

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.414+342.55

№ 1 (8) / 2016, с. 52-56

К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ РАЗВИТИИ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Светлана Александровна Бурмистрова

кандидат юридических наук, доцент

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет); Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал, г. Челябинск, Российская Федерация

E-mail: lelsi@yandex.ru

В статье анализируются актуальные проблемы защиты прав и охраняемых законом интересов правообладателей объектов недвижимости при принятии и реализации решений о развитии территорий населенных пунктов и иных территорий, сопровождающиеся изъятием объектов для государственных или муниципальных нужд.

Ключевые слова: развитие застроенных территорий, планировка территорий, изъятие земель, государственные и муниципальные нужды, правила землепользования и застройки, ветхий аварийный жилищный фонд.

TO PROTECTION OF RIGHTS AND LEGAL INTERESTS IN DEVELOPING BUILT-UP AREAS

Svetlana Burmistrova

Candidate of Law, Associate Professor

South Ural State University (National Research University); Russian State University of Justice,
Ural branch, Russian Federation

E-mail: lelsi@yandex.ru

The article analyzes the current problems of protection of the rights and legal interests of real estate holders while adopting and implementing decisions on the development of settlements and other areas accompanied by the withdrawal of the objects for public use.

Keywords: development of built-up areas, territory planning, land withdrawal, state and municipal needs, rules of land using and building up, dilapidated housing stock.

В современных условиях решение социальных задач, стоящих перед государством, без привлечения частного инвестиционного капитала становится все более затруднительным. Так и в жилищной сфере социальные идеи (предоставления жилья малоимущим и иным указанным в законе категориям населения, содействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в реализации прочими гражданами права

на жилье) слабо реализуемы без привлечения возможностей, открываемых использованием частного капитала. Однако в настоящей статье мы не будем исследовать влияние частного капитала на развитие институтов прямого предоставления жилья социально незащищенным категориям граждан (социальный найм, субсидированная государством ипотека и другие), а остановимся подробнее на таком межотраслевом явлении, как раз-

вление застроенных территорий. Развитие застроенных территорий при всем его комплексном характере в первую очередь имеет градостроительное содержание – направлено на застройку и развитие населенных мест, но в силу того, что сами населенные пункты представляют собой сложные социально-территориальные образования, то и регулирование отношений по их развитию только в правовом отношении охватывает земельные, имущественные, жилищные, социальные и иные отношения.

Положения, регулирующие развитие застроенных территорий, были введены в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) [1] немного позже принятия кодекса в целом [5] и как никакие другие соответствуют целевым установкам градостроительной деятельности – развитию территорий (в широком значении), в том числе городов и иных поселений.

Нормы о развитии застроенных территорий находятся в разделе Градостроительного кодекса Российской Федерации, посвященном планировке территорий и имеют непосредственное отношение к деятельности муниципальных образований по выделению элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (ст. 41 ГрК РФ), то есть структурированию территории. Утверждение документации по планировке территории, разработанной в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований (градостроительными планами и схемами территориального планирования муниципального района), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (ст. 14-16 Закона) прямо относит к вопросам местного значения поселения, городского округа, муниципального района. Соответственно, организацию работы по развитию застроенных территорий логично рассматривать как реализацию функции муниципального образования по планировке территории. Не оспаривая того, что вопрос развития территорий муниципальных образований отвечает критериям вопросов местного значения – вопросов непосредственного обеспечения интересов населения, проживающего в соответствую-

щем муниципальном образовании, законодатель отдает себе отчет, что возложение реализации этой функции исключительно на местные бюджеты означало бы весьма скромные результаты. В связи с этим текущее законодательство демонстрирует все больше примеров развития различных форм привлечения в осуществление государственных (в широком смысле) задач, осуществляемых на муниципальном уровне, частных инвесторов – комплексное освоение территорий, освоение территории в целях строительства жилья экономического класса и др. Приведенные примеры необходимо рассматривать не просто как обозначившуюся тенденцию, но как прямую целевую установку, одно из условий эффективного осуществления функций местного самоуправления. Признавая несомненную перспективность названных направлений в деле территориального и в целом комплексного развития муниципальных образований, не стоит забывать про права и законные интересы правообладателей недвижимости, находящейся на развивающейся территории. Принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации, далее также – ЗК РФ [2]) в полной мере можно признать применимым к сфере градостроительной деятельности в силу ее комплексного характера с тем уточнением, что в последнем случае использование земель осуществляется путем вовлечения в застройку и развитие территорий. О гарантиях соблюдения прав, об обеспечении баланса публичных и частных интересов пойдет речь.

