

Яковлева А. И.

*аспирант кафедры «Гражданское право»,
Современная гуманитарная академия
e-mail: ayakovleva@ya.ru*

Риски, возникающие при исполнении и прекращении правоотношений в области градостроительной деятельности

На основе анализа действующего федерального и регионального законодательства, а также судебной практики по делам о градостроительных спорах классифицированы риски, возникающие при исполнении и прекращении правоотношений в области градостроительной деятельности, а также показаны проблемы защиты прав граждан, при осуществлении так называемой точечной застройки.

Ключевые слова: правовой риск, градостроительная деятельность, точечная застройка.

Yakovleva A. I.

*postgraduate student of department of civil law
of Modern humanitarian academy*

The risks arising at execution and the termination of legal relationship in the field of town-planning activity

On the basis of the analysis of the acting federal and regional legislation, and also jurisprudence the risks arising at execution and the termination of legal relationship in the field of town-planning activity are classified by cases of town-planning disputes and also problems of protection of the rights of citizens are shown, at implementation of so-called dot building.

Keywords: legal risk, town-planning activity, dot building.

Понятие *риск*, широко применяясь в федеральном законодательстве (статьи 459, 595, 600, 669, 696, 705, 741, 932, 959, 933 и др. ГК РФ)¹ легитимно закреплено лишь в пункте 8 статьи 127 Таможенного кодекса РФ². По аналогии с приведенным там определением можно сказать, что

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 02.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2013. № 49 (часть I). Ст. 6346.

² Таможенный кодекс Российской Федерации. Утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1 (ред. от 26.06.2008) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224; 2008, № 26. Ст. 3022.

риском с правовой точки зрения является *степень вероятности несоблюдения законодательства*. В гражданском законодательстве понятие *риск* в основном применяется к фактам случайной гибели или случайного повреждения имущества. В градостроительной деятельности это значение следует понимать несколько иначе.

В справочной литературе риск понимается как характеристика *ситуации, имеющей неопределённость исхода, при обязательном наличии неблагоприятных последствий*³. Под юридическими рисками мы понимаем возможность наступления неблагоприятных для лица последствий вследствие совершения или несовершения юридически значимых действий⁴.

В гражданских правоотношениях участники несут определенные риски: правовые, инвестиционные, финансовые и др. В данной статье мы рассмотрим категории правовых рисков, которые могут возникнуть при исполнении и прекращении правоотношений в области градостроительной деятельности.

Одним из наиболее априорных рисковых критериев при исполнении обязательств, возникающих из градостроительных правоотношений, является само их обремененное в соответствии с законом публично-правовыми элементами. Кроме того, юридические риски могут быть вызваны различными внешними и внутренними факторами. Классифицируем внутренние факторы правовых рисков в сфере осуществления градостроительной деятельности:

1) несоблюдение субъектами градостроительной деятельности законодательства о градостроительной деятельности, гражданского законодательства и др.;

2) неэффективную организацию правовой работы субъектов градостроительной деятельности;

3) неисполнение или ненадлежащее исполнение субъектами градостроительной деятельности и третьими лицами условий договоров и соглашений, заключаемых в целях осуществления градостроительной деятельности.

К внешним факторам возникновения правового риска можно отнести несовершенство и/или изменение законодательства, в том числе регулирующего градостроительную деятельность в период исполнения правоотношения или на момент его прекращения.

³ Словарь иностранных слов и выражений. — М.: Олимп, 1998. — С. 322.

⁴ Романов В.С. Классификация рисков: принципы и критерии // Финансы. Электронный научный журнал. — 2010. www.aup.ru.

Правовые (юридические) риски, возникающие при исполнении или прекращении правоотношений в области градостроительной деятельности, могут быть поделены на следующие группы:

1) Риски, обусловленные правовым режимом территории и связанные с изменением вида территориальной зоны, режимов объектов градостроительной деятельности, разработкой и принятием нового градостроительного плана и т.п.

2) Риски, обусловленные правовым режимом объектов недвижимости: возникновение споров по поводу объекта градостроительной деятельности, смерть собственника, уничтожение земельного участка, истечение срока договора аренды земельного участка и т.п.

3) Риски, вытекающие из правоотношений в отношении земельного участка, находящегося под объектом градостроительной деятельности: прекращение прав на земельные участки, изменение вида разрешенного использования земельных участков и др.

4) Риски, вытекающие из ограничения правосубъектности субъектов градостроительной деятельности: запрет осуществлять тот или иной вид деятельности субъекту градостроительной деятельности; прекращение действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; истечение срока действия разрешения на строительство и на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, истечение срока действия иных разрешительных документов и т.п.

