующийся участком менее трех лет, остается открытым<sup>7</sup>.

Как указывалось ранее, в ст. 39.20 ЗК РФ не определены виды зданий, сооружений, владение которыми дает их собственникам исключительное право приобрести земельный участок. Неопределенность в указанном вопросе обуславливает возникновение значительного числа судебных споров.

В частности, на сегодняшний день законодательно не запрещено приобретать земельный участок в собственность собственнику здания или сооружения, являющегося объектом вспомогательного назначения. Вместе с тем материалы правоприменительной судебной практики свидетельствуют об обратном: владение таким объектом не влечет возникновение права на приобретение участка в собственность<sup>8</sup>. В обосновании данного подхода суды приводят следующие доводы. Положения ст. 39.20 ЗК РФ нельзя применять изолировано от общих положений земельного законодательства, предусматривающих, что земельный участок должен использоваться по целевому назначению. Поэтому возникновение исключительного права на предоставление участка в собственность должно быть поставлено в зависимость от достижений цели использования земельного участка. Если основной объект недвижимости, в целях строительства которого предоставлялся участок и заключался договор аренды, не возведен, собственнику здания или сооружения, носящего обслуживающий характер по отношению к основному зданию (сооружению), в приобретении участка в собственность должно быть отказано.

Следует также обратить внимание на проблему, связанную с возникновением исключительного права у собственников подземных и частично подземных объектов недвижимости. Складывающаяся в этой части не единообразная судебная практика свидетельствует об отсутствии ясности законодательного регулирования данных отношений. На этот факт обратил свое внимание Конституционный суд РФ, осуществивший проверку на конституционность

п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ и признавший его не соответствующим Конституции РФ в той его части, в которой он «создает неопределенность в вопросе предоставления земельного участка собственникам частично или полностью подземных гаражей».

Дело было рассмотрено по жалобе гражданина Е. — собственника гаража, частично расположенного под землей, который, полагая, что у него есть право заключить договор аренды публичного земельного участка, обращался с этой целью в уполномоченный орган. Последующий вслед за данным обращением отказ и выводы судебных инстанций, рассматривающих возникший в результате этого спор, были основаны на том, что по смыслу п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ, точнее, исходя из его буквального прочтения, приобретать участки могут только собственники таких зданий, сооружений, которые располагаются *на* поверхности земли. Конституционный суд РФ не согласился с таким подходом, указав на то, что нельзя ограничиваться буквальным прочтением названной нормы. Ее правильное понимание и толкование невозможно, по мнению суда, вне системной связи с другими нормами земельного законодательства, в частности с п. 5 ст. 1 ЗК РФ и п. 3 ст. 6 ЗК РФ.

Конституционный суд РФ обозначил обстоятельства, которые должны иметь правовое значение и устанавливаться при решении вопроса о том, есть или нет исключительное право у собственника подземного или частично подземного гаража, в частности гараж должен быть возведен на законном основании; иметь признаки недвижимого объекта, соответствующим образом зарегистрированного; располагаться в границах земельного участка, которые образованы в целях размещения данного объекта и реализации принципа, предусмотренного п. 5 ст. 1 ЗК РФ (положения п. 1 ст. 39.20 ЗК РФ есть одна из форм реализации названного принципа); должно быть установлено соответствие вида разрешенного использования земельного участка и здания или сооружения, имеющего характеристики подземного или частично подземного объекта.

Ввиду того, что в настоящей своей редакции норма п. 1 ст. 39.20 не исключает ее различного понимания и толкования, создает неясность в правовом положении соответствующих лиц, Конституционный суд РФ постановил принять меры к устранению выявленной неопределенности правового регулирования<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Малышева А.В., Жочкина И.Н. Особенности возникновения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, под объектами незавершенного строительства // Право и государство: теория и практика. 2024. № 4 (232). С. 120.

<sup>8</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2021 г. № 302-ЭС21-144 -14 // СПС «Гарант».

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2024 г. № 29 — П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 6 и п. 1 ст. 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Ермака» // СПС «Гарант».

### Литература

1. Кириллова Т.К. Проблемы заключения договора аренды земельного участка со множественностью лиц на стороне арендатора / Т.К. Кириллова, О.С. Великая // Закон. Право. Государство. 2022. № 1 (33). С. 181–192.
2. Малышева А.В. Особенности возникновения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, под объектами незавершенного строительства / А.В. Малышева, И.Н. Жочкина // Право и государство: теория и практика. 2024. № 4 (232). С. 119–120.
3. Умеренко Ю.А. Правовой режим и особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, под объектами незавершенного строительства / Ю.А. Умеренко // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 7. С. 27–41.

# Влияние международного права на организацию обеспечения безопасности медицинской деятельности в городах

**Кучеренко Александр Валерьевич,**

аспирант Высшей школы права Югорского государственного университета,  
доцент кафедры общественного здоровья, здравоохранения и гуманитарных дисциплин  
Ханты-Мансийской государственной медицинской академии  
[av\\_kucherenko@mail.ru](mailto:av_kucherenko@mail.ru)

В статье анализируется уставная и иная документация Организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения, межправительственные акты в контексте их влияния на организацию обеспечения безопасности медицины в городах. Делается вывод о наличии пробела в нормативном правовом регулировании сферы охраны здоровья как в наднациональном законодательстве, так и в законодательстве Российской Федерации. Обосновывается необходимость дополнения положений нормативных правовых актов понятием «безопасность медицинской деятельности» с учетом неразрывной связи учреждений здравоохранения и населенных пунктов.

**Ключевые слова:** медицина, здравоохранение, медицинское право, безопасность медицины, безопасность медицинской деятельности, безопасность городов, урбанонология, урбанонологическая теория.

В последние годы на международной арене в значительной степени возросла актуальность вопросов обеспечения безопасности медицинской деятельности. Причиной этому послужили имевшие место события, связанные с распространением и существенным пагубным воздействием на человечество новой коронавирусной инфекции.

Данные трагические события в то же время позволили мировому сообществу взглянуть на состояние организационных процессов в сфере здравоохранения под принципиально иным углом. Одним из результатов этого, несомненно, является то, что отныне ряд вопросов, сопряженных с медицинской средой, рассматривается в контексте плотности проживания населения на соответствующей территории. Это во многом обусловлено официальными заявлениями о причинах и обстоятельствах первичного распространения названной инфекции, а также осознанием неспособности при действовавших подходах к оперативному и в достаточной степени эффективному противостоянию угрозам подобного характера.

