

## АНАЛИЗ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ



**МАЛЫШКИН**  
**Семён Павлович**

студент 3 курса Волгоградского института управления  
– филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации

✉ blkkosa@gmail.com

**Аннотация.** В статье представлен анализ правовой регламентации развития территорий в Российской Федерации, основанный на исследовании отдельных положений земельного и градостроительного законодательства, а также актов, не имеющих чёткой отраслевой принадлежности. Автором представлены особенности, противоречия, а также перспективы правовой регламентации развития территорий в Российской Федерации на настоящее время, а также на ближайшее будущее.

**Ключевые слова:** градостроительное право, земельное право, цифровизация, публичный сервитут, развитие территорий, территории опережающего социально-экономического развития.



**Для цитирования:** Малышкин С.П. Анализ правовой регламентации развития территорий в Российской Федерации: настоящее и будущее. // Сфера права. 2020. № 3. С. 30–33.

Вопрос результативности правовой регламентации совершенствования территорий в Российской Федерации с учётом современного уровня социально-экономического и технологического развития может рассматриваться лишь комплексно. Ключевым аспектом рассматриваемого вопроса являются земельно-правовые отношения, так как немислимо исследование о развитии территорий («terra» от лат. «земля»), которое минует рассмотрение земельных вопросов. Земельные правоотношения, в свою очередь, объединяют ряд иных общественных отношений, как то: экономические, политические, социальные и экологические, каждое из которых является отдельной стороной исследуемой темы. Необходимый предмет нашего рассуждения – правовое регулирование градостроительной деятельности, тесно связанной с земельными правоотношениями и направлениями социально-экономического развития. Рассмотрев указанные стороны вопроса в совокупности, мы сможем определить достоверно особенности и перспективы правовой регламентации развития территорий в Российской Федерации на настоящее время, а также на ближайшее будущее.

Первым направлением правовой регламентации территориального развития в Российской Федерации является цифровизация. Опыт проведения земельной реформы 1990–2002 гг. выявил уязвимое место существовавших земельных правоотношений, состоявшее в необходимости налаживания технологического документооборота и систем учёта информации о земельных участках<sup>53</sup>. Одним из результатов такового стала единая электронная картографическая основа (далее – ЕЭКО), являющаяся на данный момент картографической основой Единого государственного реестра недвижимости (далее –

<sup>53</sup> Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Земельная реформа в России в 1990-2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Журнал институциональных исследований. Т. 7. № 2. 2015. С. 91.

ЕГРН)<sup>54</sup>, а также государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ГИСОГД)<sup>55</sup>. Сведения ЕЭКО и ЕГРН включаются в содержание сервиса «Публичная кадастровая карта»<sup>56</sup>, что позволяет неограниченному кругу лиц получать юридически значимую достоверную информацию о земельных участках в Российской Федерации.

Цифровизация затронула также градостроительные правоотношения. Например, Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>57</sup> установил, что создание и эксплуатация ГИСОГД осуществляются с применением типового программного обеспечения, которое внедряется в настоящий момент в субъектах Российской Федерации<sup>58</sup>.

В рамках национального проекта «Жилье и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика» реализуется ведомственный проект по цифровизации городского хозяйства «Умный город»<sup>59</sup>, одним из мероприятий которого является создание «цифрового двойника города», в рамках чего планируется использование данных ГИСОГД, кадастровой карты муниципальных образований, электронной модели территориальной схемы обращения с отходами для повышения качества управленческих решений и использования городских ресурсов.

Вторым направлением является повышение экономической привлекательности территорий с помощью установления специальных правовых режимов. Например, создание сходных по правовому режиму территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) на Дальнем Востоке или специальных административных районов (далее – САР) на территориях Калининградской области и Приморского края наряду с существующими зонами территориального развития и особыми экономическими зонами. Создание специальных правовых режимов обеспечивает возможность применения к резидентам данной территории более гибкого регулирования в аспектах проведения государственного контроля и надзора<sup>60</sup>, найма иностранной рабочей силы, налогового и валютного регулирования, а также предоставления мер государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности на таких территориях<sup>61</sup>.

Третье направление – правовое обеспечение усиления влияния государства в сфере охраны и использования территорий. Примерами, иллюстрирующими реализацию данного направления, являются развитие и расширение института зон с особыми условиями использования территорий, а также публичного сервитута. Институт зон с особыми условиями использования территорий, закреплённый первоначально в

<sup>54</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

<sup>55</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>56</sup> URL: <https://pkk.rosreestr.ru> (дата обращения: 17.04.2021).