Полагаем, что наиболее ярко весь спектр возможных правовых рисков, могущих возникнуть при исполнении и прекращении правоотношений в сфере градостроительной деятельности, возможно проанализировать на примере правоотношений, возникающих из договора о развитии застроенных территорий. Во-первых, правовой основой развития застроенных территорий являются нормы не только ГрК РФ, но и ЗК РФ, Жилищного кодекса (далее — ЖК РФ) и ГК РФ. Во-вторых, данные правоотношения прямо затрагивают сферу интересов собственников недвижимости (различных зданий, сооружений, жилых помещений и земельных участков); инвесторов; различных публичных и частных субъектов градостроительной деятельности. Таким образом, правовые риски возникают одновременно для различных категорий субъектов градостроительной деятельности.

Исходя из статей 46. 1–46. 3 ГрК РФ и статьи 30 ЗК РФ, можно сделать вывод о том, что заключение договора о развитии застроенных территорий осуществляется согласно установленной процедуре, которая включает три этапа:

- 1) принятие решения о развитии застроенной территории;
- 2) проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории;
- 3) заключение между исполнительным органом местного самоуправления и инвестором договора о развитии застроенной территории.

При этом одним из главных условий для принятия решения о развитии застроенной территории необходимо наличие на такой территории определенного состава объектов недвижимости, то есть, процедура развития застроенных территорий может использоваться при застройке такого микрорайона, на территории которого расположены не менее двух многоквартирных домов, признанных в установленном Правительством РФ порядке аварийными и подлежащими сносу ⁵, а также не менее двух многоквартирных домов, подлежащих сносу или реконструкции в рамках реализации адресной муниципальной программы, утвержденной представительным органом власти местного самоуправления (п. 3 ст. 46.1 ГрК РФ).

Изначально возникновение правовых рисков при исполнении и прекращении договора о развитии застроенной территории, прежде всего, обусловлено тем, что 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. Ведь земельные участки, на которых расположены такие объекты, при определении границ застроенной территории, подлежащей развитию, не могут быть по смыслу закона включены в границы застроенной территории ⁶.

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу» // Российская газета. 2006. 10 фев.; постановление Правительства Москвы от 21.08.2007 г. № 712-ПП (ред. от 11.11.2008 г.) «О признании помещения жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 49; закон города Москвы от 31.05.2006 г. № 21 (ред. от 26.11.2011 г.) «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и освобождении жилых помещений (жилых домов) в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2006. — № 35.

⁶ Прокуратура Санкт-Петербурга оспорила постановление городского правительства о проведении торгов на право реновации 22 городских кварталов площадью 900 га. Под видом борьбы с многоквартирными домами, подлежащими сносу или реконструкции в рамках реализации адресной муниципальной программы в перечень запланированных к сносу были включены здания, имеющие историческую ценность и ряд других объектов, сносить которые законом запрещено // Коммерсантъ. — 2010. 11 марта.

В связи с этим, здесь необходимо обратить внимание на следующее сложное понятие, используемое законодателем — «иные объекты капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту». Даже не анализируя определение данной дефиниции, очевидно, что перечень объектов недвижимости, которая может подпадать под него, довольно широк.

Более того в соответствии со статьей 38 ГрК РФ предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя помимо четырех установленных статьи 38 ГрК РФ «иные показатели». В свою очередь, применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются указанные в части 1 статьи 38 ГрК РФ размеры и параметры, их сочетания. Нам представляется, что в норме, которая может повлечь такого рода серьезные правовые последствия для правообладателей недвижимости недопустимо указание, допускающее ее расширительное толкование.

По договору о развитии застроенной территории (далее также — договор) одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства в соответствии с пунктами 3 — 6 части 3 статьи 46. 2 ГрК РФ, а другая сторона (орган местного самоуправления) обязуется создать необходимые условия для выполнения обязательств в соответствии с п. 7—9 части 3 указанной статьи.

Договор развития застроенной территории заключается органом местного самоуправления с победителем открытого аукциона на право заключить такой договор или иным лицом в соответствии с частями 25 и 28 статьи 46. 3 ГрК РФ. Пункты 3 и 4 статьи 46. 2 ГрК РФ содержат существенные и второстепенные условия договора развития застроенной территории.

Отметим, что одним из существенных условий договора является обязательство победителя аукциона подготовить проект планировки застроенной территории. А также создание либо приобретение и передача в государственную собственность благоустроенных жилых помещений для переселения нанимателей; уплата выкупной цены за изымаемые жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу собственникам или предоставление жилых помещений собственникам и осуществление самого строительства на застроенной территории ⁷.

⁷ Чельшев М.Ю. Основы правового режима самовольно построенных многоквартирных жилых домов // Вестник экономики, права и социологии. — 2012. — № 4. — С. 187.

