

В диссертационный совет 24.2.435.03,
созданный на базе федерального
государственного бюджетного
образовательного учреждения
высшего образования
«Юго-Западный государственный
университет»

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

**на диссертацию Чайковской Лилии Васильевны
на тему «Правовое регулирование формирования комфортной городской
среды в Российской Федерации», представленную на соискание учёной
степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-
правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)**

Актуальность выбранной для исследования Чайковской Лилией Васильевной темы «Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации» не вызывает сомнения: решение проблемы формирования комфортной городской среды было и остается важнейшей и наиболее приоритетной целью развития общества, а продолжающийся рост урбанизации постоянно актуализирует данную тему. Российские города на стыке XX и XXI веков столкнулись с проблемой перехода от советской модели формирования городов как производственных центров к многофункциональности городской среды. Комфортность городской среды сегодня предопределяется не только наличием достаточного количества мест приложения труда, взаимной расположенностью мест работы, проживания, отдыха и занятия спортом при одновременном достаточном уровне озеленения и пространственной выразительности территорий. Такая среда делает территории более привлекательными для граждан, и, как следствие, приводит к снижению социально-экономической напряжённости и сказывается на повышении уровня рождаемости.

Чайковская Л.В. справедливо отмечает, что на законодательном уровне нет чёткого определения понятия «комфортная городская среда», что приводит к

неоднозначной трактовке имеющихся нормативных актов, определяющих порядок формирования такой среды, различными лицами, вовлечёнными в процесс её формирования. Неопределённость предмета исследования также влечёт невозможность определить границы ответственности за неосуществление или ненадлежащее осуществление деятельности по формированию комфортной городской среды, конкретные должностные лица, ответственные за формирование комфортной городской среды, не определены, и хотя в процесс городского обустройства вовлечено большое количество акторов, но при этом отсутствует единство измерения оценки деятельности по формированию комфортной городской среды.

Проведённое Чайковской Л.В. исследование правового регулирования формирования комфортной городской среды позволяет сформулировать ряд теоретических и практических выводов и предложений по совершенствованию действующего законодательства.

С учётом поставленной в диссертации цели, которая заключается в выработке методологических подходов к правовому обеспечению формирования комфортной городской среды и, как следствие, к повышению эффективности деятельности, связанной с процессами формирования комфортной городской среды, поддержания состояния городской среды на соответствующем уровне и обеспечения её доступности (стр.8 дисс.), автором корректно определены предмет и объект исследования.

Важно, что Чайковской Л.В. поставлены отдельные задачи, в рамках решения которых предложено не только определить правовую природу и содержание понятия «комфортная городская среда», но и определить систему правового регулирования отношений, возникающих в процессе формирования комфортной городской среды в Российской Федерации, а также установить круг полномочий органов, участвующих в формировании комфортной городской среды, и определить основные направления развития законодательства по защите права граждан на комфортную городскую среду и обеспечению её доступности, что, несомненно, повышает практическую значимость работы.

В соответствии с поставленной целью и задачами исследования был составлен логичный план исследования, реализованный с помощью ряда методов научного познания, среди которых компаративистский метод исследования, системно-правовой и формально-юридический методы.

Анализ содержания показывает, что тема диссертационного исследования раскрыта, содержание работы соответствует заявленной тематике, а структура работы логична и последовательна: диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и библиографии.

Диссертация содержит ряд новых или обладающих признаками новизны положений, достоверность которых не вызывает сомнений. Так, заслуживает поддержки вывод автора о необходимости иметь легальную дефиницию термина «комфортная городская среда» (стр. 116, 135), а также утвердить методику её оценки (стр.119-125, 181-192).

Важным предложением автора в совершенствовании законодательства является закрепление в нормативных актах конкретных органов публичной власти, ответственных за формирование комфортной городской среды (стр.125), а также масштабной цифровизации деятельности по формированию комфортной городской среды (стр.126).

Однако несмотря на многочисленные достоинства работа имеет ряд недостатков, которые требуют дополнительных пояснений в ходе защиты диссертации:

1. В первом положении, выносимом на защиту, автор даёт своё определение комфортной городской среды через *«состояние обособленной урбанизированной территории муниципального образования или иной территории государства, на которой должны быть реализованы все основные элементы комфортной городской среды (экологические, социально-экономические, правовые, цифровые и т.д.)...»* (стр. 11, 40, 116).

Обращает на себя внимание, что территориальные границы «комфортности» применены в данном определении к отсутствующему в законодательстве понятию «обособленная урбанизированная территория

муниципального образования». Данное понятие не описано также и в диссертации.