Как известно, на сегодня уже более половины мирового населения проживает в городах. Современные принципы обустройства медицинских учреждений исходят из того, что функционирование таких объектов не представляется возможным в удаленности от скопления в той или иной степени значительного количества населения, то есть населенных пунктов. В этом контексте можно утверждать о состоявшейся на сегодня урбанонологической зависимости учреждений здравоохранения. Причиной этого является все большее усложнение процессов оказания медицинской помощи, все более стремительное возрастание ее технологичности, что, в свою очередь, повышает требовательность к своевременности и качеству обеспечивающих такую деятельность процессов. С другой

стороны, лечебные учреждения являются объектами, обеспечивающими жизнедеятельность населенных пунктов. С учетом этого можно одновременно говорить о взаимной обусловленности медицинских организаций и городских (сельских) поселений, а также о существенном взаимном влиянии на состояние безопасности.

Безопасность медицинской деятельности представляет собой комплексную правовую категорию, под которой, по нашему мнению, следует понимать такое состояние как самой медицинской деятельности, так и деятельности, направленной на ее организацию, при котором отсутствуют либо заблаговременно пресекаются внешние и внутренние угрозы, а также пресекается либо минимизируется их негативное воздействие, влияющее на жизнь и здоровье пациентов, медицинских работников, на работу медицинской организации и объектов ее окружения<sup>1</sup>.

В то же время понятие «безопасность медицинской деятельности» до настоящего времени в законодательстве не сформировано. В российском профильном Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» данный термин встречается, однако используется исключительно при регламентации контрольной деятельности в сфере здравоохранения.

Полагаем, что такая интерпретация является крайне недостаточной, поскольку не отражает всех аспектов, влияющих на состояние безопасности в анализируемой среде.

Как утверждают М.А. Мурашко, А.И. Панин и Н.Ф. Кзязюк, понятию «безопасность медицинской деятельности» еще предстоит пройти тот же путь, что

<sup>1</sup> Кучеренко А.В. Публично-правовые начала безопасности медицинской деятельности // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2024. Т. 24. № 2. С. 107.

и в свое время понятию «качество медицинской помощи» с определением его критериев и включением в клинические рекомендации<sup>2</sup>.

В целом на сегодня признается уже многими необходимость корректировки подходов к организации безопасности медицинской деятельности. В то же время позиции авторов достаточно разнятся.

По мнению Р.С. Фаршатов, к безопасности медицинской деятельности следует относить безопасность пациентов, медицинских работников, окружения лечебных учреждений, лекарственных средств и медицинских изделий<sup>3</sup>. С.Б. Белогоровым, А.Ю. Тарасовым и В.Г. Газинским к вопросам безопасности в медицине отнесены также психогенные риски, возникающие в процессе взаимодействия врачей и пациентов<sup>4</sup>.

По нашему мнению, корректировка подхода к определению анализируемого понятия в любом случае должна учитывать в том числе влияние окружения медицинских организаций, а также обратное негативное воздействие объектов системы здравоохранения на жизнедеятельность людей и объекты инфраструктуры городов.

Нормы международного права имеют существенное влияние на формирование фундаментальных подходов к организации тех или иных процессов жизнедеятельности государств. Однако проведенный анализ нормативной регламентации безопасности медицинской деятельности со стороны наднационального законодательства показал, что международное право в аналогичном порядке исходит из ограничительного толкования исследуемой категории.

Несмотря на всю имеющуюся на сегодня критику и разногласия, Организация Объединенных Наций (далее — ООН) по-прежнему является тем наднациональным органом, под эгидой которого осуществляется наиболее масштабный межгосударственный диалог. Издаваемые ею правовые акты имеют существенное влияние на большинство государств мира.

В Уставе ООН четырежды упоминается о здравоохранении. Все упоминания сводятся к организации исследований и возможности издавать рекомендации в сфере здравоохранения (ст. 13 и 62 Устава), содействию разрешения международных проблем в данной среде (ст. 55), возможности создания специализированных учреждений (ст. 57) в области охраны здоровья, находящихся во взаимосвязи с ООН.

Впоследствии была создана Всемирная организация здравоохранения, устав которой вступил в силу 7 апреля 1948 г. Этот день теперь ежегодно отмечается

как Всемирный день здоровья<sup>5</sup>. Всемирная организация здравоохранения является специализированным учреждением ООН, связанным с ней в силу положений ст. 57 Устава ООН. В этой связи Всемирная организация здравоохранения является своего рода производным органом ООН. Именно поэтому выстраиваемые организацией здравоохранения ориентиры в тех или иных областях медицины являются крайне важными для общемировой практики.

Проведенный анализ Устава Всемирной организации здравоохранения показал, что в нем трижды упоминается о безопасности. Однако содержание безопасности ожидаемо не раскрывается в силу декларативного характера данного учредительного документа<sup>6</sup>. В этом контексте незначительного упоминания о безопасности было бы крайне неверным полагать, что Всемирная организация здравоохранения не вовлечена в решение международных проблем такого рода. Однако понимание всех возможных аспектов безопасности в результате проанализированных решений следует признать все-таки ограниченным. Основным акцент в нормативной и иной руководящей документации делается на безопасности пациентов.

В 2021 г. под эгидой Всемирной организации здравоохранения был утвержден Глобальный план действий по обеспечению безопасности пациентов на период до 2030 г. В нем, помимо безопасности пациентов, указывается также на безопасность работников систем здравоохранения, безопасность при применении лекарственных препаратов, а также на информационную безопасность, но в контексте влияния на качество оказания медицинской помощи пациентам<sup>7</sup>.

В целом, как замечает ряд исследователей, в течение последних двух десятилетий большинство стран мира достигли консенсуса в определении ключевой задачи системы здравоохранения — обеспечение максимально возможной безопасности пациентов и медицинских работников<sup>8</sup>.

Отдельно следует отметить, что наднациональное законодательство, регламентирующее подходы к пониманию структуры безопасности медицинской деятельности, по итогам пандемии, связанной с распространением коронавирусной инфекции, практически не корректировалось.