В этой связи для обозначения возможных негативных последствий, которые могут наступить в связи с исполнением данного вида договора на практике, мы считаем целесообразным указать на следующее. Часть 3 статьи 35 Градостроительного кодекса Москвы (далее — ГрК Москвы⁸) устанавливает, что на карте градостроительного зонирования, в том числе отображаются установленные Генеральным планом города Москвы или в соответствии с Генеральным планом города Москвы территории реорганизации, зоны развития, для которых устанавливаются временные регламенты». Части 2 и 6 ст. 37 ГрК Москвы устанавливает, что временные регламенты устанавливаются Правительством Москвы на срок до трех лет, а содержание, состав и порядок разработки временных регламентов устанавливаются Правительством Москвы. Однако нормами ГрК РФ и ЗК РФ институт «временных регламентов» не предусмотрен. Пункт 2 ст. 85 ЗК РФ предусматривает, что градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительные регламенты содержатся в правилах землепользования и застройки, нормативных правовых актах, действие которых распространяется на неограниченный круг лиц и которые утверждаются представительным органом власти, а использование института развития застроенных территорий, предусмотренного статьей 461—463 ГрК РФ, возможно только при наличии градостроительных регламентов, содержащихся в правилах землепользования и застройки.

Нормы ГрК Москвы противоречат нормам ГрК РФ и ЗК РФ, устанавливая, что для преобразования застроенных территорий не нужны градостроительные регламенты, определённые правилами землепользования и застройки, утвержденные органом представительной власти. Достаточным признается наличие «временных регламентов», которые утверждены исполнительным органом власти применительно к различным территориям на срок, выходящий за пределы (временные регламенты).

Временные регламенты устанавливаются по усмотрению администрации (пункт 5. 2. 3 Концепции проекта правил землепользования и застройки в городе Москве, утв. постановлением Правительства Москвы от 19 августа 2008 г. № 739-ПП «О подготовке проекта правил

⁸ Градостроительный кодекс города Москвы: закон города Москвы от 25.06.2008 г. № 28 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2008. — № 42.

землепользования и застройки в городе Москве»⁹). Данный пункт устанавливает, что предельное количество этажей зданий правилами землепользования и застройки устанавливаться не будет (за исключением зон охраны объектов культурного наследия).

Кроме того, согласно части 3 статьи 43 ГрК Москвы в случае разработки в виде отдельного документа градостроительного плана земельного участка, для которого территориальной или отраслевой схемой, проектом планировки территории, проектом межевания территории не определены границы, не установлены параметры и ограничения возможного на этом земельном участке строительства, реконструкции объекта капитального строительства, осуществляется разработка материалов по обоснованию градостроительного плана этого земельного участка (далее — градостроительное обоснование).

Однако ГрК РФ устанавливает, что в случаях, когда уже есть земельный участок, то есть когда установлены его границы, планировать территорию для выделения уже существующего земельного участка не нужно, в этом случае возможно подготавливать градостроительный план земельного участка в виде отдельного документа, то есть вне состава документации по планировке территории, определяя всё необходимое, кроме границ земельного участка, которые уже существуют. Если же границ земельного участка нет, и надлежит эти границы определить, то есть один универсальный способ — подготовка проекта межевания, неотъемлемым компонентом которого является градостроительный план земельного участка.

В свою очередь, ГрК Москвы устанавливает, что если нет земельного участка, то подготовка документации по планировке территории не нужна, не нужно проводить обязательные публичные слушания по поводу отсутствующей документации, взамен публичного предъявления результатов планировки предлагается использовать не предусмотренный ГрК РФ административный документ градостроительное обоснование. Это очевидное противоречие, которое обеспечивает опору идеологии точечной внесистемной застройки, неподконтрольной общественности. На основании всего вышесказанного нам представляется целесообразным привести нормы ГрК Москвы в соответствие с нормами ГрК РФ и ЗК РФ.

Возможные риски субъектов градостроительной деятельности, участвующие в правоотношениях, возникающих из договора развития застроенной территории (в частности, в случае развития территории,

⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2008. — № 49.

принадлежащей к территории города Москвы), сохраняются в связи с тем, что решения о развитии застроенных территорий, о реорганизации территорий, принятые на основе указанных норм законодательства подвержены риску признания их не подлежащими применению по причине несоответствия федеральному законодательству, в том числе в судебном порядке по искам правообладателей недвижимости, чьи интересы могут быть ущемлены указанными решениями¹⁰.

Анализ рассмотрения дел Самарским, Волгоградским и Владимирским областными судами за 2009 и 1 полугодие 2010 г. (всего более 124), связанных с оспариванием законности застройки города, «точечной» застройки», решений органов местного самоуправления об утверждении акта о выборе земельного участка для строительства, проекта границ земельных участков и т.д. показал, что заявители — граждане, проживающие в домах, находящихся в непосредственной близости от возводимого объекта капитального строительства воспринимали точечную застройку как отклонение от общего градостроительного плана.