Так, согласно ст. 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации развитию подлежат застроенные территории муниципального образования (квартал, микрорайон, их части, а также части в границах смежных элементов планировочной структуры или их частей), если на такой территории расположены:

1) многоквартирные дома, признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу;

2) многоквартирные дома, снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

На застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, могут быть расположены иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту. Иными словами, предполагаемая к развитию территория должна быть занята ветхим аварийным фондом либо объектами недвижимости, находящимися в эксплуатации определенный срок, но в настоящее время, после принятия градостроительного регламента для данной территориальной зоны (утверженного в составе правил землепользования и застройки актом органа местного самоуправления) перестали соответствовать установленным для данной зоны видам разрешенного использования или предельным параметрам объектов (этажность, высота, площадь застройки участка, доля озеленения, отступы от границ земельного участка, соседних владений, между строениями на участке и т. д.).

Далее п. 5 указанной статьи запрещает принимать решение о развитии, если на территории расположены иные объекты капитального строительства, за исключением названных ранее, и это положение можно было бы рассматривать как одну из гарантий прав обладателей недвижимости, если бы не некоторые таящиеся здесь опасности. Например, при разработке правил землепользования и застройки, а равно – внесении в них изменений (так, в Челябинском городском округе за десять с небольшим лет действия прежней редакции правил землепользования и застройки в них было внесено несколько десятков изменений), для предполагаемой к развитию территории могут быть установлены такие градостроительные регламенты, что ряд объектов,озведенных и функционировавших в соответствии с действовавшим порядком, могут перестать отвечать требованиям градостроительного регламента для данной зоны, в результате чего такие объекты попадут под развитие, иначе говоря, снос. Земельный участок, на котором такие объекты расположены, подлежит изъятию для муниципальных нужд на условиях, определенных гражданским законодательством и зависящих от титула на землю – с возмещением стоимости земли и стоимости строения, если участок находится в собственности, и с возмещением стоимости строения без возмещения стоимости земли – если участок принадлежит на ином праве. При этом

использование механизма изъятия для публичных нужд предполагает возмещение стоимости изъятого, определенного соглашением сторон или решением суда, что не отменяет императивности решения об изъятии, то есть невозможности в принципе воспротивиться такому решению. Статья 49 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливая основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, говорит об исключительности случаев такого изъятия и обусловленности их общегосударственными или общемуниципальными задачами при невозможности другого места размещения объектов. Глава же VII. I Кодекса, введенная Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ [4] и устанавливающая порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, содержит в себе риск расширительного толкования и применения изъятия. С одной стороны, принятие решения об изъятии обусловлено включением соответствующей цели в утвержденные документы территориального планирования и планировки территорий (напомним, что документация по планировке застроенных территорий, предоставляемых под развитие, разрабатывается застройщиками, им же ст. 56.3 Кодекса дано право обращаться с ходатайством об изъятии земель для муниципальных нужд в пределах предоставленной им территории), с другой – дополнено еще рядом перечисленных в п. 2 ст. 56.3 Кодекса целей, не нуждающихся во включении градостроительную документацию по планированию и планировке. Иначе говоря, законодатель довольно обстоятельно проработал механизм изъятия земель для публичных нужд, не покушаясь на главное – основания изъятия земель для публичных нужд, которые по-прежнему указывают на исключительность и обусловленность общесоциальными задачами.

Именно общая социальная направленность решения о развитии застроенной территории вызывает вопросы. Несомненно, с незначительными бюджетными вложениями муниципальное образование ресурсами частного застройщика получает современный жилой квартал или микрорайон с элементами социальной инфраструктуры, озеленения, благоустройства, но для застройщика это – в чистом виде предпринимательская деятельность, доход от которой будет тем выше, чем меньше будут его издержки при расселении ветхо-аварийного

жилищного фонда и возмещении стоимости иных подлежащих сносу объектов¹. А инструмент для этого в руках застройщика есть – решение об изъятии для публичных нужд, которое, как указывалось, при всей его компенсационной природе, тем не менее, императивно по порядку применения.

Подробнее стоит остановиться на условиях изъятия для муниципальных нужд. Статья 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации, которой в вопросах изъятия земель, как нам видится, принадлежит приоритет, обуславливает изъятие предусмотренностью предполагаемых к строительству объектов утвержденными документами территориального планирования и проектами планировки территории. Градостроительный же кодекс Российской Федерации в ст. 46.1 говорит о муниципальных адресных программах, утвержденных представительным органом местного самоуправления. Насколько близки сопоставляемые понятия? Нами была проанализирована Муниципальная адресная программа планируемого сноса, реконструкции многоквартирных домов на отдельных застроенных территориях города Челябинска, утвержденная решением Челябинской городской Думы от 10 декабря 2013 г. № 46/20 [6]. Согласно п. 11 указанного документа основанием для включения многоквартирных домов в Программу является соответствие их одному из критериев:

1) многоквартирные дома застройки до 1950 года включительно, кроме объектов культурного наследия Челябинской области или иных исторически значимых объектов города Челябинска;

2) многоквартирные дома, относящиеся к типовым проектам застройки 1950-1970 годов (дома первых массовых серий);

3) многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, и (или) которые могут быть признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Приложением к документу утвержден Перечень многоквартирных домов, плани-

¹ Таким же образом трактуется цель деятельности по развитию территории для частного застройщика Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 07.10.2014 № 2026-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Иннокентия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 5 статьи 46.1 и частью 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был (<http://base.consultant.ru> дата обращения 30 января 2016 г.)

