

## КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В СОСТАВЕ ФЕДЕРАЦИИ

*Н. С. Рыльская, rylskaya\_ns@mail.ru*

*Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Челябинск, Россия*

**Аннотация.** Актуальность выбранной темы обусловлена проблемами форм государственного устройства, административно-территориального устройства, новизной правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере комплексного развития территорий государства. Целью статьи является исследование правового явления «комплексное развитие территории» как одного из элементов пространственного развития территории административно-территориальных единиц в составе федерации. Для достижения цели автор использовал общенаучные методы, такие как, анализ и синтез, формально-юридический метод. В результате исследования была установлена возможность пространственного развития территорий субъектов с помощью реализации механизма комплексного развития территории.

**Ключевые слова:** формы государственного устройства, административно-территориальное устройство, комплексное развитие территории, пространственное развитие территории, субъект федерации.

**Для цитирования:** Рыльская Н. С. Комплексное развитие территории как один из элементов развития административно-территориального устройства в составе федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. Т. 24, № 4. С. 98–102. DOI: 10.14529/law240414.

Original article  
DOI: 10.14529/law240414

## INTEGRATED DEVELOPMENT OF A TERRITORY AS ONE OF THE ELEMENTS OF THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE- TERRITORIAL STRUCTURE WITHIN THE FEDERATION

*N. S. Rylskaya, rylskaya\_ns@mail.ru*

*Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and  
Public Administration, Chelyabinsk, Russia*

**Abstract.** The relevance of the chosen topic is due to the problems of forms of government, administrative and territorial structure, the novelty of legal norms governing legal relations in the field of integrated development of the territories of the state. The purpose of the article is research the legal phenomenon of "complex development of the territory" as one of the elements of the spatial development of the territory of administrative-territorial units within the federation. To achieve this goal, the author used general scientific methods such as analysis and synthesis, as well as the formal legal method. As a result of the research, the possibility of spatial development of the territories of the subjects was established through the implementation of a mechanism for the integrated development of the territory.

**Keywords:** forms of government, relating to the administrative-territorial settlement, integrated development of the territory, territory spatial development, subject of the federation.

**For citation:** Rylskaya N. S. Integrated development of a territory as one of the elements of the development of the administrative-territorial structure within the federation. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2024. vol. 24. no. 4. pp. 98–102. (in Russ.) DOI: 10.14529/law240414.

Развитие любых государственно-правовых явлений, прежде всего, связано с балансом в развитии элементов формы государственного устройства, под которыми традиционно в науке теории государства и права понимаются форма правления, политический режим и административно-территориальное устройство.

Федерация является уникальной и особой формой государственного устройства, споры о сущности которой не теряют своей актуальности. По мнению одних авторов, федерация – это такая форма организации правительства, которая стремится примирить региональное разнообразие с определенным уровнем коллективного единства, при котором региональные правительства играют вполне конкретную роль [2, с. 35]. По мнению других авторов, под федерацией понимается устройство политической системы государства, где суверенная воля народа находит свое воплощение в конституционном или договорном создании единого государства, где гармонически сочетаются интересы всего федерального государства, его субъектов и граждан [1, с. 5].

По нашему мнению, одними из существенных признаков российской федеративной системы являются, во-первых, равноправие субъектов федерации вне зависимости от размера территории и количества населения, социально-экономического развития, наличия территориальных природных преимуществ перед другими субъектами; во-вторых, возможность населения участвовать в принятии решений в пределах, установленных законом; в-третьих, неуклонное соблюдение законодательства федерацией и субъектами федерации, населением, строгое следование принципам разделения полномочий по предметам ведения, определенным Конституцией Российской Федерации.

Реализация указанных принципов была бы невозможна без наличия единой территории государства, границы которой внешне определяются государственной границей, внутри – границами субъектов и муниципальных образований.

Развитие российского федерализма обусловлено в первую очередь качественным развитием территорий страны, представленным многообразием административно-территориальных единиц ее субъектов (республиками, краями, областями, городами фе-

дерального значения, автономными областями, автономными округами).

Состав административно-территориальных единиц субъектов также является неоднородным и включает различные виды муниципальных образований (сельские и городские поселения, муниципальные районы и округа, городские округа и городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, внутригородские территории федерального значения).

Каждая административно-территориальная единица развивает территории в своих границах, в том числе границах муниципальных образований, относительно самостоятельно исходя из объема полномочий, разграниченных федеральным, региональным и местным законодательством, и с учетом мнения проживающего на территории населения.