Для согласования места расположения и содержания действий по точечной застройке необходимо совершение определенных правовых действий. Проведенные местными органами власти в рамках предоставленных этим органам полномочий, они приобретают свойства правовых актов, а точечная застройка становится объектом правоотношения.

В свою очередь определение «точечной» застройки не содержится ни в ГрК РФ, ни в каком-либо ином нормативном правовом акте федерального уровня. Пунктом 2 статьи 36 ЗК РФ предусмотрено, что предоставление земельных участков, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, в общую долевую собственность домовладельцев, осуществляется в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством. Ведение точечной застройки затрагивает интересы различных субъектов права, объекты права собственности, оказавшиеся в зоне точечной застройки, могут подвергнуться деформации, граждане лишаются придомовых территорий, благоустройства, нарушается экологическая обстановка, ущемляются их права на комфортное проживание. В нормативных правовых актах муниципальных образований

¹⁰ В этой связи можно привести примеры признания судом недействующими Правил землепользования и застройки г. Самары, Сочи, Омска (см. Постановление Арбитражного суда Краснодарского края от 22.10.2010 г. № А32-24309/10-59/592, от 24.01.2011 года № А32-15АП-12772/2010. www.krasnodar.arbitr.ru; Решение Куйбышевского районного суда города Омска от 15.10.2009 г. № 2-3039/2009. www.kuybcbcourt.oms.sudrf.ru).

Российской Федерации крайне редко присутствуют положения, ограничивающие точечное строительство¹¹.

Обобщая различные методы и формы ограничения точечного строительства, используемых в муниципальных образованиях сегодня, нам представляется целесообразным включить в Правила застройки и землепользования муниципальных образований определения *точечного строительства*, а также следующих положений: «В случае отсутствия утвержденного проекта планировки территории размещение отдельных объектов капитального строительства на застроенных территориях может осуществляться с соблюдением следующих условий: 1) обязательного размещения объекта капитального строительства в соответствии с программами развития муниципального образования; 2) достаточные для размещения объекта капитального строительства мощности инженерной инфраструктуры; 3) достаточная (с учетом размещенного объекта капитального строительства) нормативная социальная инфраструктура; 4) наличие свободной территории (согласно градостроительным нормативам) для обслуживания планируемого к размещению объекта капитального строительства».

В современных условиях задача развития застроенных территорий является одной из важнейших социально-экономических и стратегических задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Несомненно, всесторонняя и полная реализация органами местного самоуправления полномочий в сфере развития застроенных территорий позволит реализовать такие публичные интересы как ускорение реформирования жилищно-коммунального комплекса, повышение доступности жилья для всех категорий населения, обеспечение комфортных и безопасных условий проживания. Вместе с тем реализация данных интересов должна, в первую очередь, обуславливать процесс осуществления развития застроенных территорий и стимулировать соответствующих субъектов градостроительной деятельности исполнять свои обязанности по договорам развития застроенных территорий соблюдая права собственников недвижимости, находящейся на данной территории.

Наиболее эффективное противодействие точечной застройке могут оказать именно лица, которым на праве общей долевой собствен-

¹¹ См. решение Смоленского городского Совета от 28.02.2007 г. № 490 «Об утверждении правил землепользования и застройки города Смоленска». www.zakon.scli.ru; решение Тюменской городской Думы от 30.10.2008 г. № 154 (в ред. от 24.06.2010 г.) «О Правилах землепользования и застройки города Тюмени». www.tyumen-city.ru.

ности принадлежит земельный участок с многоквартирным жилым домом. Запрещая строительство на земельном участке, долевые собственники реализуют свои правомочия собственников согласно ст. 209 ГК РФ. В этой связи нам представляется целесообразным внести соответствующие изменения в ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», исключающие возможность ее телеологического толкования.

Используемые источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 02.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2013. № 49 (часть I). Ст. 6346.
2. Таможенный кодекс Российской Федерации. Утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1 (ред. от 26.06.2008) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224; 2008, № 26. Ст. 3022.
3. Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу» // Российская газета. — 2006, 10 февраля.
4. Постановление Правительства Москвы от 21.08.2007 г. № 712-ПП (ред. от 11.11.2008 г.) «О признании помещения жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 49; закон города Москвы от 31.05.2006 г. № 21 (ред. от 26.11.2011 г.) «Об обеспечении жилищных прав граждан при переселении и освобождении жилых помещений (жилых домов) в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2006. — № 35.
5. Чельшев М.Ю. Основы правового режима самовольно построенных многоквартирных жилых домов // Вестник экономики, права и социологии. — 2012. — № 4. — С. 187.
6. Градостроительный кодекс города Москвы: закон города Москвы от 25.06.2008 г. № 28 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2008. — № 42.
7. Романов В.С. Классификация рисков: принципы и критерии // Финансы. Электронный научный журнал. 2010. www.aup.ru.