руемых к сносу, реконструкции на отдельных застроенных территориях города Челябинска, включающий 36 многоквартирных домов в Ленинском районе г. Челябинска.

Отвечая на вопрос о том, насколько объекты муниципальных адресных программ отражены в градостроительной документации города, п. 4 Программы указывает, что согласно разделу «Ремонтно-реконструктивные мероприятия» Генерального плана города Челябинска, утвержденного решением Челябинской городской Думы от 30 декабря 2003 г. № 32/3, эти территории отмечены как недостаточно эффективно используемые территории, что выражается в низких средних показателях этажности и плотности населения, физическим износом жилой застройки. Не более того. Указаний на то, что такие территории требуют проведения реконструкции в период реализации Генерального плана, как нам видится, нет.

Доля жилищного фонда, построенного до 1970-х гг. в различных субъектах РФ колеблется, но в среднем составляет 50-55% общего объема жилищного фонда [7], и как видно из приведенных выдержек, практически любой многоквартирный дом или иной объект, возведенный до 1970 г. и находящийся на территории, обозначенной в генеральном плане как «нуждающаяся в ремонтно-реконструктивных мероприятиях», может в любой момент оказаться включенным в конкретный перечень объектов, подлежащих сносу в определенный срок, исполнение которого обеспечено механизмом изъятия для публичных нужд.

Заметим, что далеко не все объекты, возведенные до 1970 г., являются ветхо-аварийными и подлежащими сносу. В значительной степени такой жилищный фонд действительно имеет существенную степень физического и морального износа, но юридически считается соответствующим требованиям, предъявляемым к жилому помещению. Признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу редко бывает выгодно муниципальным властям, поскольку порождает обязанность предоставить взамен пришедшего в негодность другое жилое помещение гражданам, проживающим на условиях социального найма, а у граждан-собственников квартир – выкупить принадлежащие им жилые помещения для муниципальных нужд. Но эта юридическая возможность может использоваться как инструмент давления на граждан, не согласных с предстоящим изъятием или размером выкупной цены – муниципальное образование, создав межведомственную комиссию, признает дом аварийным и под-

лежащим сносу, а также предъявляет к собственникам помещений требование о сносе дома в разумный срок. У собственников есть право в течение 6 месяцев со дня признания дома аварийным и подлежащим сносу обратиться за получением разрешения на строительство нового дома, если обращения собственников не последовало, дом со всеми жилыми и нежилыми помещениями подлежит изъятию для муниципальных нужд.

В рамках рассматриваемой темы хотелось бы остановиться еще на одной проблеме. Как отмечалось, ст. 46.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации не позволяет принимать решение о развитии застроенной территории, если на ней находятся объекты, не отнесенные к аварийным, а также соответствующие градостроительным регламентам. Данная норма представляется нам излишне категоричной. Повсеместно реализуемая так называемая «точечная застройка» сложившихся застроенных территорий при таком подходе будет означать, что нуждающиеся в замене объекты не смогут быть включеными в план развития из-за этих, внедренных в застройку объектов. Принимая во внимание, что объекты «точечной застройки» возводятся на основании документов, разрешающих их строительство, возможно, разумно было бы предлагать и такие территории под развитие с учетом сохранения на ней объектов недвижимости, возведенных позже основной массы построек.

Мы являемся свидетелями усиленной законодательной работы последних лет по реформированию сфер недвижимости, собственности. Гражданское, земельное, градостроительное, жилищное законодательство претерпевают коренные, порой даже революционные преобразования. Тенденцией современного законотворческого периода является стремление к детальнейшей проработке вопросов, в которых ранее вполне хватало общих положений. Нормативная база становится сложнее, объемнее, что отнюдь не гарантирует ясность правоприменения, бесспорность фактических отношений. По большинству рассмотренных в настоящей работе проблем довольно затруднительно предложить конкретные действенные пути решения. Думается, в ситуации подобнейшей правовой регламентации акцент в правоприменении необходимо смещать на добросовестность участников правоотношений. Применительно к теме настоящей статьи, полагаем, немного найдется правообладателей, категорически сопротивляющихся изъятию при условии полного, справедливого и предварительного возмещения. А если кто и склонен рассматривать предстаившуюся возможность как способ обогащения, суду надлежит дать соответствующую квалификацию таким попыткам и отказать в возмещении сверх разумных пределов по принципу запрета злоупотребления правом.

Примечания

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета. – 2004. – 30 декабря.
2. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета. – 2001. – 30 октября.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 31 декабря 2014 г. № 499-ФЗ // Российская газета. – 2015. – 12 января.
5. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 52 (часть I). – Ст. 5498.
6. Вечерний Челябинск. – 2013. – 13 декабря.
7. Рынок строительства и недвижимости в Челябинской области в 2013-2014гг. / <http://dwg.ru> (дата обращения 29 января 2016г.).