<sup>2</sup> Мурашко М.А., Панин А.И., Князюк Н.Ф. Качественно новая модель медицинской организации // Вестник Росздравнадзора. 2018. № 6. С. 8.

<sup>3</sup> Фаршатов Р.С. Проблема безопасности медицинской деятельности: термины и определения // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 381.

<sup>4</sup> Белогоров С.Б., Тарасов А.Ю., Газинский В.Г. Безопасность жизнедеятельности в медицинских организациях : учебное пособие для студентов // ГБОУ ВПО ИГМУ Минздрава России. Кафедра мобилизационной подготовки здравоохранения и медицины катастроф. Иркутск : ИГМУ, 2014. С. 21.

<sup>5</sup> Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: <https://www.who.int/ru/about/history> (дата обращения: 24.06.2024).

<sup>6</sup> Устав Всемирной организации здравоохранения // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ru.pdf?ua=1#page=9>. (дата обращения: 24.06.2024).

<sup>7</sup> Глобальный план действий по обеспечению безопасности пациентов на 2021 г. до 2030 г. (Global Patient Safety Action Plan 2021–2030) // Официальный сайт Всемирной организации здравоохранения. URL: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/343477/9789240032705-eng.pdf?sequence=1> (дата обращения: 24.06.2024).

<sup>8</sup> Мурашко М.И., Самойлова А.В., Швабский О.Р., Иванов И.В., Минулин И.Б., Щерблыкина А.А., Таут Д.Ф. Обеспечение качества и безопасности медицинской деятельности в Российской Федерации как национальная идея // Общественное здоровье. 2022. № 2 (3). С. 7.

Отчасти отмеченное умолчание в законодательстве обусловлено междисциплинарностью предлагаемой различными авторами совокупности аспектов исследуемой категории. Однако полное умолчание обо всех них влечет значительные упущения при организации национальных систем здравоохранения, которые в подавляющем большинстве ориентируются на ключевые

векторы, обозначаемые в качестве таковых Всемирной организацией здравоохранения. Одним из таких рисков, по нашему мнению, на сегодня в связи со значительной урбанизацией мирового населения является практически полное отсутствие учета неразрывной связи лечебных учреждений с населенными пунктами при организации безопасности медицинской деятельности.

### Литература

1. Белогоров С.Б. Безопасность жизнедеятельности в медицинских организациях : учебное пособие для студентов / С.Б. Белогоров, А.Ю. Тарасов, В.Г. Газинский. Иркутск : ИГМУ, 2014. 35 с.
2. Кучеренко А.В. Публично-правовые начала безопасности медицинской деятельности / А.В. Кучеренко // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2024. Т. 24. № 2. С. 105–109.
3. Мурашко М.А. Качественно новая модель медицинской организации / М.А. Мурашко, А.И. Панин, Н.Ф. Князюк // Вестник Росздравнадзора. 2018. № 6. С. 7–12.
4. Мурашко М.И. Обеспечение качества и безопасности медицинской деятельности в Российской Федерации как национальная идея / М.И. Мурашко, А.В. Самойлова, О.Р. Швабский [и др.] // Общественное здоровье. 2022. № 2 (3). С. 5–15.
5. Фаршатов Р.С. Проблема безопасности медицинской деятельности: термины и определения / Р.С. Фаршатов // Молодой ученый. 2014. № 4. С. 380–382.

## НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### Определены особенности предоставления государственной поддержки комплексного строительства промышленных объектов на территории иностранного государства

Комплексное строительство промышленных объектов осуществляется в целях развития экспортного потенциала РФ и продвижения на рынки иностранных государств российской промышленной продукции и представляет собой совокупность мероприятий по разработке проектной документации, строительству и вводу в эксплуатацию промышленного объекта, реализуемых субъектами деятельности в сфере промышленности и (или) российскими организациями напрямую либо во взаимодействии с иностранными техническим заказчиком, застройщиком, лицом, вводящим в эксплуатацию промышленный объект.

При предоставлении финансовой и имущественной поддержки российским организациям Правительство РФ будет устанавливать требования к минимальной доле российской промышленной продукции (в стоимостном и (или) количественном выражении), которая используется при осуществлении комплексного строительства промышленных объектов на территориях иностранных государств. В случае предоставления финансовой поддержки в форме предоставления субсидии из федерального бюджета требования к минимальной доле российской промышленной продукции, которая используется при осуществлении комплексного строительства промышленных объектов на территориях иностранных государств, устанавливает уполномоченный орган.

См.: **Федеральный закон от 26.10.2024 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной политике в Российской Федерации”»**



DOI: 10.18572/2500-0292-2024-4-33-37

# Генезис деятельности по комплексному развитию территории и оформление его правового регулирования в России

**Шардаков Иван Николаевич,**

аспирант кафедры конституционного и административного права

Пермского государственного национального исследовательского университета

*shardakovivan@mail.ru*

Генезис правового регулирования комплексного развития территории в России по сравнению с историей эволюции отечественного законодательства в области градостроительной деятельности является достаточно молодым. Будучи новшеством лишь последних двух десятилетий текущего века, правовое регулирование общественных отношений, связанных с комплексным развитием территории, появилось на порядок позже формирования практики его фактического применения. Постепенно градостроительная политика России достигла стадии, когда соответствующие общественные отношения стали требовать адекватного правового регулирования. Эта необходимость послужила основой для адаптации существующего законодательства о градостроительной деятельности к современным условиям и новым трендам преобразования территорий. В результате законодателем сформирована нормативная база, регулирующая деятельность по комплексному развитию территории, которая используется в настоящее время. В этой связи исследование начинается с краткого обзора генезиса механизма комплексного развития территории и завершается анализом его правового оформления в России.

**Ключевые слова:** комплексное развитие территории, правовое регулирование, градостроительная деятельность, история развития законодательного регулирования.

Исследование истории отечественного государства и права позволяет сделать вывод о том, что возникновение Древнерусского государства сопровождалось формированием древнерусского феодального права, основу которого составляла вся имеющаяся совокупность законов, обычаев и других источников. Установлено, что законодательство уже тогда имело сравнительно развитую систему норм, регулирующих общественные отношения в разных сферах жизнедеятельности.

Вместе с тем изучение источников древнерусского права дает основание полагать, что в этот период русской истории общественные отношения в области градостроительной деятельности практически не имели правового обеспечения, хотя некоторые отечественные исследователи истории русского градостроительного законодательства предпринимали попытки доказать обратное<sup>1</sup>.