В рамках настоящего исследования научный интерес представляет сравнительно новое правовое явление – «комплексное развитие территорий» (далее – КРТ), которое в первом приближении можно отнести к сфере градостроительного и земельного регулирования в развитии территории, но при более глубоком анализе указанного правового явления, по мнению автора, его возможно отнести к одному из элементов пространственного развития административно-территориальных единиц. Исторически пространство, территория и ее границы, будь то внешние или внутренние, рассматривались исследователями как «пустое пространство» и «линейные границы», где государство, овладев пространством территории, фактически устанавливало свою власть над людьми и самой территорией. По мнению Ф. Ратцеля, для того чтобы на конкретном пространстве появилась жизнь, необходимо этим пространством овладеть [4, с. 570].

Качество жизни населения в границах конкретной административно-территориальной единицы в субъекте федерации напрямую зависит от того, насколько качественно и эффективно развивается территория. Учитывая, что большинство муниципальных образований активно развивалось путем увеличения строительства капитальных объектов жилищного, социального, дорожного и иного назначения преимущественно в советский период, то свободных (незастроенных) территорий в границах муниципальных образований на сегодняшний день практически не осталось.

Каждая территория имеет своего собственника или правообладателя, интересы которых обязательно должны учитываться органами власти при принятии решений. Следовательно, для развития освоенной территории необходимо найти баланс публичных и частных интересов. Такая законодательная возможность есть только у федеральных органов власти через изменение прежде всего положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Несмотря на то, что предмет правового регулирования ГрК РФ являются градостроительные нормы и правила, именно через изменение последних, возможно развитие пространства территории путем изменения генерального плана территории муниципального образования, правил землепользования и застройки территории муниципального образования, разработки документации по планировке территории с конкретными параметрами застройки и изменением вида пространства территории, в том числе через последующее изменение вида разрешенного использования земельных участков.

Необходимо отметить, что ранее термин «комплексное развитие территории» в ГрК РФ носил обобщающий характер и касался преимущественно разработки документов территориального планирования и генерального плана муниципальных образований. Целью комплексного развития являлось эффективное использование территории. Позднее, начиная с 2014 года, появляется термин «комплексное освоение территории», где происходит переход из плоскости исключительно градостроительной деятельности в плоскость земельных и иных имущественных правоотношений в области развития муниципальных образований.

В указанный период времени федеральный законодатель в ст. 46.4 ГрК РФ определяет, что помимо разработки документации по планировке территории требуется формировать земельные участки и обеспечивать строительство на данной территории в рамках разработанной документации объектов транспортной, социальной и иной инфраструктуры. При этом ст. 1 ГрК РФ содержала понятие «комплексное и устойчивое развитие территории», которое, помимо указанных выше требований в ст. 46.4 ГрК РФ, содержало требование о реконструкции объектов капитального строительства.

В научной литературе высказывались разные точки зрения на соотносимость понятий «комплексное освоение территории» и «комплексное и устойчивое развитие территории», где авторы сходились во мнении, что указанные термины являются общими и затрагивающими значительную часть вопросов в области градостроительства, имеющими основной целью снижение негативного воздействия на окружающую среду [3, с. 25–35].

Несмотря на попытки федерального законодателя привлечь внимание к возможности развития территории через указанные выше изменения, особый интерес среди собственников и правообладателей земельных участков, а также субъектов федерации и муниципалитетов они не вызвали. По мнению автора, указанные изменения носили больше декларативный характер, они сообщали о возможности развития конкретной территории через разработку соответствующей градостроительной документации, однако механизма вовлеченности в указанный процесс органов власти всех уровней, преимущества для собственников и правообладателей объектов недвижимости при комплексном освоении нормы ГрК РФ не содержали.

В декабре 2020 года в ГрК РФ внесены изменения, которые содержат комплекс правовых норм в сфере комплексного регулирования территории. В частности, ст. 64 ГрК РФ выделяет четыре цели для ее развития, основной из которых является эффективное и сбалансированное использование, развитие территорий муниципальных образований путем создания единой социальной, жилищной, транспортной, инженерной инфраструктуры и благоустройства территории.

Виды КРТ включают в себя несколько видов территорий и исходят из отличных по правовым статусам субъектов – участников КРТ: КРТ жилой и не жилой застройки; КРТ незастроенной территории и по инициативе правообладателей. Разнообразие видов КРТ позволяет развивать пространство территорий по инициативе как федеральных, так и региональных органов власти и муниципалитетов, что в полной мере отражает взаимодействие органов публичной власти.

В зависимости от субъекта принятия решения (федеральные органы власти, региональные или местные) принимается решение о КРТ, которое предварительно согласовывается всеми собственниками и правообладате-

лями объектов недвижимости, входящих в планируемые границы комплексного развития. В случае отказа от участия в КРТ в установленных ГрК РФ случаях собственники и правообладатели объектов недвижимости не включаются в границы ее развития. Если решение касается расселения аварийных многоквартирных домов либо домов с высокой степенью физического износа, то у собственников изымаются объекты недвижимости, и им выплачивается равнозначное возмещение за изымаемые объекты.