Вместе с тем, это понятие может раскрываться через совершенно различные правовые инструменты. Это может быть территория в границах: земель населённых пунктов (глава XV Земельного кодекса РФ), функциональных зон генеральных планов, соответствующих для целей вводимого определения (статья 23 Градостроительного кодекса РФ), территориальных зон правил землепользования и застройки, соответствующих для целей вводимого определения (статья 35 Градостроительного кодекса РФ), территории, подлежащей комплексному развитию (глава X Градостроительного кодекса РФ), территорий, плотность населения которой в пять и более раз превышает среднюю плотность населения в Российской Федерации (статья 11 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»), городских агломераций (законопроект 2020 года, размещён для оценки регулирующего воздействия, см.: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107906>) и тому подобное.

Требуется уточнить видение автором работы понятия «обособленная урбанизированная территория».

2. Во втором и третьем положениях, выносимых на защиту (стр.11-12), Л.В.Чайковская логично связывает выделяемые ею шесть элементов комфортной городской среды с необходимостью расчётами на их базе оценки комфортности городской среды. Также в работе дана обоснованная критика существующей Методики формирования индекса качества городской среды, утв. распоряжением Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р (стр. 67-70), и представлена авторская методика (прил. 1, стр. 181-192).

Вместе с тем представляется, что авторская методика также не содержит всех необходимых для расчёта оценки комфортности городской среды показателей. Так, цифровая составляющая определена только через «оснащённость объектов, расположенных на городских территориях, необходимыми цифровыми платформами», а правовая составляющая – через

констатацию очевидного факта, что «существование комфортной городской среды должно иметь правовую основу» (стр. 118). В то же время ряд показателей, применяемых в методике, не описан с точки зрения правовых способов их выявления. Например, какими средствами может быть охарактеризован показатель «индивидуальности» и «выразительности» объектов, и к каким объектам такой показатель должен быть применим?

В ходе защиты предлагается раскрыть содержание отдельных элементов комфортной городской среды и их показателей.

3. Автор полагает, что *«с целью реализации прав граждан на комфортную городскую среду и формирования единого облика городской среды на территории субъекта Российской Федерации целесообразно контролирующую функцию по формированию градостроительной документации и организации мероприятий, направленных на улучшение условий проживания граждан, передать региональным органам власти»* (стр. 130, 136, 143). Кроме того, автор предлагает также *«рассмотреть вопрос о выведении правил землепользования и застройки на региональный уровень»* (стр. 128).

Действующее земельное законодательство, законодательство о градостроительной деятельности и законодательство о местном самоуправлении исходят из того, что основные правотворческие полномочия в сфере территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории принадлежат органам местного самоуправления, а контрольно-надзорные функции как в градостроительной, так и в жилищной сферах, принадлежат органам государственной власти. В связи с этим необходимо уточнить, о чём идёт речь в означенных предложениях.

4. Автор предлагает *«упростить систему местных нормативных актов»*, объединив нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки и правила благоустройства в один нормативный правовой акт (стр. 112). Данное предложение сделано на утверждении, что *«зачастую некоторая информация дублируется в указанных документах»*, *«правила землепользования и застройки ... могут содержать информацию,*

имеющуюся в местных нормативах градостроительного проектирования» (стр. 112, 129).

Вместе с тем, статьи 29.2 «Содержание нормативов градостроительного проектирования», статья 30 «Правила землепользования и застройки» Градостроительного кодекса РФ и статья 45.1 «Содержание правил благоустройства территории муниципального образования» Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» определяют самостоятельное и, как представляется, не пересекающееся между собой содержание трёх указанных актов. При этом вполне вероятно, что в правотворческой практике на муниципальном уровне такие пересечения (дублирование) случаются. Хотелось бы ознакомиться с примерами таких муниципальных правовых актов.

Данные замечания имеют дискуссионный характер и не умаляют достоинств диссертационного исследования, результаты которого имеет теоретическое и практическое значение.

Автореферат отражает основные положения исследования, которые свидетельствуют об актуальности выбранной темы, самостоятельности и обоснованности научных положений и выводов, их достоверности, научной новизне, теоретической и практической значимости. Результаты диссертационного исследования опубликованы в 20 научных работах, из них 5 статей – в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Диссертационное исследование Чайковской Лилии Васильевны на тему «Правовое регулирование формирования комфортной городской среды в Российской Федерации» представляет собой творческое исследование наиболее актуальной и важно научной проблемы, является научно-квалификационной работой, в которой автором разработаны теоретические положения, решены научно-практические проблемы, возникающие в процессе формирования комфортной городской среды. Работа отвечает требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным разделом II Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства

Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а её автор, Чайковская Лилия Васильевна, заслуживает присуждения искомой учёной степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доцент кафедры экологического и земельного права
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»,
кандидат юридических наук по научной специальности
12.00.06 – Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право



«13» ноября 2024 г.

Подпись Бандорина Л.Е. заверяю:



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Адрес: 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13 (4-й учебный корпус), ауд. 437а

Тел.: +7 (499) 706-00-60 (доб. 201)

Электронная почта кафедры экологического и земельного права:
land@law.msu.ru

Официальный сайт кафедры экологического и земельного права:
<http://land.law.msu.ru>