В целом развитие законодательства, начиная с Древней Руси и вплоть до петровских времен, позволяет сделать вывод о том, что общественные отношения, возникающие по вопросам градостроительной деятельности, не были обеспечены писаными нормами права. Организационно-правовое регулирование градостроительной деятельности находилось на начальной стадии своего формирования<sup>2</sup>. Естественно,

не то что о регулировании в то время конкретных механизмов реализации названной деятельности, но даже об их существовании речь вести не приходится. Более того, развитие территорий русских городов упомянутых времен нельзя назвать комплексным, хотя некая упорядоченность в застройке, безусловно, присутствовала.

В научной литературе устоялось мнение о том, что история становления института правового регулирования градостроительства в России относится к временам правления Петра I<sup>3</sup>. На протяжении всего XVIII в. объем законодательства в соответствующей сфере стремительно возрастал. Данный период характеризуется внедрением правовых актов, предписывающих осуществлять строительство из более пожароустойчивых материалов, появлялись нормы, касающиеся планировки населенных пунктов, массово разрабатывались и утверждались планы городов, обеспечивалась стандартизация строительства в целом.

В XIX в. государственная политика в вопросах строительства продолжает реализовывать начатое в XVIII столетии и характеризуется разработкой и применением в строительстве технических нормативов, активным внедрением требований к фасадам зданий, также уделялось внимание и нормативам

<sup>1</sup> Алферова В.Г. Кормчая книга как ценнейший источник древнерусского градостроительного законодательства. Ее влияние на художественный облик и планировку русских городов // Византийский временник. 1973. № 35. С. 195–200.

<sup>2</sup> Поставная Н.П. Правовые основы участия органов публичной власти в градостроительной деятельности : монография. М. : ИНФРА-М, 2022. С. 12.

<sup>3</sup> См., например: Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской Империи : научная монография. М. : «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2008. С. 8.; Лактаева М.А., Иванов В.Г. К истории государственного управления строительством в России // Государственная служба. 2017. № 3 (107). С. 55.

благоустройства территорий. Приоритетной для законодателя целью остается создание регулярных (упорядоченных, образцовых) городских поселений.

Отличительной чертой развития жилых территорий в Российской империи XVIII—XIX столетий стал форсированный рост доли городского населения как следствие процесса промышленного развития государства. Городские центры Российской империи приобретали все более развитую инфраструктуру, формирующуюся вокруг фабрик. Рост населения в городах подталкивал к активизации строительства, особенно жилых районов, при этом застройка осуществлялась как за счет государственных, так и частных инвестиций.

Таким образом, данный период следует считать началом фактического применения комплексного способа в развитии территорий населенных пунктов, в особенности тех, что формируются вокруг градообразующих предприятий, вблизи которых жилье планируется и строится совместно с инфраструктурой<sup>4</sup>. Вместе с тем правовое регулирование подобного способа развития территорий все еще не являлось приоритетом государственной политики в рассматриваемой сфере и фактически отсутствовало.

В начале XX в. по мере увеличения динамики развития городов актуализируется проблема исчерпания земельных ресурсов в городской черте, что требовало поиска новых способов осуществления застройки жилых районов.

Формирование современного механизма комплексного развития территории (далее — КРТ) происходило не без влияния наследия советской градостроительной политики, а также актуальных тенденций жилой застройки, сформировавшихся в постсоветский период. Советский период истории отличался взрывным ростом городов и появлением новых населенных пунктов, строительство которых часто осуществлялось с нуля. Необходимость промышленного освоения обширных территорий страны требовала создания действенного механизма развития территорий. При застройке небольших промышленных городов в 1930-х гг. используется комплексный подход к развитию селитебной части территории. Жилые дома и объекты социального назначения строятся одновременно в пределах квартальной структуры организации территории, предполагалось «между каждой парой домов-коммун рассчитывать участок под большую площадь для размещения школ-десятилеток и детских площадок, доступную для света, воздуха и проезда автомашин»<sup>5</sup>.

Таким образом, комплексный подход к развитию территорий предполагал не только жилищное строи-

тельство, но и всестороннее развитие инфраструктуры. Специалисты по истории отечественной архитектуры XX в. указывают, что «...принципы комплексной жилой застройки стали ведущими в советском градостроительстве и были закреплены в разработанных ГУКХ НКВД РСФСР в конце 1924 г. «Правилах рас планировки и застройки городов», которые определили необходимость при проектировании «вновь возводимых групп рабочих домов в городских кварталах часть жилой площади отводить для культурно-просветительных и общественных нужд (клубы, столовые, спортплощадки, школы и т.п.) и зеленым насаждениям»<sup>6</sup>.

В период 1930—1950-х гг. происходит утверждение концепции микрорайона как единицы структурирования городского пространства. Идея микрорайона позволила обеспечить переход к КРТ, поскольку этот подход позволял возводить жилые массивы по центр-периферийному принципу, в соответствии с которым ядром микрорайона становилась школа как общественно-культурный центр и критерий «расчета численности населения микрорайона»<sup>7</sup>.

Микрорайонирование становилось методикой комплексного районирования города, подразумевавшей членение его территории по совокупности признаков «для составления баланса территории, сетей культурно-бытового обслуживания и т.п.»<sup>8</sup>. Понятие жилого микрорайона использовалось как синоним группы кварталов, каждый из которых представлял собой «комплекс жилых зданий, культурно-бытовых устройств, санитарно-гигиенического оборудования и зеленых насаждений, представляющих собой единую социально-бытовую организацию»<sup>9</sup>.

Комплексный подход проявлялся также в появлении в 1930-х гг. понятия «жилой комплекс», который представлял собой ступень в застройке городской территории, располагающейся между жилым домом и кварталом. Жилой комплекс стал единицей комплексного развития селитебной территории, имеющей единую инфраструктуру, единую службу управления и обслуживания<sup>10</sup>.

В послевоенные годы в стране возникла острая необходимость в обеспечении населения жильем. В период с 1955 по 1963 гг. эта проблема начала решаться через строительство секционных многоквартирных домов, известных как «хрущевки». Данный подход продолжал концепцию микрорайонной застройки городских территорий, которая отличалась комфортной неплотной застройкой и размещением

<sup>4</sup> Малая Е.В. Архитектура градообразующих предприятий города // Архитектура и современные информационные технологии. 2021. № 4 (57). С. 333.