Проекты КРТ подлежат официальному опубликованию и направлению для ознакомления всех лиц, которых коснется КРТ. После того, как проект согласован всеми заинтересованными лицами, публикуется решение о КРТ, являющееся основанием для проведения торгов и последующего заключения договора. После заключения договора КРТ по результатам торгов в случае необходимости изменению подлежат генеральный план муниципального образования, правила землепользования и застройки муниципального образования, разрабатывается новая документация по планировке территории (в случае ее отсутствия или несоответствия имеющейся документации по планировке территории критериям КРТ). Законодательство содержит критерии для возможности реализации КРТ, но не ограничивает их количество на территории субъекта и муниципальных образований. Следовательно, на одной территории возможно в установленном порядке принять несколько решений о КРТ, а значит, существенно улучшить условия проживания населения на конкретной территории.

В итоге, с помощью КРТ происходит пространственное развитие территории муниципального образования как административно-территориальной единицы в границах субъекта Российской Федерации, без изменения ее границы. В границах одного субъекта все муниципальные образования вправе использовать механизм КРТ, следовательно, развивается пространство территории субъекта Рос-

сийской Федерации. При этом в реализации развития территории принимают участие федеральные, региональные и местные органы власти, жители муниципальных образований.

О том, что механизм КРТ является эффективным и действенным инструментом развития территории, свидетельствуют цифры о его реализации. По данным Министерства строительства Российской Федерации в субъектах прорабатывается вопрос о реализации КРТ в отношении 979 территорий общей площадью 25,5 тыс. га. Подготовлено решений о КРТ 459, принято 440 решений, организованы торги в отношении 368 территорий, заключено 329 договоров о КРТ, разработано и утверждено 177 документаций по планировке территорий [5].

Таким образом, комплексное развитие территории – это не только регулирование в сфере градостроительного и земельного законодательства, но один из элементов пространственного развития административно-территориальных единиц в Российской Федерации, проявляющийся в балансе публичных и частных интересов, связанных между собой последовательными правовыми действиями со стороны как органов власти и юридических лиц, принимающих участие в реализации механизма КРТ, так и населения, непосредственно проживающего на территории, расположенной в зоне пространственного развития.

Такой баланс в развитии территории возможен благодаря устойчивому развитию российской федеративной системы, а также самостоятельности органов власти в принятии решений о пространственном развитии конкретной территории субъектов и муниципальных образований с учетом потребности каждой территории в наборе элементов социального, жилищного, транспортного, инженерного развития и благоустройства.

Комплексное развитие территории является действенным инструментом для гармоничного и качественного развития пространства территории внутри административно-территориальных единиц в Российской Федерации.

#### Список источников

1. Лысенко В. Н. Основные черты и тенденции развития федеративных отношений в России на современном этапе: автореферат дис. ... д-ра полит. наук. М., 1995. 76 с.
2. Натан Р. П., Хоффманн Э. П. Современный федерализм: сравнительные перспективы // Международная жизнь. 1991. № 4. С. 34–48.
3. Трутнев Э. К. Анализ закона о комплексном развитии территории № 373–ФЗ // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 6. С. 25–35.

4. Шмитт К. Номос Земли. СПб.: Издательство «Владимир Даль», 2008. 670 с.
5. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/kompleksnoe-razvitie-territoriy>.

#### *References*

1. Lysenko V. N. *Osnovnye cherty i tendentsii razvitiya federativnykh otnosheniy v Rossii na sovremennoy etape: avtoreferat dis. ... d-ra polit. nauk* [The main features and trends in the development of federal relations in Russia at the present stage. Author's abstract]. Moscow, 1995, 76 p.
2. Natan R. P., Khoffmann E. P. [Modern Federalism: comparative perspectives]. *Mezhdunarodnaya zhizn' [International life]*, 1991, no. 4, pp. 34–48. (in Russ.)
3. Trutnev E. K. [Analysis of the law on integrated development of the territory no. 373-FZ]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii [Property relations in the Russian Federation]*, 2017, no. 6, pp. 25–35. (in Russ.)
4. Shmitt K. *Nomos Zemli* [Nomos of the Earth]. St. Petersburg, 2008, 670 p.

#### *Информация об авторе*

**Рыльская Надежда Сергеевна**, преподаватель кафедры публичного права, Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Челябинск, Россия.

#### *Information about the author*

**Nadezhda S. Rylskaya**, Lecturer of the Department of Public Law, Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia.

*Поступила в редакцию 5 марта 2024 г.*

*Received March 5, 2024.*