<sup>57</sup> СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

<sup>58</sup> В семи регионах стартовала работа по внедрению типового программного обеспечения ведения ГИСОГД. // URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/v-semi-regionakh-startovala-rabota-po-vnedreniyu-tipovogo-programmnogo-obespecheniya-vedeniya-gisogd/> (дата обращения 10.09.2019).

<sup>59</sup> Приказ Минстроя России от 25.12.2020 № 866/пр «Об утверждении Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда», утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24.12.2018 № 16 // Доступ из СПС «Гарант».

<sup>60</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

<sup>61</sup> Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7070.

Градостроительном кодексе Российской Федерации, в 2018 году был введён в Земельный кодекс Российской Федерации<sup>62</sup> в виде главы XIX, распространив своё действие с категории земель населённых пунктов на иные категории земель<sup>63</sup>. Оценка данного новшества может быть неоднозначной: оно может рассматриваться как положительный результат законотворческой деятельности, позволивший обстоятельно подойти к вопросу охраны объектов культурного наследия, природных территорий и иных объектов, и как вторжение государства в частную сферу.

Сфера использования публичного сервитута, известного дореволюционному законодательству как «право участия общего» и предполагающего ограничение прав собственника земельного участка в целях неопределенного круга лиц, а также закрепленного в ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации, была расширена также в 2018 г.<sup>64</sup> Однако данная законодательная новелла оценивается неоднозначно: существуют как концептуальные замечания, например, неясность её правовой природы и оценки с точки зрения гражданско-правовой науки<sup>65</sup>, так и замечания к технической стороне законодательных положений. Отмечается, что установленная в главе V.7 Земельного кодекса Российской Федерации правовая конструкция отходит от идеи публичного сервитута классического типа, так как ограничивается круг пользователей сервитута (субъекты естественных монополий, организации связи, владельцы объектов транспортной инфраструктуры и иные лица, указанные в законе), что расценивается как «симбиоз государственно-частного сервитута». Однако отмечается также конструктивная сторона вводимого новшества, так как существовавшие правовые формы не были способны обеспечить гибкость регулирования отношений, связанных с кратковременным изъятием у собственника частей земельного участка<sup>66</sup>.

С учётом изложенного, отметим противоречивость развития указанных направлений. Например, превалирование экономической стороны закона о ТОР перед экологическим. Так, в состав наблюдательного совета ТОР не предусмотрено вхождение представителей от органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный экологический надзор, что препятствует должному осуществлению экологического управления<sup>67</sup>, усложнён порядок проверок резидентов ТОР. Или, к примеру, попытка сокращения минимальной ширины охранной зоны особо охраняемых природных территорий с 1 километра до 5 метров на фоне включения главы о зонах с особыми условиями использования территорий в Земельный кодекс Российской

---

<sup>62</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. ст. 4147.

<sup>63</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

<sup>64</sup> Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5134.

<sup>65</sup> *Ефимова А.Р.* Публичный земельный сервитут: проблемы теории и практики // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. 2019. С. 183.

<sup>66</sup> *Некрестьянов Д.С.* Новая жизнь публичных сервитутов // Закон. 2018. С. 17–18.

<sup>67</sup> Приказ Минвостокразвития России от 27.02.2015 № 20 «Об утверждении положения о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 36. 07.09.2015.

Федерации<sup>68</sup>. Интересным представляется будущая результативность функционирования САР, так как ещё до возникновения их оценивали со скепсисом как «офшоры»<sup>69</sup>.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в процессе правовой регламентации развития территорий Российской Федерации в конструктивном ключе предпринимаются попытки требующих безотлагательного решения проблем. Однако исследуемая деятельность характеризуется также поспешным и временами противоречивым характером. Представляется, что результативность правовой регламентации развития территорий будет зависеть от опоры на опыт, как это сделано в сфере земельных правоотношений, и постепенного темпа реформ, позволяющего подмечать технико-юридические просчёты до заключения их в форму закона.

**Библиографический список:**

1. Барсукова, С.Ю., Звягинцев, В.И. Земельная реформа в России в 1990-2000-е годы, или как в ходе ведомственных реорганизаций «реформировали» земельную реформу // Журнал институциональных исследований. Т. 7. № 2. 2015. С. 84–95.
2. Ефимова А.Р. Публичный земельный сервитут: проблемы теории и практики // Современная наука: актуальные вопросы, достижения и инновации. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. 2019. С. 183–185.
3. Некрестьянов Д.С. Новая жизнь публичных сервитутов // Закон. 2018. С. 17–38.

---

<sup>68</sup> Проект Постановления Правительства «Об утверждении Положения об охранных зонах особо охраняемых природных территорий и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>69</sup> В России появятся офшоры. // URL: <https://lenta.ru/news/2018/05/16/offshore/> (дата обращения: 09.10.2019).