<sup>5</sup> Олохова О.П. Строительство социалистического города Нижний Тагил: планы и реальность (начало 1920-х — конец 1930-х гг.): дисс. ... канд. истор. наук. Нижний Тагил, 2017. С. 61.

<sup>6</sup> Советское градостроительство. 1917—1941 : монография / отв. ред. Ю.Л. Косенкова. М. : Прогресс-Традиция, 2018. С. 876.

<sup>7</sup> Конышева Е.В. Формирование концепции жилого микрорайона в советском градостроительстве 1930-х гг. // Academia. Архитектура и строительство. 2023. № 4. С. 83.

<sup>8</sup> Конышева Е.В. Указ соч. С. 84—85.

<sup>9</sup> Кругляков Ю.Г. Реконструкция жилых кварталов. Л., М. : Стандартизация и рационализация, 1933. С. 21.

<sup>10</sup> Блохин П.Н. Типизация жилищ и общественных зданий при планировке населенных мест. Практика работ Союзстандартжилстроя 1932 г. М., Л. : Госстройиздат, 1933. С. 21.

внутри кварталов ключевых объектов социальной инфраструктуры, таких как школы, больницы, детские сады.

Увеличение площади городов к началу 1960-х гг. стимулировало переход к уплотнительной застройке, когда внутри уже сложившихся микрорайонов стали добавлять дополнительные дома с увеличением этажности. Был введен термин «интенсификация территории жилой застройки», который по существу сводился к застройке повышенной этажности без одновременного увеличения количества объектов инфраструктуры. Их дефицит восполнялся переходом к строительству жилых комплексов, когда отдельные объекты инфраструктуры располагались в самом жилом комплексе.

Застройка жилых районов в СССР в 1960–1970-х гг. сыграла ключевую роль в развитии городских территорий. Этот период характеризуется активным переосмыслением подходов к благоустройству и использованию урбанистического пространства, что в итоге привело к массовому сносу устаревших жилых массивов и промышленных зон. Концепция реконструкции жилой застройки в СССР была дифференцированной и предполагала различные подходы в зависимости от региональных особенностей, исторической ценности объектов и нужд населения. Проекты реновации учитывали потребности в расширении жилых пространств, улучшении условий проживания. В то же время проводилась оптимизация инженерных сетей и транспортной инфраструктуры.

В целом *de facto* существовавший в СССР механизм КРТ подчинялся принципу государственного планирования, выступал элементом командно-административной модели экономики. При этом единого правового регулирования данного механизма в СССР не существовало, оно держалось, в основном, на подзаконных нормативных правовых актах, которые не обозначали данный механизм в качестве такового и относились к застройке территорий больше как к элементу государственной политики.

После распада СССР переход к современной модели механизма КРТ происходил постепенно. Селитебные территории городов вследствие ряда градостроительных ошибок становились объектом интенсивной застройки, что приводило к ее уплотнению и необеспеченностью необходимой инфраструктурой, кроме того, с каждым годом возрастал объем аварийного жилищного фонда страны.

Важность решения вновь образовавшихся проблем стимулирует разработку новой нормативной правовой базы. Несмотря на это, первые принятые на современном этапе структурированные правовые акты, регулирующие градостроительную деятельность<sup>11</sup>, не содержали в себе положений о каких-либо правовых механизмах преобразования территорий.

<sup>11</sup> Речь идет о следующих правовых актах: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3295-1 «Об основах градостроительства в Российской Федерации»; Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ

В 2004 г. при принятии Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>12</sup> (далее — ГрК РФ), вместе с законом о введении его в действие, был принят так называемый «жилищно-строительный пакет» (термин А.С. Боголюбова<sup>13</sup>) законодательных актов, направленных на оптимизацию процессов жилищного строительства. Среди прочего в Земельный кодекс Российской Федерации<sup>14</sup> была добавлена ст. 30.2, которая регулировала порядок предоставления земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в публичной собственности. Появление этой статьи было продиктовано необходимостью обеспечения районов массовой жилой застройки инфраструктурой, дефицитом или отсутствием бюджетного финансирования разработки документации по планировке территорий будущих жилых кварталов, их инженерного обустройства. При этом процесс привлечения частных инвестиций сталкивался с тем, что КРТ в интересы инвесторов входило далеко не всегда.

Ключевой вехой в развитии градостроительной политики России стало внедрение в 2006 г. механизма развития застроенных территорий (далее — РЗТ). Этот шаг позволил осуществлять преобразование ранее застроенных территорий, что повысило эффективность использования земельного ресурса.

Механизм РЗТ представлял собой первый этап в постсоветской эволюции прототипов ныне действующего механизма КРТ. Его появление обусловлено тем, что каждый регион Российской Федерации «либо уже исчерпал все свободные территории, либо осталась малая доля земельных ресурсов для целей жилищного строительства»<sup>15</sup>, а также необходимостью ликвидировать аварийное жилье, ограничением возможности городов искусственно расширять границы за счет новых территорий без реновации старых.

Данный подход предусматривал комплексную модернизацию городских районов, включающую не только обновление жилищного фонда, но и создание современного инфраструктурного обеспечения. В законодательство было введено понятие договора о РЗТ, который стал правовой формой для преобразования неэффективно используемых территорий с устаревшей застройкой. В условиях такого договора можно было предусмотреть строительство за счет частной стороны и безвозмездную передачу в публичную

«Об архитектурной деятельности в Российской Федерации»; Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. М.: Питер, 2009. С. 218.

<sup>14</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Иваненко Л.В., Файзрахманова Я.И. Теоретические аспекты управления развитием застроенных территорий в регионе и муниципальных образованиях // Основы экономики, управления и права. 2012. № 2 (2). С. 48.

собственность построенных благоустроенных жилых помещений и объектов инфраструктуры.

В 2014 г. в ГрК РФ были введены нормы о комплексном освоении территории (далее — КОТ), которые предусматривали не только застройку жилых комплексов, но и комплексное преобразование незастроенных территорий. Так, появилась возможность создавать на этих участках коммерческую инфраструктуру, что стало новым импульсом для развития городских агломераций и улучшения качества жизни населения. КОТ представлял собой целостный подход, предполагающий использование специального договора по застройке неосвоенных земель. Такие договоры становились основой для долгосрочного планирования и взаимодействия между государственными структурами и частными застройщиками и предусматривали условия использования земли, строительства новых объектов и развития инфраструктуры. При этом земельный участок обычно представлялся застройщику публичной стороной в аренду по результатам аукциона.

В 2016 г. законодатель принял первую попытку объединить существующие и вновь созданные правовые механизмы преобразования территорий, введя понятие комплексного и устойчивого развития территории (далее — КУРТ)<sup>16</sup>, включающего в себя: а) РЗТ (ст. 46.1—41.3 ГрК РФ); б) КОТ (ст. 46.4 ГрК РФ); в) освоение (либо комплексное освоение) территории в целях строительства стандартного жилья (ст. 46.5—46.8 ГрК РФ); г) КРТ по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (ст. 46.9 ГрК РФ); д) КРТ по инициативе органа местного самоуправления (ст. 46.10 ГрК РФ).

КУРТ было направлено на достижение баланса между необходимостью развития и сохранением уникальных особенностей каждого региона, данная модель вводилась «как механизм государственно-частного партнерства в сфере градостроительства, направленный на решение проблем, связанных с социальными обязательствами государства по расселению из аварийного жилья»<sup>17</sup>.

Совмещение частных и публичных интересов помогало создавать условия для устойчивого развития

<sup>16</sup> Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельные положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории — новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12 (183). С. 53.

## Литература

1. Алферова В.Г. Кормчая книга как ценнейший источник древнерусского градостроительного законодательства. Ее влияние на художественный облик и планировку русских городов / В.Г. Алферова // Византийский временник. 1973. № 35. С. 195—220.

территорий. Пересмотр градостроительной политики с акцентом на комплексное развитие и новое законодательство, безусловно, потребовал переосмысления роли существующих механизмов преобразования территорий, а также разработки более оптимальных нормативных актов для урегулирования их использования в новых условиях.

Существенный вклад в развитие соответствующего законодательства внес опыт реновационных мероприятий в Москве<sup>18</sup>, показавший значимость потенциала привлечения частных инвесторов в процессы градостроительного обновления территорий и стимулировавший распространение подобной практики на федеральный уровень.

Переосмыслив все существующие механизмы преобразования территорий, федеральный законодатель обеспечил принятие нового Закона о КРТ<sup>19</sup>. В результате в ГрК РФ на смену множеству старых механизмов пришел новый единый, более универсальный механизм, который объединил прежние законодательные решения и новые подходы в рассматриваемой сфере в четыре разновидности КРТ: жилой застройки, не жилой застройки, незастроенных территорий и КРТ по инициативе правообладателей.

Приведенная Минстроем России статистика реализуемых проектов по КРТ подтверждает эффективность обновленного механизма КРТ<sup>20</sup>. На протяжении 4 лет реализации Закон о КРТ неоднократно подвергался корректировкам, целью которых являлась адаптация существующего правового механизма практическим реалиям его осуществления. В целом федеральный законодатель движется в направлении оптимизации процессов преобразования территорий и сокращения сроков инвестиционно-строительного цикла.

Таким образом, фактическое осуществление деятельности по развитию территорий комплексным способом берет свое начало еще в XVIII в. Вместе с тем процесс оформления кодифицированного правового регулирования КРТ происходил лишь на современном этапе развития градостроительного законодательства России.

<sup>18</sup> См.: Постановление правительства Москвы от 6 июля 1999 г. № 608 «О задачах комплексной реконструкции районов пятиэтажной застройки первого периода индустриального домостроения до 2010 г.» // Вестник мэрии Москвы. 1999. № 17; Постановление Правительства Москвы от 1 августа 2017 г. № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy/1-monitoring-realizatsii-mekhanizma-kompleksnogo-razvitiya-territoriy-subektami-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 09.09.2024).

2. Блохин П.Н. Типизация жилищ и общественных зданий при планировке населенных мест. Практика работ Союзстандартжилстроя 1932 г. / П.Н. Блохин. Москва ; Ленинград : Госстройиздат, 1933. 64 с.
3. Иваненко Л.В. Теоретические аспекты управления развитием застроенных территорий в регионе и муниципальных образованиях / Л.В. Иваненко, Я.И. Файзрахманова // Основы экономики, управления и права. 2012. № 2 (2). С. 48–57.
4. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под редакцией С.А. Боголюбова. Москва : Питер, 2009. 496 с.
5. Коньшева Е.В. Формирование концепции жилого микрорайона в советском градостроительстве 1930-х годов / Е.В. Коньшева // Academia. Архитектура и строительство. 2023. № 4. С. 83–92.
6. Кругляков Ю.Г. Реконструкция жилых кварталов / Ю.Г. Кругляков. Ленинград ; Москва : Стандартизация и рационализация. 1933. 120 с.
7. Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории — новый инвестиционный драйвер или административный барьер? / И.Е. Кузьма // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12 (183). С. 53–61.
8. Лактаева М.А. К истории государственного управления строительством в России / М.А. Лактаева, В.Г. Иванов // Государственная служба. 2017. № 3 (107). С. 54–61.
9. Малая Е.В. Архитектура градообразующих предприятий города / Е.В. Малая // Архитектура и современные информационные технологии. 2021. № 4 (57). С. 324–338.
10. Олохова О.П. Строительство социалистического города Нижний Тагил: планы и реальность (начало 1920-х — конец 1930-х гг.) : диссертация кандидата исторических наук / О.П. Олохова. Нижний Тагил, 2017. 374 с.
11. Пирожкова И.Г. История строительного законодательства Российской Империи : научная монография / И.Г. Пирожкова. Москва : Канон+ ; РООИ «Реабилитация», 2008. 288 с.
12. Поставная Н.П. Правовые основы участия органов публичной власти в градостроительной деятельности : монография / Н.П. Поставная ; вступительная статья С.А. Боголюбова. Москва : ИНФРА-М. 2022. 159 с.
13. Советское градостроительство. 1917–1941. В 2 книгах. Кн. 2 / ответственный редактор Ю.Л. Косенкова. Москва : Прогресс-Традиция. 2018. С. 831–1490.

## НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### **Минстрой рассмотрел вопрос об установлении гарантийного срока для объектов долевого строительства в связи с внесением изменений в законодательство**

Сообщается, что с 1 сентября 2024 года вступили в силу поправки в законодательство, в том числе связанные с гарантийным сроком на объект долевого строительства. Данные поправки не содержат изъятий в части установления гарантийного срока на объект долевого строительства при заключении договоров участия в долевом строительстве в рамках одного проекта строительства.

Стороны договора участия в долевом строительстве вправе установить иной гарантийный срок для объекта долевого строительства, который должен составлять не менее трех лет, что не препятствует государственной регистрации договора участия в долевом строительстве органом регистрации прав.

Гарантийный срок, предусмотренный договором участия в долевом строительстве, начинает исчисляться со дня передачи объекта долевого строительства участнику долевого строительства, в связи с чем течение гарантийных сроков применительно к каждому объекту долевого строительства отличается в зависимости от даты передачи такого объекта участнику долевого строительства.

**См.: Письмо Минстроя России от 20.09.2024 № 55139-НС/07 «По вопросу установления гарантийного срока для объектов долевого строительства в связи с внесением изменений в законодательство об участии в долевом строительстве»**

# Town-Planning Law

## № 4 / 2024

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.

FOUNDERS: JURIST PUBLISHING GROUP, A.S. GRIBOYEDOV MOSCOW UNIVERSITY

## Contents

### RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION IN THE CONSTRUCTION SECTOR

- S.N. Chernov.** Permafrost: Legal and Organizational Risk Management in the Construction Sector in the Russian Federation..... 2
- V.V. Tabolin.** City Civilization in Soviet Russia: Historical and Legal Analogies and Development Problems..... 5
- L.L. Grischenko.** Protecting Urban Population from High-Precision Weapons of Mass Destruction in Modern Armed Conflicts ..... 9
- D.A. Meleshnikov.** Specifics of Creating a Legal Model of a Statutory Instrument on the General Layout Approval in the Conditions of the Need for Security Ensuring (on the Example of Sevastopol Federal City)..... 13

### YOUNG SCIENTIST'S TRIBUNE

- R.E. Bauer, K.S. Semenovich.** "Social" Additional Gas Infrastructure Expansion in Gardeners' Non-Commercial Partnerships: Legal Regulation Update..... 16
- P.S. Volkov.** Digital Elements of Corruption Prevention in the Urban Development Sphere ..... 20
- A.A. Ivanov.** Tokens for Shared Construction Participation: The Practice and Theory ..... 23
- E.D. Kustova.** Some Aspect of Entering into a Lease Agreement for a Land Plot Being a State or Municipal Property Item Where Buildings and Constructions Are Located ..... 27
- A.V. Kucherenko.** The Influence of International Law on Arranging Medical Activity Security Support in Cities ..... 30
- I.N. Shardakov.** Genesis of the Activity Aimed at Integrated Development of a Territory and Documenting Its Legal Regulation in Russia..... 32

#### 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:** Nurullina S.M. **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: 01.11.2024.

Issue was published: 21.11.2024.

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.

**Permafrost: Legal and Organizational Risk Management in the Construction Sector in the Russian Federation**

**Sergey N. Chernov**, Chief Research Scientist of the the Karelian Research Center of the Academy of Sciences of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, LL.D., Professor

Permafrost covers about 24 percent of the Northern Hemisphere, including 50 percent of Canada, more than 60 percent of Russia and almost 85 percent of Alaska. Scientific development and modeling of permafrost development requires further interaction of specialists who study natural sciences, economics and law. The concern of the Arctic states, residents, and entrepreneurs about the rapid development of this problem is associated with the acceleration in recent years of risks associated with environmental violations and emissions of ground gases. This process has a serious impact on the Arctic economy, as large investments related to mining entail additional costs for the conservation of permafrost. This problem entails a number of social problems. In recent years, the population and workforce have been declining in a number of Arctic regions, as the rise in the cost of housing construction due to permafrost leads to a sharp decrease in housing commissioning. In recent years, as a result of a number of factors, including the melting of permafrost, there has been an increase in floods, precipitation and erosion of the coastline, which already exist in some regions of the Arctic and other regions of the World Ocean. According to scientists, by the middle of the 21st century, more than 75 percent of the Arctic infrastructure will be located in areas associated with the risk of melting and permafrost failures. In addition to the critical changes that permafrost warming causes to Arctic ecosystems, the consequences for residential buildings, industrial premises, and artificial infrastructure are also significant.

**Keywords:** renovation; housing stock, socio-economic development of the Arctic, urban infrastructure, permafrost.

**City Civilization in Soviet Russia: Historical and Legal Analogies and Development Problems**

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

In the article the author examines the concept of "civilization" from the point of view of its relationship with the concept of "urban civilization", puts forward and substantiates a hypothesis about the existence of similar conditions for the development of urban civilization in Russia in the 20-30s of the twentieth century and its current state. Drawing such an analogy, the author makes a number of specific proposals for the use of the Soviet experience of urbanization in solving today's urban problems. Draws attention to typical mistakes in urbanization processes and compares them with modern conditions in the socio-economic transformation of cities.

**Keywords:** city, urban civilization, historical experience, Soviet cities, urbanization.

**Protecting Urban Population from High-Precision Weapons of Mass Destruction in Modern Armed Conflicts**

**Leonid L. Grischenko**, Professor of the Department of Management of Internal Affairs Agencies under Special Conditions of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, LL.D., Professor

The article provides a brief analysis of modern threats to urban populations from long-range weapons supplied by the United States and other NATO countries to the Zelensky terrorist regime. The special military operation launched in February 2022 to demilitarize and denazify Ukraine will undoubtedly end in the full implementation of its intended goals. This is precisely what alarms and frightens the "West," which decides its aggressive plans through proxy war. Having failed to defeat Russia in the sanctions war, the United States and its satellites are increasingly raising the degree of tension, expanding military operations using high-precision, long-range weapons. To this end, Kiev has increasingly begun to receive modern high-precision missiles Storm Shadow, Atacmc, Patriot, Taigis with a range of destruction to an operational and strategic depth. Moreover, the intention to supply F-16 and Mirage-2000-5 aircraft to the Armed Forces of Ukraine, which can engage in destruction using means of mass destruction, is alarming. By authorizing the use of missiles and aircraft against targets outside the historical borders of the Russian Federation, NATO countries authorized strikes with weapons of mass destruction on populated areas, which has already led to numerous casualties among civilians in cities and rural settlements. In the article, the author, giving a historical background of the creation and development of the civil defense system, substantiates proposals for its improvement and adaptation to modern conditions of military operations.

**Keywords:** city, threats, population, missiles, airplanes, civil defense, weapons of mass destruction.

**Specifics of Creating a Legal Model of a Statutory Instrument on the General Layout Approval in the Conditions of the Need for Security Ensuring (on the Example of Sevastopol Federal City)**

**Dmitry A. Meleshnikov**, Head of the Department of Expert and Legal Work of the Legal Department of the Administrative Office of the Legislative Assembly of Sevastopol

The scientific article is devoted to the study of a possible legal model of a legislative act on the approval of the general plan of the federal city. The author analyzes the content of the general plan as a normative legal act consisting of legal symbols and examines the conflict between the protection of state secrets and the compulsory official publication of laws. The article proposes methods of legislative regulation of issues of approval and publication of the general plan that contains information related to the category of state secret.

**Keywords:** general plan, federal city, territorial planning, legal technology, state secret, official publication, legislative act.

**"Social" Additional Gas Infrastructure Expansion in Gardeners' Non-Commercial Partnerships: Legal Regulation Update**

**Rudolf E. Bauer**, Postgraduate Student of the Department of Commercial Law of the Saint Petersburg State University

**Kristina S. Semenovich**, Associate Professor of the Department of Commercial Law, Director of the Center for Energy Law of the Saint Petersburg State University, PhD (Law)

In accordance with the Decree of the Government of the Russian Federation dated 16.04.2024 № 484 «On Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation» (hereinafter – Resolution № 484), from 17.04.2024, individuals – members of

horticultural and gardening non-profit partnerships were able to carry out free gasification to the boundaries of their land located within the horticultural non-profit partnerships. This decision of the Government of the Russian Federation is a new round of development of the so-called «social gasification», which provides many advantages for individuals who consume gas, but at the same time reveals some difficulties in implementing such new opportunities. In this article, the authors consider the principal provisions of Resolution № 484 and their impact on individuals who are members of the horticultural non-profit partnerships.

**Keywords:** «social» gasification, gasification in the horticultural non-profit partnerships, pre-gasification, gas distribution networks.

#### **Digital Elements of Corruption Prevention in the Urban Development Sphere**

**Pavel S. Volkov**, Deputy Director of the Department, Head of the Corruption and Other Offences Prevention Directorate of the State Civil Service Department, Personnel Policy and Corruption Prevention Directorate of the Khanty-Mansi Autonomous Area (Yugra), Postgraduate Student of the Higher School of Law of the Yugra State University

The article discusses the features of corruption prevention in the context of digitalization of the public authorities in Russia. Digitalization has been introduced to improve the efficiency of public administration in various fields, including urban planning. The author provides examples of existing digital methods for preventing corruption in a single region of Russia. They highlight specific proposals for changing current legislation to synchronize anticorruption activities with digitalization and automation of support processes.

**Keywords:** the fight against corruption, prevention of corruption, centralization, digitalization and automation of anti-corruption processes.

#### **Tokens for Shared Construction Participation: The Practice and Theory**

**Aleksey A. Ivanov**, Assistant Judge of the Ninth Commercial Court of Appeal

The article summarizes the general and mandatory theoretical and legal features of the regulation of the foundations of the civil regime of tokens (digital financial assets), as well as the practical features of the use of tokens in shared-equity construction of key, legitimate, systemic, risky content.

**Keywords:** token, digital financial asset, equity construction, risk.

#### **Some Aspect of Entering into a Lease Agreement for a Land Plot Being a State or Municipal Property Item Where Buildings and Constructions Are Located**

**Ekaterina D. Kustova**, Practicing Lawyer, Postgraduate Student of the Orenburg State University

The article considers the peculiarities of the implementation of the exclusive right of owners of buildings and structures to provide land plots that are publicly owned. Those cases are analyzed when the owner of the property is limited in the right to acquire the property, and can acquire it only on the basis of a lease agreement. Attention is paid to the problems associated with the provision of a land plot to owners of construction in progress, owners of underground and partially underground buildings, structures, problems of concluding a lease agreement for a plot with a plurality of persons on the tenant's side.

**Keywords:** a land plot, lease agreement, lease right, owner of a building, structure, provision of a land plot, construction in progress.

#### **The Influence of International Law on Arranging Medical Activity Security Support in Cities**

**Aleksandr V. Kucherenko**, Postgraduate Student of the Higher School of Law of the Yugra State University, Associate Professor of the Department of Public Health, Health Care and the Humanities of the Khanty-Mansiysk State Medical Academy

The article analyzes the statutory and other documentation of the United Nations and the World Health Organization, intergovernmental acts in the context of their impact on the organization of medical safety in cities. It is concluded that there is a gap in the regulatory legal regulation of the sphere of health protection both in supranational legislation and in the legislation of the Russian Federation. The necessity of supplementing the provisions of regulatory legal acts with the concept of «safety of medical activity» is justified, taking into account the inextricable link between healthcare institutions and settlements.

**Keywords:** medicine, healthcare, medical law, safety of medicine, safety of medical activity, safety of cities, urbanology, urbanological theory.

#### **Genesis of the Activity Aimed at Integrated Development of a Territory and Documenting Its Legal Regulation in Russia**

**Ivan N. Shardakov**, Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Perm State University

The genesis of legal regulation for integrated territorial development in Russia is relatively young compared to the historical evolution of domestic legislation in the field of urban planning. As a novelty that has emerged only in the last two decades of the current century, the legal regulation of public relations related to integrated territorial development appeared significantly later than the formation of its practical application. Gradually, urban planning policy in Russia reached a stage where the relevant public relations began to require adequate legal regulation. This necessity served as the basis for adapting existing legislation on urban planning to modern conditions and new trends in territorial transformation. As a result, a regulatory framework governing activities related to integrated territorial development has been established by lawmakers and is currently in use. In this regard, the study begins with a brief overview of the genesis of the mechanism for integrated territorial development and concludes with an analysis of its legal framework in Russia.

**Keywords:** integrated territorial development, legal regulation, urban planning activities, history of legislative regulation.